

**Kovács István**

*A békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének közjogi aspektusai*

**1. Bevezetés**

A cím szerinti válságkezelés közjogi aspektusai vizsgálatának tárgya elsődlegesen a Magyarország Alaptörvényében meghatározott különleges jogrendi szabályozás összevetése a korábbi Alkotmány minősített időszaki szabályozásával, továbbá a dolgozat témáját érintő sarkalatos törvények elemzése, szükség szerinti összehasonlítása. A dolgozat nem csak a fegyveres válságkezelés hatályos törvényi elemzését, a korábbi szabályozás összehasonlító elemzését kívánja bemutatni, hanem a válságkezelés változó szemlélete jogalkotásra gyakorolt hatásait is.

A közjogi szabályozás vizsgálatát nehezíti azonban, hogy a téma szempontjából meghatározó kérdésekben is eltérő fogalmakat alkalmaznak a vizsgálódók, továbbá evidenciának tűnő szavak, fogalmak tartalmának vizsgálata is meglepő következtetésekre ad okot. Ezek miatt szükséges a dolgozat bevezetésekor némi fogalomtisztázást elvégezni, amelyek a címben megjelölt fogalmak értelmezésével indokolt kezdeni.

**1.1. Egyes fogalmak értelmezése**

*1.1.1. A béke és nem béke időszakának értelmezése*

Egy kissé erőltetettnek tűnik e felvetés, de mint látni fogjuk, e fogalom tisztázása sem egyszerű. Alaptörvényünk csupán néhány helyen említi a „háború” és a „béke” kifejezéseket. A dolgozat témájára figyelemmel az elemzésből kihagyható az államcél megfogalmazó „Alapvetés fejezet” Q cikkének (1) bekezdése („(1) Magyarország a béke és biztonság megteremtése és megőrzése...”) valamint az Alaptörvényt lezáró utolsó sorban megfogalmazottak

(„Béke, szabadság...”). Az Állam fejezet 1. cikk (2) bekezdésének h) pontja adhatja a megoldást. Az Országgyűlés „h) határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről;”. E kizárólagos jogkör szerint a béke állapotát a hadiállapot kinyilvánítása szakítja meg, majd a békekötés állítja vissza a normális „békeállapotot”. Ha a hadiállapot a háború állapota, akkor a „különleges jogrend” fejezet 48. cikk (1) bekezdés a) pontjának vagylagos fordulata „vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély esetén)...” kifejezés alatt vajon háborút vagy békeidőszakot kell érteni. Ez a tényállási elem nem „de facto” háborús állapot (nem két vagy több állam közötti fegyveres konfliktus). Ugyanúgy a hadüzenettel beálló hadiállapot sem feltétlen eredményez fegyveres összeütközést. Mondhatnánk, hogy félre a jogászai gondolkodással, a háború jogkérdés és az a rendkívüli állapot kihirdetésével veszi kezdetét és a békekötéssel zárul. E dolgozat tehát a békeidőszak alatt alapvetően a rendkívüli állapoton kívüli időszakot érti a béke időszakán, beleértve más különleges jogrendi időszakok idejét is.<sup>1</sup>

### *1.1.2. A válság, a válságkezelés*

A New York-i ikertornyok ledöntését követő reakciók sorában – élén az Egyesült Államok azon nyilatkozatával, hogy a támadást az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikke szerinti fegyveres támadásnak minősítette – kiemelt jelentőségűek azok a szervezeti, eljárási és nem utolsó sorban jogalkotási változások, amelyek célja a hasonló támadások megelőzése és kezelése. Ekkor került megfogalmazásra a terrorizmus elleni harc, majd szélesebb értelemben a válság, mint

---

<sup>1</sup> Csak gondolati szinten felvetve érdekes lehet az az elképzelt eset, hogy béke idején az Egyesített Kókusz Szigetek diktátora népét sanyargató akciói miatt kialakult humanitárius válság felszámolása érdekében a NATO, esetleg az Európai Unió közös döntése alapján a Honvédség különleges műveleti szakasza vagy százada részt vesz fegyveresen a humanitárius válság felszámításában és ezen akció miatti felháborodásában a diktátor hadüzenetet küld Magyarországnak. Vajon ekkor kihirdetnék a rendkívüli állapotot?

fogalom értékelése (újra értékelése). Számunkra értelemszerűen a jogszabályi változások a relevánsok. A jogszabályi reakciók – köztük például a Hazafias Törvény gyakorlati alkalmazása felvetette, hogy lehet-e és milyen mértékben lehet, van-e szükség alapjogi korlátozásra anélkül, hogy az adott ország „különleges jogrend” szerinti működésre állna át. Gondoljunk bele, hogy az érintett jogalkotónak milyen problémát okozott a polgári légi járművel történő terrorakció kezelésének kodifikálása. A reakciók egy része döbbenetes. Azért hoznak létre például külföldön börtönöket, mert a belső jog nem engedi meg a hazai börtönökben a kínvallatást. Szintén komoly problémát vet fel, amikor a terrorizmus elleni harc nevében az egész világ elektronikus információs rendszerét, beleértve a polgárok, a gazdaság, a közigazgatás, a védelem, sőt az állami vezetők információcseréjét lehallgatják.

A terrortámadás - az 5. cikk szerinti minősítése következtében – a belügyi, belbiztonsági, országon belüli kezelés mellett elsősorban a külföldi harc során előtérbe került a fegyveres erők általi fegyveres harc még akkor is, ha a terrorakciók nem elsősorban a fegyveres erők, hanem a polgári lakosság közintézmények, kritikus infrastruktúra ellen irányultak. A fegyveres erők a nemzetközi terrorizmus elleni, de az mellett számos, más esetben polgári jellegű feladatokat is ellátnak, például újjáépítési csoport tevékenysége, járvány elleni harc, közreműködés humanitárius feladatok ellátásában és biztosításában.

Ha tágabb aspektusba helyezük a válság fogalmát, számos, az állami létet az állampolgárok jogait személyi, anyagi biztonságát civilizációnk által alapértékeknek tekintettek sérülését is válságoknak minősíthetjük. Az gondolható, hogy nem kell ecsetelni, hogy a gazdasági és pénzügyi válságok sokkal nagyobb károkat is okozhatnak, mint egy kisebb mértékű háború, vagy egy ország szuverenitását legalább olyan mértékben veszélyeztetheti, súlyos gazdasági vagy pénzügyi válság, mint a fegyveres fenyegetettség. A dolgozat a válságok ilyenén kezelésével nem foglalkozik, különösen nem azokkal, amikor a válságkezelés eszköze maga a háború. Bőven lehet ilyen példa.

Végül értelmezzük a „fegyveres kezelés” kérdését. Először vizsgáljuk meg, hogy a válság okaként jelentkező konfliktusnak fegyveres eredetűnek kell-e lennie, hogy fegyveres kezelést igényeljen. 2001. szeptember 11-e után ez már nem evidencia. Az ikertornyokat ért támadás eszközei polgári repülőek voltak. Fegyveres erők a hadijog szabályai szerint szándékoltan polgári célpontot nem támadhatnak. Ha a toll is lehet például fegyver, akkor némi malíciával mondhatjuk, hogy bármely tárgy is lehet fegyver, így a polgári repülőgép is. A megoldás, hogy bizonyos körülmények bekövetkezése esetén a „polgári gép” fegyveres géppé minősül, és így végső soron meg is semmisíthető. Általában a megsemmisítés végrehajtását lehetővé tévő eszközökkel (föld levegő rakéta, vadászgép) a fegyveres erők rendelkeznek, ezért csak ők hajthatják végre a megsemmisítést. Később bővebben tárgyalandó kérdés lesz a békeidőszaki fegyveres válságkezelés, de hadd előlegezzük meg, hogy ilyen esetekben csak közreműködői részvétele lehet a fegyveres erőknek, mivel ők rendelkeznek ehhez szükséges eszközökkel, azonban azok felhasználásának szükségességéről és elrendeléséről más állami politikai szervnek, személynek döntésén és felelősségvállalásán kell alapulnia. Nagyon csúnya hasonlat, de azt kell mondani, hogy a fegyveres erő „bérkilövést” végez. A New York-i támadás jogi értékelését nagyban befolyásolta, hogy a támadást a NATO alapszerződés szerinti fegyveres támadásnak minősítették az USA-ban. Európában az ilyen jellegű terrortámadást elsődlegesen belügyi belbiztonsági problémaként kezelik.

Visszatérve a cím szerinti „békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének” témakörére, a dolgozat elsődlegesen a fegyveres erők, a Honvédség által történő fegyveres kezelés vizsgálatára fókuszál, és nem a már említett belügyi fegyveres kezelést elemzi. A közjogi aspektus vizsgálata természetesen a tágabb értelemben vett állam és társadalom válságai lehetséges kezelése fegyveres módozataira vonatkozó alkotmányos és elsődlegesen törvényi szintű szabályozás elemzésére irányul.

## **2. A fegyveres tevékenység közjogi aspektusai**

### **2.1. A fegyveres tevékenység hatályos szabályozásának közvetlen történelmi előzményei**

A fegyveres tevékenység béke és békén kívüli időszakának hatályos szabályozását az Alaptörvény és a Honvédség vonatkozásában a honvédelmi törvény tartalmazza, amelyre evidens módon az 1949. évi XX. alkotmánytörvény és annak 1989. évi átfogó módosított változata hatott elsődlegesen, továbbá ezekre együttesen másodlagos hatást a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk tette.

Magyarország szuverenitását, területi épségét, politikai szabadságát biztosító jogi és intézményrendszeren belül a fegyveres erő a Honvédség alapfeladata az ország függetlenségének területi épségének katonai védelme. Bár a Honvédség alap és kiegészítő feladatrendszerének behatóbb vizsgálata egy külön tanulmány tárgya lehet, azonban a dolgozat témája szerinti fegyveres kezelés közjogi aspektusa indokolja az ország védelmének alapvető intézménye részére meghatározott feladatrendszer törvényi rendelkezései áttekintését. Itt a helye annak is, hogy a Honvédség közjogi rendszerben történő elrendezését is szemügyre vegyük. A fegyveres erő nem önálló hatalmi ág, hanem a végrehajtó hatalom része. Jelentőségei és pártatlan elkülönültségének biztosítása miatt a rá vonatkozó szabályozás meghatározó részre törvényi szintű, legfontosabb részei alkotmányos szabályozás. E szabályozás központi eleme az, hogy a politikai szereplők (pártok) nem rendelkezhetnek közhatalommal, így nem irányíthatják közvetlenül a fegyveres erőket, pláne nem lehetnek „saját” erőszak szervezetei.

A haderő politikai semlegességét is biztosítani kell (érvényesíteni szükséges), egy ország azonnal elveszti demokratikus jellegét, ha annak politikai irányítását a katonák veszik át. A politikai intaktság biztosításának eszközrendszerét civil kontrollnak mondjuk, amelynek legfontosabb eleme a törvényi szabályozás. Ez határozza meg a fegyveres erők feladatát, tagjai személyi állománya politikai semlegességét a fegyveres erők civil irányítását, és vezetését.

A fegyveres erők számára meghatározott feladatokat nem önkényesen, saját elhatározásból, hanem az alkotmányban és a törvényben meghatározott irányítási jogosultsággal rendelkezők aktusai alapján végzi. Témánk szerint nem elsősorban a Honvédség feladatrendszerének vizsgálata során elsődlegesen a béke időszakának válságai, közjogi minősítésére, megállapítására, valamint azok mellett a fegyveres kezelés szükségességének, továbbá a kezelésben való részvételre vonatkozó törvényi rendelkezések elemzésére és esetleges jövőbeni korrekciójára kell irányulnia.

### *2.1.1. A fegyveres tevékenység szabályozása a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkben*

A jog egyik legősibb területét képezte a fegyveres tevékenységet érintő szabályozás. Gondoljunk a ma is széles körben ismert „véres kard” körbehordozására<sup>2</sup> vagy a hűtlenség vétségének esetét taglaló Hármaskönyvben leírtakra<sup>3</sup>, amelyeket a mai szükségállapot jogtörténeti előzményének is tekinthetünk. A hatályos szabályozás kialakulásához azonban elég, ha az 1939. évi II. törvénycikk célirányos vizsgálatát kezdjük meg, mivel a fegyveres tevékenység intézményi kereteit, a fegyveres erők feladatait és e feladat ellátást e honvédelmi törvény határozta meg. A fegyveres tevékenység

---

<sup>2</sup> „...vagy a hadseregnek általános felkelése válnék szükségessé, akkor a hunok lakása helyén és táborában, vérbe mártott tört vagy kardot hordozzanak körül, és hangozzék a hirdető szó: mondván: „Istenek szava, és az egész közösségnek parancsa az, hogy mindenki ezen s ezen a helyen (megnevezvén azt a helyet) fegyverrel vagy amint teheti, a közönség tanácsának s egyszersmind parancsának meghallgatására megjelenjen” *Werbőczy Hármaskönyve* I. rész 3. cím 2. §.

<sup>3</sup> „1.§ első eset a felségsértés bűne; ha tudniillik valaki fejedelmünk személyére szentségtelen kezet vet, vagy fegyverrel avagy méreggel élete ellen tör, vagy azok közé a falak közé vagy abba a házba a hol a fejedelem maga tartózkodik, hatalmasul beront. 2.§ a második eset az: ha valaki nyilván az Alkotmány, a király és korona közhatalma ellen támad és ellene szegül...” *Werbőczy Hármaskönyve* I. rész 14. cím 1-2. §-ok.

végzésére a 14.§ (1) bekezdése a következőket állapítja meg: „a magyar állam hadereje az m. királyi honvédség”. Az intézmény meghatározása után a (2) bekezdésben a honvédség feladatait is megjelöli. Ezek: a Honvédség alapfeladata az ország külső ellensége ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, továbbá közreműködés egyéb határőrizeti és határ-ellenőrzési, továbbá folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint.

Ha a Honvédség törvényben megállapított tevékenységét abból a szempontból vizsgáljuk, hogy mi a béke és amit békén kívüli állapotban kell ellátni, nem találunk törvényi fogodót. Először azt vizsgáljuk, hogy mi az az állapot, amely nem békeállapot. A törvény 3.§ (1) bekezdésében a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács államszervezeti meghatározása során használja „mind békében mind háborúban” kifejezést. Ekkortájt a hadviselésre vonatkozó nemzetközi szabályok szerinti hadüzenet átadásával bekövetkezett de jure szerinti háborút jelentett a küldő és a címzett állam között. Ugyanakkor a kivételes hatalom kapcsán a háború időszakán felül e hatalom bevezethetőségeként az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében kifejezést is jelöli a törvény 141.§. (1) bekezdésében. Ez egy olyan időszak, amely még nem de jure háború, hanem olyan időszak, amelyben a törvényben részletesen megjelöltek és garanciák mellett a kivételes hatalom idején alkalmazható intézkedéseket be lehet vezetni. Ezen intézkedések között nem találunk olyanokat, amelyek eltérnének vagy további feladatokat állapítanak meg a honvédség számára. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Honvédség feladata a külső ellenség elleni fegyveres védelem mint válságkezelés békében és háborúban. Ettől markánsan eltérő közreműködői feladat az ország belső rendjében való – külön rendelkezések szerinti – részvétel. E belső válságkezelés tehát nem honvédségi alapfeladat. Más jellegű, például politikai gazdasági pénzügyi válságkezelés értelemszerűen nem katonai feladat.

### *2.1.2. A fegyveres tevékenység szabályozása 1945-től a rendszerváltásig*

Ezen időszak alatt a honvédelmi kérdéseket érintően alkotmánytörvény (1949. évi XX. törvény) és két honvédelmi törvény (1960. évi IV. és 1976. évi I. törvény) került elfogadásra. Figyelemre méltó, hogy a két világháború közötti időszakot mélyen elítélő szocializmus időszakában 1960-ig a módosított 1939. évi II. törvénycikk volt hatályban.

Előljáróban az Alkotmányról: az Alkotmány 5. §-a államcélként határozta meg a nép szabadságának és hatalmának és az ország függetlenségének védelmét. A védelem eszközeként az állampolgár katonai szolgálati kötelezettségét rögzítette anélkül, hogy az intézményi oldalt (fegyveres erőről) megjelölné. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk kivételes hatalom fogalomkörébe a háborút vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszélyt határozza meg. Az Alkotmány 31.§-a a háború mellett „az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély” esetét jelöli a kivételes hatalom körébe. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk fogalma egyértelmű, ez a veszély háborús veszély viszont az Alkotmány említett rendelkezése nem zárja ki, hogy háborús veszélyen kívül más jellegű az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszélyt is lehessen értelmezni a fogalom alatt.

A szocializmus időszakában a Néphadsereg közvetlen pártirányítás alatt állt. Az Alkotmány említett rendelkezése szerint háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén az Elnöki Tanács által létre hozott és rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanács végezné az ország (fegyveres erők a Néphadsereg és a Határőrség) irányítását. A Honvédelmi Tanács és a megyei honvédelmi bizottságok útján érvényesülne az egypárt irányítása.

Háborún túl az „állam biztonságát fenyegető súlyosan fenyegető veszély” esetének törvényi fogalmát az 1960. évi IV. törvény 8.§ (2) bekezdése határozza meg a következők szerint: „(2) Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély ideje a Magyar



Népköztársaság biztonságát, területi épségét, függetlenségét a népi demokratikus államrendet vagy társadalmi rendet, illetőleg közrendet és közbiztonságot fokozott mértékben veszélyeztető események bekövetkeztével áll be.”

Gyakorlatilag ezek a szocializmus azon békeidőszaki válságai, amelyek fegyveres kezelést igényelhetnek. A mai jogi terminológia szerint részben lefedi a rendkívüli állapot (fegyveres támadás közvetlen veszélye) megelőző védelmi helyzet (fegyveres támadás veszélye) a váratlan támadás és a szükségállapot bizonyos tényállási elemeit. A törvény a fegyveres erők feladatává teszi a nemzetközi szerződésből folyó katonai kötelezettségek teljesítését is, s így talán „békeidőszaki válság fegyveres kezelésének” lehet mondani az 1968. évi Csehszlovákia elleni Varsói Szerződés több tagállama által elkövetett fegyveres agressziót is.

Ha összevetjük az 1939. évi II. és az 1960. évi IV. törvényben a békeidőszaki és fegyveres eszközt igénylő fegyveres erő felhasználása kérdését, úgy látjuk, hogy a fegyveres védelem külső ellenség mellett (még nem háború) mindkét szabályozásban megtaláljuk a közreműködői kötelezettséget a belső rend védelme érdekében, azonban lényeges különbség, hogy az 1939. évi II. törvényben nem szerepel az okok ideológiai megközelítése, továbbá a szövetségi kötelezettség teljesítése fogalmi meghatározás megjelenítése.

### ***3. A békeidőszaki válságok fegyveres kezelése kérdései 1989-től az Alaptörvényig***

#### **3.1. Bevezetés**

A rendszerváltozás időszakának politikai társadalmi kérdései között megkülönböztetett figyelmet kaptak a honvédelem kérdései. Legfontosabb teendő akkor az ország teljes szuverenitásának biztosítása volt a Varsói Szerződés szervezetből történő kilépéssel (ez a szervezet megszűnésével történt meg). Emellett, ezzel párhuzamosan erőteljesen megindult a haderő demokratizálásának

folyamata. Újra kellett értékelni az ország biztonságpolitikai helyzetét, a Magyar Honvédség státuszának kérdéseit. E folyamat már a békés átmenet részeként az utolsó pártállami kormányzat időszakában megkezdődött. Megindult a haderő fájdalmas leépítésének időszaka, amelynek egyik szükséges velejárója volt a katonai szolgálati kötelezettség folyamatos csökkentése. Az átalakítás legfontosabb jogi keretét a békés átmenetet biztosító kerekasztal tárgyalás eredményeként szinte teljesen átírt átmeneti (a továbbiakban: új Alkotmány) 1949. évi XX. Alkotmánytörvény biztosította.

### **3.2. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. Törvény hatása a honvédelemre**

A rendszerváltozást megalapozó törvény nem csak egész közjogi rendszerünk számára, de benne a honvédelmet érintően is korszakváltó volt. A sors fintora, hogy a törvényt az utolsó pártállami parlament fogadta el, bár hangsúlyozottan átmeneti szabályozásként, de mi megtanultuk, hogy az ideiglenes dolgok néha hosszabb ideig tartanak. A honvédelem közjogi kereteivel foglalkozó alapvetően „államigazgatási” jogász hirtelen alkotmányjogászi rangra emelkedett, mivel az alkotmánymódosítás eredményeként markánsan megjelentek katonai szabályozási témák az új Alkotmányban. Az azóta eltelt időszak világában bekövetkezett változások okán az Alaptörvény elfogadásáig is az alkotmánymódosításának jókora hányada honvédelmet érintő módosítás volt, és így nem csak passzív, de aktív alkotmányjogászi feladatokat is látott el a katonai jogászi szakma.

A dolgozat témája vizsgálatához elengedhetetlen a már említett alkotmánymódosítás honvédelmet érintő szabályozása illetve az intézmények módosításai elemzése annak érdekében, hogy a ma békeidőszak válságai fegyveres kezelés közjogi aspektusairól véleményt tudjunk alkotni. Az 1989. évi alkotmánymódosítás honvédelmet érintő szabályozása megértéséhez szükséges vizsgálni a szabályozás miértjeit anélkül, hogy mélyebb politikai elemzésekbe

bocsátkoznánk, de a vizsgálat során kerüljük a jogelméleti elemzéseket is.

### **3.3. A honvédelem és a fegyveres erők irányítása**

A pártállam kerete között és a szocialista szövetségi rendszer követelményeinek megfelelően a fegyveres erők (és a rendészeti szervek) közvetlen pártirányítás alatt álltak. A civil kontroll, a polgári irányítás a hatalmi ágak elválasztásának igénye elemi erővel határozta meg e téren a szükséges alkotmánymódosításokat. Ennek megfelelően a módosítás tartalmazta a hatalom erőszakos megszerzése vagy gyakorlása tilalmát, továbbá azt, hogy a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Emellett taxálta a fegyveres erők irányítására jogosultak körét, amelyen belül a meghatározta, hogy a fegyveres erők működésirányítási jogosultságát a kormány gyakorolja. A fegyveres erők részére alapvető kötelességgként a haza katonai védelmét határozza meg az új Alkotmány.

#### **3.3.1. Békétől eltérő időszakok meghatározása az Alkotmányban**

Korábban volt szó arról, hogy mennyire nem egyszerű meghatározni a béke és háború időszakát, továbbá a békétől eltérő állapot milyen joghatással bír az állampolgárok és a társadalom egészére. Az alkotmánymódosítás a honvédelemmel és a fegyveres erőkkel kapcsolatos legfontosabb kérdésekben a döntési jogosultságot az Országgyűlés jogkörébe utalja. Ez alól az Országgyűlés akadályoztatás esetére van eltérő kivételes szabályozás. A fegyveres erő alapfeladatának a haza fegyveres védelme ellátásának elrendeléséről a fegyveres erők alkalmazásáról is az Országgyűlés dönt. Az ettől való eltérésről is az alkotmánymódosítás rendelkezik. Háborús veszély esetében (hadiállapot vagy fegyveres támadás közvetlen veszélye esetén) az Országgyűlés rendkívüli állapotot hirdet ki, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. Ezek után e testület rendelkezik döntési jogkörrel a fegyveres erők alkalmazásáról. Bár a tényállás szerint (közvetlen veszély) lehet még éppen békeidőszak is,

de ez a válság már olyan mély, hogy háborúnak tekinthetjük (rendkívüli intézkedések bevezetése) ezért nem tekinthető békeidőszaki válság fegyveres kezelésének.

A nem háborús és így békeidőszakinak tekinthető legsúlyosabb válság a szükséghelyzetben kihirdethető szükségállapot, amelyről szintén az Országgyűlés dönt. A szükségállapot tényállásnak két arca van. Az egyik fele szerint a természeti és civilizációs katasztrófák okán kerülheti kihirdetésre, míg a másik oldala szerint fegyveres lázadás vagy a fegyveres polgárháborúk miatt kerülhet kihirdetésre. Kétségtelen hogy a háborún kívüli békeidőszak legsúlyosabb válságait tartalmazza e minősített időszaki tényállás. Ezek felszámolásában a fegyveres erőnek az Alkotmányban és a honvédelmi törvényben szabályozott módon kell részt vennie.

Bár a rendszerváltás kezdetén a polgári védelem állami feladata elkerült a Honvédségtől, azonban a katasztrófák felszámolásában való közreműködői feladatellátás a Honvédség meghatározó kötelezettsége maradt továbbra is. E feladatellátás azonban fegyvertelen tevékenységet jelent. Az előzőekben volt szó arról, hogy az 1949. évi XX. törvényben a háború mellett az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély kihirdetésének jogosultsága az Elnöki Tanács jogköre volt, és e veszély milyen kötelezettséget rótt fegyveres erőkre. Az új Alkotmány e békeidőszaki fegyveres válság fegyveres kezelése kérdésében modern jogállami megoldást választott. A fegyveres erők alapfeladatának rögzítése mellett megállapította, hogy a közbiztonság és a belső rend védelme a rendőrség alapfeladata. Ezen elvi feladatmegosztás mellett kivételes szabályt is konstruált. Eszerint kihirdetett szükségállapot idején a szükségállapot tényállás polgárháborús vagy fegyveres lázadásos állapota felszámolása érdekében akkor lehet felhasználni a fegyveres erőket, ha a rendőrség ereje már nem elegendő azok felszámolására. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 22. § (2) bekezdése a felhasználással kapcsolatban további követelményeket állapított meg, amelyek a későbbi honvédelmi törvényben is megismétlődnek.

Az új Alkotmány rendelkezése világos és egyértelmű. Magyarország területén belül akár belföldről, akár külföldről kiinduló, nem idegen fegyveres erő által bekövetkező, az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet és vagyonbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények felszámolása nem a fegyveres erők feladata. A felszámolásban való közreműködés csak kivételes, az alkotmányos rendelkezések és egyéb törvényi garanciák szigorú betartása mellett lehetséges.

E minősített időszakban az ügy ura a köztársasági elnök, ha az Országgyűlés kihirdette a szükségállapotot, azonban a fegyveres erők felhasználásáról csak az Országgyűlés akadályoztatása esetén dönt. Ha lehet ilyet mondani, e dolgozat témája szerinti legsúlyosabb békeidőszaki válsága, amelyet fegyverrel kell kezelni, a szükségállapotú tényállás. (persze lehet más, esetleg ennél nagyobb kárt okozó békeidőszaki válság is, például fizetésektelenség, államcsőd, gazdasági, politikai függetlenség súlyos csorbulása, azonban ezekre nincs alkotmányos minősített tényállás és megoldásuk – legalábbis első megközelítésre nem igényel fegyveres kezelést.)

Az átfogó alkotmánymódosítás nem háborús „békeidőszaki” minősített helyzete a veszélyhelyzet, amely klasszikusan a bekövetkezett katasztrófák felszámolását hivatott biztosítani a kormány irányításával. Ebben a fegyveres erők közreműködőként fegyverhasználat nélkül működnek együtt a polgári (katasztrófa) védelemmel.

Összegezve az új Alkotmány a hazai válságok közül a háborúra rendkívüli állapotot, mint a fegyveres erők fegyveres alkalmazása minősített időszakát a katasztrófákra alapvetően a veszélyhelyzetet (részben a szükségállapotot) minősített időszaka válsága fegyvertelen kezelése esetét továbbá a szükségállapotot mint a polgárháború és lázadások fegyveres felszámolásának minősített állapotát konstruálta meg, amelyben a fegyveres erők fegyveres felhasználására csak akkor van lehetőség, ha a felszámolására a

rendőrség ereje elégtelen. A három minősített időszaki állapot az országon belüli tényállása szerinti válságok esetleges fegyveres kezelését jelenti akár már békeidőszakában is. Ugyanakkor lehetnek olyan külső (nemzetközi) válságok, amelyek leküzdésében a magyar fegyveres erők is részt vehetnek. A módosított Alkotmány egy ilyen ismer, az ENSZ felkérésére végzett békefenntartó tevékenység.

Az Alkotmány felhatalmazó rendelkezései szerinti új honvédelmi törvény meghatározta, hogy a fegyveres erők mely feladat végzését láthatják el szükség esetén fegyverhasználat (külső támadás, államhatár és légtérvédelem, egyes létesítmények védelme, őrzése) azonban – az alkotmány szerinti minősített időszaki szabályozásokat leszámítva - ezek nem minősíthetők általános válságkezelésnek.

### **3.3.2. Korrekciók az Alkotmányban**

A kerekasztal tárgyalások eredményeként megszületett átfogó alkotmánymódosítás honvédelmi részeinek meghatározásakor a szabályozás fő hangsúlyait a Varsói Szerződésből történő kilépéshez az ország teljes függetlenségének a fegyveres erők intaktságának biztosítása a szétváló hatalmi ágak irányítási jogai érvényesülésének és a fegyveres erők feletti civil kontroll létrehozásának volt a célja. A rendszerváltást biztosító Alkotmány az előzőekben a honvédelem területén megjelölt célok elérését biztosította, ugyanakkor túlzott szigorúságával akadályozta a Honvédség nemzetközi együttműködését, továbbá a NATO csatlakozáshoz szükséges egyes feltételek teljesítését nagyban nehezítette. Ennek megfelelően – az Alaptörvény elfogadásáig – a legtöbb alkotmánymódosítás elfogadására a honvédelem tárgykörében került sor. E tanulmánynak nem tárgya az ilyen jellegű módosítások elemzése, ezért csupán a tárgykörön belüli módosítási fajtákat felsorolásszerűen emelném ki:

- a) a csapatmozgással kapcsolatos módosítások a nemzetközi kapcsolattartás érdekében;
- b) a Honvédelmi Tanács összetételén belül a katonai vezető megnevezés változásai;

- c) a NATO csatlakozásból eredő módosítás;
- d) a békeidőszaki katonai szolgálati kötelezettség megszűnése;
- e) a határőrség megszüntetése;
- f) új minősített időszaki állapotok beemelése az alkotmányba.

Az f) pontban jelölt módosításokról azonban szükséges szólni a békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének szemszögéből. Az új minősített eset az Alkotmány 19/E §-ában megjelölt eset, valamint a megelőző védelmi állapot szerepeltetése.

### *3.3.2.1. Az Alkotmány 19/E §-a*

A rendszerváltozás megalapozó szinte új Alkotmányt – figyelemmel az elfogadás körülményeire – átmeneti Alkotmánynak tekintették. Az új Alkotmány megalkotására – az Alaptörvény elfogadásáig – a szociálliberális kormányzás tett tétova kísérletet. El is készült az akkori kormány által elfogadott Alkotmány norma szövegének tervezete, amelynek a parlamenti tárgyalását a következő ciklusra szánták, azonban a kormány választási veresége miatt e kísérlet elvetélt.

Az Alaptörvény elfogadásáig kényszerűségi okokból számos módosításra került sor, amelynek jó részre a honvédelem területét érintette. Elfogadásait segítette a honvédelem és külpolitikai irányvonal területén meglevő konszenzus és kompromisszumkészség. A dolgozat témáját érintő alkotmánymódosítások kiváltó okai közül a külső ok elsődlegesen a '90-es években kialakult délszláv válság (először a Jugoszlávia szétesését követő háborúk) majd a NATO csatlakozás idején a vitatott jogalapú a humanitárius válság megakadályozását célzó Szerbia elleni NATO katonai fellépés és az annak arányos kezelését biztosító alkotmányos jogalap hiánya. Alkotmányunk az országot érintő fegyveres konfliktus kezelés módjára a rendkívüli állapot ismeri, azonban annak bevezetése olyan államszervezeti változásokat és hatalomkoncentrációt jelentett volna (a rendkívüli állapot kihirdetésével létrehozandó Honvédelmi Tanács gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat a köztársasági elnök és a

kormány jogait) amelynek értelme még egy nagyobb, az országot érintő fegyveres konfliktus idején is megkérdőjelezhető, nem beszélve alacsony intenzitású, véletlenszerű, nem szándékolt fegyveres konfliktus bekövetkezéskor. A 1990 után a délszláv válság során az ország területét véletlenszerű megsértését eredményező fegyveres mozgások semmiképp nem indokolták a rendkívüli állapot kihirdetését a túlreagálás illetőleg a konfliktusba történő nem kívánatos belesodródás miatt, azonban az alkotmányból következő kötelező szuverenitás védelem valamint az ismétlés megakadályozása érdekében valamit tenni kellett a rendkívüli állapot kihirdetése nélkül is. Ennek kezelésének alkotmányos megoldását az úgynevezett 19/E § szerinti helyzet alkotmányba való megjelenítése jelentette. Tényállás elemei:

- külső fegyveres csoport ország területére történő váratlan betörése esetén,
- a rend, az élet és vagyonbiztonság, a közrend és közbiztonság védelme érdekében,
- a kormány,
- a védelmi terv szerint erre felkészített erőkkel arányos intézkedéseket tesz,
- a szükségállapot vagy rendkívüli állapot kihirdetéséig,
- az Országgyűlés és a köztársasági elnök tájékoztatása mellett.

Látható hogy az új minősített eset szintén békeidőszaki válság (nincs rendkívüli állapot) fegyveres kezelésének egy módja, ez az eset eredményhez kötött eset. Váratlan betörésnek meg kell történnie (veszélyeztetés esetén nem lehet alkalmazni). Az ügy ura a kormány, a végrehajtó fegyveres szerv elsődlegesen a Honvédség, másodlagosan a rendőrség.

### *3.3.2.2. Megelőző védelmi helyzet*

A békeidején kötelező katonai szolgálattal kapcsolatos viták lezárásaként 2005. évtől az Alkotmány módosításával és új honvédelmi törvény elfogadásával megszűnt Magyarországon az



alkotmányos kötelezettségen alapuló hadkötelezettség békeidőszakban. Visszaállítására kötelezően rendkívüli állapotban, vagy kihirdetett megelőző védelmi helyzet idején az Országgyűlés döntése alapján kerülhet sor. Megelőző védelmi helyzetet katonai veszélyeztetés okán vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében lehet kihirdetni. E minősített helyzet kihirdetésével az országot fenyegető veszély esetén – rendkívüli állapot kihirdetése nélkül – a szükséges védelmi felkészülést lehet megkezdeni az államszervezet megváltoztatása és az alapjogok jelentős korlátozása nélkül. A kormány irányításával még béke idején kibontakozó katonai válságra való fegyveres felkészülés biztosítása benne az esetlegesen bevezetése esetén a katonai kötelezettség alapján bevonulók katonai kiképzése, felkészítése a feladatra. Megelőző védelmi helyzet kihirdetésére nem csak külső fegyveres támadás veszélye, de szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében is sor kerülhet.

A rendkívüli állapoton kívüli katonai veszélyeztetettség okán kihirdethető minősített időszaki helyzetek kialakulása okát vizsgálva elfogadható egyik érvnek kell tekinteni, hogy arra a rendkívüli állapot „kihirdethetetlensége” miatt került sor, azonban e helyzet nem tekinthető békeidőszaki válság fegyveres kezelésének.

### *3.3.2.3. A NATO csatlakozás alkotmánymódosításai*

A NATO csatlakozás kapcsán született alkotmánymódosítás is bizonyos vonatkozásban érinti a békeidőszaki válságok fegyveres kezelésének aspektusait. A módosítás tartalmi eleme a szövetségi kötelezettség teljesítésének kinyilvánítása. Azzal az érveléssel szemben, hogy egy szuverén állam bármely okból pl. szuverenitása védelme érdekében kollektív védelmi szervezethez tartozik (vagy válik ki) a nemzetközi jogalany szuverenitásából eredő nemzetközi szerződési szabadságából következik és ezért alkotmányba rögzítése szükségtelen, az az érv győzött, hogy a szövetségi kötelezettségnek az Alkotmányban is meg kell jelennie. Ezért a honvédelmi törvényekbe bekerült a Honvédség feladatáknak a szövetségi és

nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettség teljesítésének követelménye, amely szerint a teljesítése békeidőszaki válság kezeléseként a honvédség részére külföldön végre hajtandó fegyveres feladatot is jelenthet. Megjegyzendő, hogy ez nem előzmény nélküli. Bár a szocialista alkotmány nem tartalmazott hasonló rendelkezést, azonban az 1960. évi IV. törvény 3. § (1) bekezdés c pontja szerint a fegyveres erők egyik fő feladata a nemzetközi szerződésből folyó katonai kötelezettség teljesítése.

#### ***4. A nemzetközi terrorizmus problematikája***

A NATO-hoz való csatlakozás és a békeidőszaki katonai szolgálati kötelezettség megszüntetése mellett a 2001. szeptember 11-i események következményei is hatottak a törvényi szintű szabályozásra, amelynek egyik kifejezője a 2004. évi CIV. alkotmánymódosítás és a 2004. évi CV. új honvédelmi törvény elfogadása. Előzőekben térjünk ki röviden a szeptember 11-i események hatására. Az azt megelőző időkben az ilyen jellegű cselekményeket minden esetben belbiztonsági és nem katonai kérdésként kezelte a nyugati világ. Az Európai Unió jelenleg is elsődlegesen belügyi problémaként tekint az ilyen jellegű eseményekre.

A kollektív katonai védelem elvével szemben már korábban is jelentkeztek kisebb-nagyobb kihívások, és csak az ENSZ felhatalmazás nélküli humanitárius katasztrófa okán viselt délszláv háborúra gondoljunk, azonban a 2001. szeptember 11-ig olyan eset nem volt, amikor polgári célpont ellen nem fegyveresen és nem valamely állam hatalma alatt álló fegyveres erő által végrehajtott terrorcselekményt olyan fegyveres támadásnak tekintsenek, amely megalapozta volna a NATO szerződés 5. cikke alkalmazását. Ezen időponttal kezdődő események a védelemre vonatkozó belső jogokra, a hadviselés nemzetközi szabályaira, a védelempolitikára erőteljes hatást gyakoroltak. Egy olyan új világ következett be, ahol a történelem nemhogy befejeződött, de a nemzeteknek – benne elsősorban a nyugati világnak új biztonságpolitikai problémákkal

kell szembe néznie. Vajon igaza van-e Hantington-nak, hogy e kor a civilizációk harcát jelenti részben megváltozott eszközökkel? Számos ellenpéldát lehet felhozni vele szemben, de egy biztos, hogy növekedett a feszültség a civilizációs törésvonalak mentén, és nyílt konfliktusok alakultak számos ilyen helyen, elsősorban az iszlám radikalizmus következtében. Ezek a konfliktusok zömében, ha szabad ilyet mondani, unortodoxak, például az iszlám állam szinte semmilyen nemzetközi normát sem tart be a hadviselése során.

Milyen válaszokat lehet adni a jog területén anélkül, hogy a nyugati világ ne veszítse el alapértékeit? Az elgondolkodtató, hogy egy folyamat elindult, született számos vitatható megoldás, de még ma is az útkeresés állapotában vagyunk. Sokan vitatják a hazafias törvényekben megjelent jogkorlátozások mértékét, általános annak elítélése, hogy úgy tartom be országom által vállalt nemzetközi szerződést, hogy azt külföldön megszeghetem, és széles körű nemzetközi felháborodást vált ki olyan hírszerzési megoldások, amelyek tömegesen sértik az állampolgárok jogait (lehallgatások), továbbá milyen nemzetközi szabályoknak felelnek meg a drón támadások külföldi alkalmazása. Ezzel szemben néha tragikomikus, hogy olyanok kérik számon a nyugati értékek és nemzetközi jog következetes betartását, akik nemcsak azokat sárba tiporják, hanem az általuk vállalt nemzetközi hadviselésre vonatkozó normákat sem tartják be. Nem könnyű dilemma ezért e fejezet lezárásaként tekintsük át a már említett hazai - Alaptörvény megszületését megelőző – szabályozását.

#### **4.1. A békeidőszaki katonai kötelezettség megszüntetés hatásai a békeidőszaki válságkezelésre**

Az Alkotmánymódosításról szóló törvény és a honvédelemről szóló új törvény megalkotásának elsődleges indoka a békeidőszaki katonai szolgálati kötelezettség megszüntetése volt, azonban az új honvédelmi törvényben jelentkezett először a válságkezelésre vonatkozó szabályozás is. A létrehozott új minősített helyzetről már volt szó, továbbá említésre került a szövetségi kötelezettség

fogalmának kérdése is. A honvédelmi törvény a Honvédség feladatai meghatározása során (70.§ (1) bekezdés) az ország védelmi és szövetségi kötelezettség teljesítése mellett külön pontban szerepelteti a közreműködést az arra kijelölt és felkészített erőkkel a nemzetközi terrorizmus elleni harc katonai feladatai ellátásában. E honvédségi feladat közreműködői feladat, mellékága a nemzetközi terrorizmus elleni harcnak, annak katonai, nem belügyi szakmai ága. E törvényi szabály arra is alapot adott, hogy a polgári légi jármű terrorcselekményre történő felhasználása ellen szükséges katonai lépéseket megtegyék (131-132. §), továbbá például különleges művelési csoport speciális tevékenységet végezzen Afganisztánban. A szabályozás nem általános feladatává teszi a Honvédségnek e speciális tevékenységet, hanem csak az arra kijelölt és felkészített katonai szervek részére teszi kötelezővé e feladat ellátást.

A Hvt. 204. §-a törvényi értelmező rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmányban és már törvényben előforduló, egyes honvédelmet érintő tevékenységek magyarázatára. Közöttük szerepel a NATO Válságreagáló Rendszer fogalom értelmezése is.

#### **4.2. A békeidőszaki válság fegyveres kezelésének problémaköre**

A NATO Válságkezelési Rendszerének hazai alkalmazása adaptációja számos problémát, vitát, eltérő jogértelmezést eredményezett az érintett jogalkalmazók körében. Ezek egy részét e dolgozat már érintette. E problémakört sajátos szemszögből a következők szerint próbálom bemutatni:

a) egy állam életében számos olyan válságot él meg, amely alapjaiban rengeti meg az egész társadalmat, még sem igényel – legalábbis elsődlegesen – fegyveres kezelést (politikai, gazdasági, pénzügyi válságok);

b) vannak olyan válságok, amelyek részben vagy egészben igényelhetnek fegyveres kezelést, pl. katasztrófák, a közrend súlyos megzavarása, stb., de a válság fegyveres kezelése a rendőrség vagy más rendvédelmi szerv feladata;

c) a szükségállapot az állam súlyos belső válsága, amelyet fegyveres tevékenység okoz és a kezelése meghatározóan fegyveres kezelés, de rendvédelmi erőkkal. A szükségállapot alkotmányos tényállása során ismertetésre került a Honvédség másodlagos (ha a rendvédelmi szervek ereje elégtelen) szerepe. Ez a „klasszikus” olyan békeidőszaki belső válság, amelyet szükség esetén a Honvédségnek fegyveres eszközökkel kell megoldania;

d) a válságkezelés sűrű zónája: e dolgozat már több helyen foglalkozott a 2001. szeptember 11-én az USA-t ért terrortámadásokkal és azok következményeivel. Ezek közül elsődlegesen a jogi következményekkel foglalkozunk, így:

- az USA a NATO szerződés 5. cikke szerint fegyveres támadásnak tekintette a terrorkiált, és ennek következtében háborút indított a nemzetközi terrorizmus ellen (az eltérített polgári repülőket fegyvernek minősítette);

- az USA területén bekövetkezett támadás hazai elhárítását, a továbbiak megelőzését az Egyesült Államok belügyének tekinti; a hatékonyabb fellépés érdekében külön törvényt fogad el (hazafias törvény);

- miután kiderült a támadók külföldi kapcsolata (állampolgársága), továbbá hogy a támadók nem külföldi állam fegyveres erői vagy nem külföldi állam által irányított szervezet tagjai, a fegyveres támadók megbüntetése és más terrorszervezetek felszámolását tekintette háborúnak az USA, és ehhez kérte szövetségesei támogatását;

- a szövetségesek bár elfogadtak az USA érvelését, közös fellépéseiket zömében nem tekintik háborúnak, nem vezetnek be hadiállapotot, nincs ellenséges állam. Az országukat ért későbbi terrortámadásokat (Madrid, London) továbbra is belbiztonsági kérdésként fogják fel (a fegyveres erők belső jogok szabályai szerint segítő közreműködői feladatokat látnak el);

- az Egyesült Államok külföldön nem belügyi erővel lép fel, hanem haderejét alkalmazza és ennek során a NATO szerződés 6. cikkében megjelölt territóriumtól eltér esetenként válaszlépései során;

- külföldi fellépése szinte kizárólagosan az érintett ország beleegyezésével történik, de voltak olyan pl. dróntámadások, amelyekhez az adott állam beleegyezését nem kérte;
- az USA haderői modern fegyveres erők, amelyek szinte minden képességgel rendelkeznek. Folyamatosan fejlesztik és képezték ki az olyan katonai szervezeteket, amelyek képesek a terroristák (nem a nemzetközi hadijog szerinti fegyveres erők) elleni hadviselésre;
- esetenként olyan tevékenységet is végez külföldön, amely a hazai joga szerint tiltott, vagy engedélyhez kötött;
- a szövetségesekkel történő együttműködés során az együttműködés területeit a közreműködők képességei határozzák meg. (pl. a magyar szerepvállalás, kiképzés, őrzésvédelem, légtérirányítás, stb.) A képességek növelése céljából USA segítség a részvételhez;
- az Egyesült Államok fontos kérdésnek tekinti a NATO szövetség fellépését a nemzetközi terrorizmus ellen, ezért erőteljesen szorgalmazza a szövetség szélesebb értelemben vett válságreakáló képességei fejlesztését, amely több esetben a tagállamok belső joggal való összhangjának problémáját veti fel, de jelentheti azt is, hogy vannak olyan képességbeli hiányok is, amelyek betöltését csak az adott ország rendvédelmi erői (terrorelhárítás, katasztrófa védelem, polgári védelem, titkos szolgálat, rendőrség) képes ellátni;
- a fegyveres erők külföldön végzett terror-elhárítási tevékenysége felveti a nemzetközi hadijognak való megfelelés kérdését is.

### ***5. Az Alaptörvény és a békeidőszaki fegyveres válságkezelés***

Az új Alkotmányunk (Alaptörvényünk) születésének némileg rendhagyó körülményei egyes tartalmi elemei hazai és esetenként nemzetközi szintű vitája már elcsitulni látszik, de talán még nem érkezett el az idő annak tárgyilagos, átfogó vizsgálatához. A honvédelmet érintő rendelkezések részleges elemzése már

elkezdődött<sup>4</sup>, azonban átfogó tematikus elemzése még várat magára. E dolgozat a témája okán elemzi Alaptörvényünk számos honvédelmet érintő rendelkezését, esetenként szélesebb összefüggésben is, de ennek ellenére metodikája szerint is „célvizsgálat marad”, a komplex vizsgálat a jövő feladata.

A vizsgálat az előző alkotmányos szabályozás összehasonlítását végzi el az Alaptörvénnyel, s mivel a rendelkezések zömében a szabályozás markánsan nem változott meg, az ismertetés elsődlegesen az eltérés bemutatására törekszik. Előljáróban a különleges jogrendi tényállásokat tekintjük át. A kerekasztal tárgyalások eredményeként kialakult az „új” Alkotmány három minősített időszakot emelt az Alkotmányba: a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. A rendkívüli állapot kihirdetésének problematikájaként egészült ki a szabályozás a korábbi ismertetések alapján a 19/E § szerinti esettel, továbbá ezen ok mellett a hadkötelezettség békeidejű megszüntetése miatt a megelőző védelmi helyzettel. Vizsgáljuk meg, hogy ezen minősített időszakok sorsa miként alakult az Alaptörvényünkben.

### **5.1. A szükségállapot és a veszélyhelyzet**

Alaptörvényünk hatályba lépéséig a szükségállapot kétarcú minősített helyzet volt, a polgárháborús, lázadásjellegű tényállás mellett katasztrófa védelmi tényállási elemeket (elemi csapás, ipari szerencsétlenség) is tartalmazott. Alaptörvényünk különleges jogrend fejezete 48. cikk (1) bekezdés b) pontjában meghatározott szükségállapotú tényállás már nem tartalmaz katasztrófa elemeket. Véltetőleg a módosulás egyik oka lehetett a kolontári vörösiszap katasztrófa következményei felszámolásában szerzett tapasztalatok. Ezzel a módosulással az 53. cikkben szereplő veszélyhelyzet kezelése teljes egészében a kormány felelősségi körébe került.

---

<sup>4</sup> Például lásd: Kovács István: *A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai*. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2014/1. szám.

A szükségállapot tényállás további része változatlan. A kihirdetés az Országgyűlés feladata (akadályoztatása esetén a köztársasági elnök) úgyszintén az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönthet a Honvédség felhasználásáról, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok (ez utóbbi új és indokoltan megjelenített szervezet) alkalmazása nem elegendő.

Ezen súlyos békeidőszaki válságok kezelésében való honvédségi részvétel nem változik. A 45. cikk (3) bekezdése az Alkotmány szintjére emeli a katasztrófák elhárításában való közreműködési feladatot, amelyet a Honvédség továbbra is fegyverhasználati jog nélkül lát el (2011. évi CXIII. törvény 36. § (2) bekezdés a) pontja) a szükségállapot felhasználása másodlagos, azonban annak elrendelése esetén feladatát fegyverhasználati joggal látja el. Ez a „másodlagos” feladat a Magyar Honvédség legfontosabb Magyarországon teljesítendő békeidőszaki tevékenysége, amelyet fegyveresen lát el. E feladatellátás ugyan nem háborús tevékenység, de minősített időszak a szükségállapot kihirdetéséhez kötött tevékenység.

## **5.2. A katonai jellegű válságok kezelése az Alaptörvényben**

Előjáróban indokolt röviden áttekinteni a Magyar Honvédség részére meghatározott alkotmányos feladat ellátását, annak változását az Alaptörvényben. A Honvédség az állam fejezet végén a 45. cikk alatt került elhelyezésre. Az (1) bekezdés – új elemként megállapítja, hogy az ország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. Ezzel újra alkotmányos fogalommá válik a „fegyveres erő” kifejezés. Az alapfeladat részletesebben került megfogalmazásra (szuverenitásvédelem, területi épség és a határok védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, humanitárius tevékenység végzése). A Határőrség megszűnését követően talán a határ katonai védelmi illetőleg a 46. cikk (1) bekezdésében a rendőrség feladatává tett államhatár rendje védelmének tartalmi elemei értelmezése vethet fel kérdéseket.



Úgyszintén a nemzetközi jog szabályaival összhangban álló humanitárius tevékenység tartalma is igényelhet magyarázatot.

### **5.2.1. A váratlan támadás (52. cikk)**

A korábbi Alkotmányban e jogi intézmény a 19/E. § alatt szabályozták; bevezetése okait, körülményeit e dolgozat már ismertette. Ezek alapvetően nem változtak, ezért ismétlésük felesleges. A 19/E § szerinti eset a váratlan támadás címet kapta. Az intézmény tartalma azonban változatlan. Rendkívüli állapot kihirdetése nélkül a kormány irányításával a Honvédség fegyveres tevékenysége a váratlan fegyveres támadással szemben oly módon, hogy a konfliktus ne váljon háborús konfliktussá. Ilyen módon ezt is tekinthetjük válság békeidőszakában fegyveres kezelésének. A szövegezés kisebb technikai korrekciókat tartalmaz, bár egy kissé nehezen értelmezhető, hogy miért volt indokolt a fegyveres védelmi tervnek „szükség esetén” alkalmazásának kodifikálása. Megjegyezendő, hogy külső fegyveres csoportok kifejezés alatt nemcsak idegen fegyveres erőket, hanem irreguláris erőket, értsd mai szemmel a fegyveres terrorakciók elleni fellépést is lehet érteni.

### **5.2.2. A megelőző védelmi helyzet (51. cikk)**

A megelőző védelmi helyzetre vonatkozó korábbi Alkotmányban szereplése okaira tartalmára, szabályozására vonatkozó megállapítások, az Alaptörvény kapcsán is elmondhatóak, mivel a jogintézmény szabályozása – kisebb pontosításokkal – változatlan. A dolgozat témája szempontjából összegezve megállapítható, hogy a katonai veszélyeztetettség (válság) idején alkalmazandó, e minősített időszaknak a célja az esetlegesen bekövetkező fegyveres válságra való felkészülés (például a hadkötelezettség újbóli bevezetése anélkül, hogy a fegyveres konfliktus még bekövetkezett volna).

**5.2.3. A rendkívüli állapot (48-49. cikkek).**

A béke és háború időszakának elhatárolódása, vízválasztója a rendkívüli állapot kihirdetése a magyar jog szerint. Az Országgyűlés e deklaratív kijelentése olyan különleges jogrendi és államszervezeti változásokat eredményez, amely alapján jogi értelemben háborús helyzetként értelmezhető. Ezt még akkor is igaznak kell tekinteni, ha a kihirdetésre a „háborús veszély” következtében kerül sor. Ekkor még a nemzetközi hadijog szerint nem vagyunk hadviselő fél, de nagy valószínűséggel azzá válunk. Ennek fordítottja is igaz lehet, egy hadüzenettel hadviselő féllé válunk, ugyanakkor a felek között nincs harci érintkezés, és a hadüzenet átadását követően is el kell telnie egy időszaknak, míg formálisan kihirdetik a rendkívüli állapotot. Egy kisebb váratlan fegyveres betörés miatt sem kell rendkívüli állapotot kihirdetni (a II. világháború során magyar hadüzenet ellenére hosszú ideig nem volt harci érintkezés az Egyesült Államokkal). Mint látható, a háborús veszély kérdése mérlegelési kérdés, azonban egy hadüzenetnek már kötelező hadiállapot kinyilvánítását kell maga után vonni még akkor is, ha a korábban jelzett, komikusnak tűnő (Egyesített Kókusz Szigetek) esetet feltételezzük.

Ha az Alkotmány és az Alaptörvényben szabályozottakat összevetjük, eltérést nem találunk sem a kihirdetés tényállása, sem a Honvédelmi Tanács létrehozása, összetétele és jogköre tekintetében.

A puding próbája az evés, bár senki nem kívánja a rendkívüli állapotot „kipróbálni”, azonban esetleges bekövetkezése esetére a lehetséges működését már békeidőszakában is modellezni szükséges. Ennek kapcsán első ízben az Alkotmány 19/E §-a megalkotásakor jelentkeztek e jogintézménnyel kapcsolatos kételyek, majd később a szakértők jelezték<sup>5</sup> is aggályaikat.

Az Alaptörvény szerint (korábbi Alkotmányban is) más minősített esetek közös jellemzői némileg leegyszerűsítve az

---

<sup>5</sup> A 2000-es évek elejétől az Igazságügyi Minisztérium honvédelmi kérdésekkel foglalkozó szakértői (Dr. Puss Lajos, Dr. Zséli János) jelezték fenntartásaikat.

Országgyűlés szerinti (vagy akadályoztatás esetén speciális szabályok szerinti) kihirdetés, a kormány vagy a köztársasági elnök vezeti be a külön törvényben meghatározott intézkedéseket, illetőleg az Alaptörvényben meghatározott jogalkotási jogosultság megnyílása, amely csak a különleges jogrend alatt hatályos. A rendkívüli állapot azonban az „ügy ura” tekintetében eltér a más minősített időszakokétól. A rendkívüli állapot létrejöttével egy új átmeneti államszervezeti egység, a Honvédelmi Tanács jön létre. Önmagában ez nem lenne újdonság (a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács létrehozása a Honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 3. §-a szerint, valamint a „szocialista” Alkotmány 31. § (1) bekezdése szerinti Honvédelmi Tanács létrehozása), azonban ezek létrejötte esetén is van az országnak kormánya, kormányzója, Elnöki Tanácsa, de az Alaptörvényben szereplő Honvédelmi Tanács – némi cinizmussal – a „minden hatalmat a szovjeteknek” mintáját hatalom koncentrációját jeleníti meg azzal, hogy a Honvédelmi Tanács gyakorolja a kormány, a köztársasági elnök és az Országgyűlés által átruházott jogköröket.

Azt mondják, hogy ha egy színpadon az előadás alatt kellékként van egy puska, akkor azt előbb-utóbb valaki elsüti. Az, hogy az Alaptörvényünkben van Honvédelmi Tanács, az még nem biztos, hogy valaha is működésbe lép, bár ezt nem lehet tudni. Egy nem kívánatos esemény lehetséges bekövetkezhetősége kapcsán felidézhető a híres zenész dalának címe „Képzeld el”. E dolgozat szerzője a következő kisebb-nagyobb, esetenként vitatható anomáliákat látja a Honvédelmi Tanáccsal kapcsolatban:

- a) a felelősség kérdése: a tanácsot a köztársasági elnök vezeti, akit nem a polgárok, hanem az Országgyűlés választ, akinek nincs politikai felelőssége. Lesz-e felelőssége a háborús hadviselésért?
- b) Kinek felel a Honvédelmi Tanács a működése során? A kormány az Országgyűlésnek felel. Ez a felelősség átszáll a Honvédelmi Tanácsra?
- c) A működés egyes kérdései: a Honvédelmi Tanács összetételének többségét a kormány tagjai teszik ki még

akkor is, ha manapság a kisebb létszámú kormány a divatosabb. Az „okos” miniszterelnök, ha a tanács létrehozása indokoltsága felmerül, gyors kormányalakítással meghatározó befolyást tud szerezni a Tanácsban. A 2011. évi CXIII. törvény 34. § (5) bekezdése szerint a tanács döntéseit az elnök és a miniszterelnök írja alá. Eszerint egy funkciója van a miniszterelnöknek. Van-e más? Létezik-e miniszterelnöki funkció? A tanács a végrehajtói hatalom feladatait, vezetését hogy látja el? A kormány és a miniszteri szintű jogalkotás megszűnik, nem beszélve a kormányhatározatok szerinti irányítás lehetőségéről. A Hvt. akadályoztatási szabályai sok mindent megoldanak, azonban mi lesz az alkalmatlan személyekkel? Kerülhet-e új tag a tanácsba? (Aggályosnak tűnik, hogy törvényi szint rendelkezik arról, hogy az Országgyűlés akadályoztatása esetén feladatait a Honvédelmi Tanács látja el.) A Hvt. 30. § (1) bekezdés a) pontja nagyvonalú feladat ellátási jogkört ad, de vajon képes-e a testület háborús körülmények között a végrehajtó hatalom „normál” működését ellátni. Egy addig sosem működő testület képes-e hatékony működésre rövid idő alatt átállni?

- d) A NATO és az Európai Unió legfelsőbb fórumain az addig eljáró miniszterelnököt a köztársasági elnök váltja fel. Vajon ez nem okoz törést a háborús vezetésben? Ezek csak önkényesen kiragadott példák voltak.

Az elmúlt időszakban - újra és újra felbukkan leginkább a jelenlegi politikai vezetők személye kapcsán egy feltéve, de meg nem engedve - feltételezés, amely szerint közbiztonsági rendszerünkben egy prezidenciális jellegű módosulás következne be, amelynek minimális feltétele lenne a köztársasági elnök nép által történő közvetlen választása, és bizonyos végrehajtói hatalmi jogosultságok elnöki gyakorlása is. A nemzetközi példák szerint ez elsődlegesen a honvédelem és a külpolitika területét érintheti. Ez esetben a

főparancsnoki funkciónak erőteljes működésirányítás jogosultság felé kell tolódnia. Egy ilyen fajta köztársasági elnöki funkciók megléte esetén a Honvédelmi Tanácsot talán hatékonyabbá lehet tenni, de egy esetleges erőteljesebb – Alaptörvényt értelemszerűen módosító – közjogi módosulás során a rendkívüli állapoti szabályozás revíziója lenne a célszerűbb. Vannak már kipróbált és eredményes példák<sup>6</sup>.

E fantáziálás után térjünk vissza a hatályos szabályozás realitásához. A megismert szabályozásra figyelemmel a mindenkori politika mindent el fog követni, hogy rendkívüli állapot alkalmazására ne kerüljön sor.

Ezek után indokolt összegezni Magyarország területén belüli békeidőszaki válságok fegyveres (honvédségi) kezelés lehetséges módjait:

- a) katonai jellegű külföldről indult veszélyek bekövetkezése esetén a veszély elhárítására való felkészülés érdekében

---

<sup>6</sup> Winston S. Churchill *A második világháború* c. művében a háborús igazgatással kapcsolatban a következőket írja: „A parlamentben és a sajtóban uralkodó nézeteknek engedve úgy határoztunk, hogy a háborús kabinet szűk körű lesz. Kezdetben csupán öt tagúra méreteztem, s az öt közül csak egy, a külügyminiszter kapott egyszersmind tárcát is. A kabinet természetesen az akkori pártpolitikusokból állt össze.” (Első kötet 215. o.)

A háborús igazgatásról a következőket írja: „A háborús igazgatásban bekövetkező változások inkább gyakorlati jellegűek voltak, mintsem látványosak. „Az Alkotmány – mondta Napóleon – legyen tömör és homályos”. A meglévő intézményekhez nem nyúltunk hozzá. A hivatalok személyi állományában nem történt változás. A háborús kabinet és a vezérkari főnökök bizottsága eleinte ugyanúgy ülésezett minden nap, mint addig. Azzal, hogy a király jóváhagyásával honvédelmi miniszterre neveztem ki saját magamat, semmilyen jogi vagy alkotmányos módosítást nem eszközöltem. Arra azonban gondosan ügyeltem, hogy jogaimat és kötelezettségeimet ne határozzam meg. Sem az uralkodótól, sem a parlamenttől nem kértem rendkívüli hatáskört magamnak. Mindamellet úgy értelmezték a helyzetet, hogy a háború általános irányítása az én dolgom, természetesen a háborús kabinet és az alsóház támogatásával.” (Első kötet 217. o.)

megelőző védelmi helyzet, súlyosabb esetben rendkívüli állapot kihirdetett időszakában a katonai agresszió elleni felkészülés, az agresszió bekövetkezésekor a támadás elhárítása, illetőleg a fegyveres harc felvétele.

- b) a belső, fegyveres kezelést igénylő válságok felszámolásában való részvétel. Amíg a külföldről az országot ért külső fenyegetés, vagy bekövetkezett támadások okozta válságok leküzdése elleni fegyveres harc a Honvédség megkülönböztetett alapfeladata, úgy a belső okok miatti fegyveresen elkövetett cselekmények következtében kialakult válságok fegyveres leküzdése a rendőrség, a terrorelhárítás illetőleg a titkosszolgálatok feladata. A civilek elleni, gyakran politikai indíttatású, fegyveresen elkövetett cselekmények miatti válság elleni fegyveres harcnak kivételesnek kell lennie. Erre csak akkor kerülhet sor, ha az említett szervezetek ereje a válság leküzdésére elégtelen, és kihirdetett szükségállapot van. A Honvédség felhasználásához egyéb garanciális szabályok betartása is szükséges.

Az Alaptörvényünk felhatalmazása alapján megalkotott új sarkalatos törvény (2011. évi CXIII. törvény) a Honvédség feladatai közül elhagyta a korábbi Hvt-ben szereplő, a nemzetközi terrorizmus elleni harc katonai feladataiban való közreműködői feladat fegyveres ellátását. Ennek következtében az országot külföldről ért terrorakciók leküzdésében elsődlegesen csak a szükségállapotú tényállás alapján, annak kihirdetése esetén, és csak akkor van lehetőség, ha azt a már említett szervezetek nem tudják felhasználni. Elvileg az automatikus közreműködésre nincs lehetőség, legrosszabb esetben a „váratlan támadás” szerinti reakció lehet a megoldás.

A fegyveres erők belső felhasználása (alkalmazása) szigorú szabályokhoz kötése a politikai, pártsemleges, befolyásolásmentes működése érdekében szükséges. Ez nem jelenti azt, hogy a fegyveres erők az ország belső gondjaival (válságaival) szemben részvételen lenne, törvényi szabályok szerint – fegyvertelenül –, számos feladat

ellátásában vesznek részt (például tűzszerészet), de talán a legjelentősebb a katasztrófák elleni küzdelemben való közreműködés.

- c) a béke időszakában külföldön elvégzendő válságkezelési feladatok ellátása: már volt szó arról, hogy a rendszerváltás időszakában elfogadott alkotmánymódosítás egyik jelentős eredménye volt a fegyveres erők feletti parlamenti kontroll biztosítása, amelynek fontos eleme volt a magyar és a külföldi fegyveres erők mozgásához, állomáztatásához, alkalmazásához szükséges országgyűlési jóváhagyás. Volt már arról is szó, hogy ez a szabályozás a későbbiekben a nemzetközi katonai, közöttük a NATO-val való együttműködést gátolta. Számos alkotmánymódosítás is próbálta egyszerűsíteni (például 40/C § módosításai) az eljárást, de így is esetenként belpolitikai vihart kavart a nem szándékolt be nem tartásuk. E módosulások részletes bemutatása helyett célszerűbb az Alaptörvényünk vonatkozó rendelkezéseinek elemzése. Mint láttuk, a hatályos törvényi szabályozás az országon belüli békeidőszaki fegyveres kezelést igénylő válságokra alapvetően megoldást kínál. Most nézzük meg a nemzetközi oldalt.

Leegyszerűsített, vulgáris biztonságpolitikai értelmezés szerint a világ gazdasági, politikai és nem utolsó sorban katonai vezető szövetségi rendszerének tagjai vagyunk, ezért a kollektív védelmi képesség belátható időn belül biztosítja a szövetségi rendszeren kívüli hatalommal szembeni támadás elhárításának lehetőségét (az elrettentést). A szövetség elleni támadás szinte egyetlen eszköze maradt elsősorban a civilizációs, kulturális ellentétből fakadó, nem állami, hanem különböző szervezetek unortodox hadviselése, a terrorizmus. Az ellene való harc a terrorizmus gyökerei felszámolására is irányul, ezért korunkban felértékelődött a fegyveres erőknek velük szembeni külföldi fegyveres tevékenysége, ha úgy tetszik, válságkezelése.

Nézzük meg, hogy Alkotmányunk a Honvédség nemzetközi szerepvállalására milyen rendelkezéseket tartalmaz. Az gondolható, hogy az engedélyezési eljárás területén érezhető folyamatos hangsúlyeltolódás a Kormány engedélyezési jogkörének kiszélesítése irányába. E hangsúlyeltolódás ma már inkább primátus kérdésében jelent váltást. Korábban főszabály szerint az Országgyűlése a döntési jogkör, és kivételezett szabály a kormány engedélyezési jogköre bizonyos feltételek mellett. Alaptörvényünkben „döntés katonai műveletekben való részvételről” cím alatt a 47. cikk (1) bekezdésében a határátlépéssel járó honvédségi csapatmozgásról a kormány döntési kompetenciáját állapítja meg. E generális szabály alól a (2) bekezdés szerinti országgyűlési jogkör jelent kivételt, amely szerint az Országgyűlés dönt a Honvédség külföldi állomásozásáról, hazai vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi haderő magyarországi állomásoztatásáról, vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról. A (3) bekezdés határozza meg a kivételt, amely szerint a kormány dönt a (2) bekezdésben megjelölt csapatmozgásokról, ha az az Európai Unió vagy a NATO döntésén alapul. Érdekes a (4) bekezdés szerinti megfogalmazás, amely a kormánynak a (3) bekezdés szerinti engedélyezésről való tájékoztatási kötelezettségét kiegészíti a Honvédség békefenntartásában való részvételének, vagy a külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenysége engedélyezés tárgyában hozott döntéssel. Ezzel indirekt kimondja, hogy ez utóbbi két tevékenység végzésére vonatkozó engedélyezést is a kormány adja.

Az Alaptörvényi engedélyezési jogkörök tartalmának értelmezésére - hasonlóan a korábbi (2004. évi CV. törvény 204 §-ában megállapított értelmező rendelkezésekhez) - a Honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is tartalmaz értelmező rendelkezéseket. Ezek egy része az Alaptörvényben szereplő egyes fogalmak törvényi magyarázatát adja. Külföldön mi a válság, amely katonai erővel történő beavatkozást igényel, részben e fogalmak leírásában megtalálhatók, azonban ezek közel sem merítik ki a teljes leltárt (le lehet-e írni a



teljesség igényével, hogy például mi a humanitárius tevékenység tartalma), inkább az a kérdés, hogy a válságok felszámolása minden esetben a fegyveres erők (külföldön ellátandó) feladata-e. Ha belföldön a terrorisztikus támadások elhárítása nem a hazai fegyveres erők feladata, akkor külföldön miért? Ha bizonyos tevékenységek végzéséhez szükséges szakmai kompetenciával nem rendelkezik, akkor idegen országban rendelkezni fog ezzel a képességgel (például iskolaépítés vagy egyéb béketámogató feladat)? Ezek közül a legkényesebbek a hadviselésre vonatkozó kérdések gyakorlati alkalmazása, és a katonai szükség kérdése kapcsán merül fel (Különleges műveleti csoport tevékenysége). Mint látható, a külföldi békeidőszaki válságok kezelése képlékeny terület, a Hvt. értelmező rendelkezése is csak példálózó fogódzókat ad.

A dolgozat témáját lezárva e sűrű zóna, a terrorizmus elleni (gyakorlatilag civilek elleni) hadviselés, mint „békeidőszaki válságkezelés” kérdése a legproblematikusabb.

