

Székely Zoltán alezredes:

AZ ÖNKÉNTES TARTALÉKOSOK A KÜLÖNLEGES JOGRENDBEN

DOI: [10.35926/HSZ.2021.3.4](https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.3.4)

ÖSSZEFOGLALÓ: *A hidegháborút követően a megváltozott biztonsági kihívásoknak megfelelően a különleges jogrendek szabályozásába is új esetek kerültek be. E kihívásoknak megfelelően a Magyar Honvédség feladatrendszere is átalakuláson ment át, amivel párhuzamosan a tartalékos rendszer is átformálódott.*

KULCSSZAVAK: *önkéntes haderő, tartalékos rendszer, különleges jogrend*

„*Qui desiderat pacem, praeparat bellum!*”¹
Vegetius

BEVEZETÉS

A modern technológiák, elsősorban az információtechnológia újabb vívmányai hatására egyre jobban összefonódó, a kölcsönös függőség mind újabb dimenzióiba eljutó világa a konfliktusok korábban nem látott formáit állítják az állampolgárok, az államok és azok vezetői, a kormányzatok elé. A globalizáció okán a nemzetközi élet egyes szereplői nem csupán esetlegesen, szándékolatlanul sértenek olyan érdekeket, amelyek mérlegelése korábban még csak fel sem merült, hanem épp ellenkezőleg: a hidegháborút felváltó, az USA által képviselt egypólusú világrend megdöntésében érdekelt új kihívók (elsősorban Oroszország és Kína) láthatólag szakítani igyekeznek a nemzetközi politikát (különösen az európai konfliktusokat) korábban uraló békére és biztonságra törekvés általános paradigmájával. A hidegháború alatt, a totális világégés fenyegetésében az európai béke és biztonság rendszerének erodálását mindkét szuperhatalom veszélyes játéknak tartotta, azonban a kölcsönös nukleáris megsemmisítésen alapuló doktrínák jellemezte időszakot követően ezen – akár a rendszerváltások után elviekben azonos oldalra került – államok a konfliktusok szélesebb skáláját, új vagy újszerű hadviselési módok alkalmazását is elfogadhatónak látják.

A hidegháború alatt Európán kívül fellángoló ún. helyi háborúk olyan proxyháborúkként értelmezhetők, amelyek használatával a két szuperhatalom megpróbált az atomfegyverek jelentette globális világégés fenyegetése alól a kis országok helyi érdekeinek, konfliktusainak áruhájába öltözve kibújni, és a pusztító világháború helyett a *status quo*t minimálisan megváltoztatva, kis lépésekkel teret nyerni. Mindeközben egyfajta ellentétként az ENSZ, az EBESZ és más nemzetközi biztonsági szervezetek békét szavatoló struktúrákat biztosítottak a nyugati, elsősorban európai államoknak. Ez a nemzetközi biztonsági helyzet a 21. század

¹ „Aki békét óhajt, készüljön a háborúra!” (lat.) Publius Flavius Vegetius Renatus: *Epitoma Rei Militaris*. In: Kákóczki Balázs: *Vegetius hadtudományi munkájának utóélete a középkorban*. Attraktor, Máriabesnyő, 2013.

világpolitikai történéseit tekintve bizonyos szempontból idillinek, más szempontból viszont megtévesztőnek is mondható volt azáltal, hogy a két szuperhatalom Európára helyezte érdekeinek hangsúlyát. Ami azt jelentette, hogy a második világháború lezárását követően itt kialakult *status quo* megváltoztatására tett bárminemű kísérlet maximális megtorlását helyezte mindkét fél kilátásba, vagyis a nagyhatalmak maximális szembenállásának e kimozdíthatatlansága a béke látszatát keltette. Ami Európában hidegháború volt, az a világ többi részén inkább „forró békeként” volt jellemezhető, hiszen a helyi háborúk esetében ugyan a szuperhatalmak messzemenőig ügyeltek arra, hogy hivatalos szinten ne álljanak egymással szemben a frontvonal két oldalán, azonban a fegyverzetben, vagy akár az azokat kezelő (a konfliktusban hivatalosan részt nem vevő) „tanácsadók” tekintetében is megnyilvánuló támogatásokkal próbálták számukra kedvezően befolyásolni az eseményeket.

A hidegháborút követően a Szovjetunió felbomlásával, a nagyhatalmi érdekszférák határainak eltolódásával szinte azonnal forradalmak, polgárháborúk robbantak ki a világ több térségében. A Szovjetunióról leszakadó országok keresték pozíciójukat egy új világban: miközben Kelet-Európa viszonylag békésen vezényelte le a rendszerváltást, a Balkán újra lángba borult, és ahogy Oroszország lassan visszavonult vagy visszaszorították korábbi érdekeltségi területeiről, polgárháborúba süllyedt országokat hagyott maga mögött Közép-Ázsiában és Észak-Afrikában is.

Azok a konfliktusok, amelyek több évtizedig távol maradtak a térségben, a 21. század hajnalán bekopogtattak azon európai államok kapuin is, amelyek a hidegháború végét követő eufória hatására nagyarányú demilitarizálást hajtottak végre, s eleinte elhanyagolták fegyveres erőiket. Azonban az ukrán válság és általában Oroszország külpolitikai aktivizálódása (és bizonyos szempontból radikalizálódása), valamint a közel-keleti, észak-afrikai konfliktusok hatására meginduló menekültáradat újra ráirányította a politikai vezetők és az állampolgárok figyelmét a védelmi kérdések fontosságára.

A rendkívüli helyzetekben bevezetendő különleges jogrendek tekintetében a hidegháború korszaka a védelmi igazgatásnak szinte csak katonai esetekre korlátozódó, mai szemmel idealisztikusan tiszta világát egy sokkal összetettebb, homályos környezet váltotta fel. A világ nemcsak katonapolitikai szempontból alakult át, hanem megjelentek a biztonság olyan kérdései is, amelyekre az államoknak hiteles választ kell találniuk. Ilyenek a környezetvédelmi kérdések, a más régiók instabilitása miatt kialakult migrációs válságok, vagy akár az egyes országok megváltozott összetételű lakossága miatt jelentkező identitásbeli vagy kisebbségi kérdések. Ugyanilyen fontos lehet az a tényező is, hogy a globalizáció miatti versenyképességi kihívások hatására adott országok szélesebb rétegei kerülhetnek egzisztenciális válságba, szegénységi státuszba. Mindezeknek az államoknak a vezetésétől az állampolgáraik adekvát válaszokat követelnek, amelyekhez azonban szükséges egy olyan mozgástér megléte is, amit a békeállapot fenntarthatatlansága után kihirdetett különleges jogrendekre vonatkozó szabályozás biztosíthat.

Jelen írásomban² megpróbálom meghatározni azokat a jellemzőket, amelyek mentén a hidegháború fegyveres erőinek tartalékos rendszere átalakult, összevetem Magyarország különleges jogrendi eseteivel, és bemutatom a tartalékosok alkalmazását e viszonyok között.

² A magyar helyesírás szabályai szerint a köznevek nagybetűs kezdése nem szokványos a helyesírási gyakorlatban, kivéve hivatalos iratokban és jogi szövegek környezetben. Mivel jelen tanulmány témája a különleges jogrend jogi szabályozása, ezért a Kormány, illetve a Honvédség tulajdonneveket (a hivatkozott dokumentumokhoz hasonlóan) nagy kezdőbetűvel írjuk (– a szerk.).

ÁTALAKULÓ TARTALÉKOS RENDSZEREK

A tartalékos rendszerek átalakulásának bemutatásához Christopher Dandeker *Búcsú a fegyverektől?*³ című tanulmányát veszem alapul. Az 1998-ban megjelent mű pontosan leírja azt a folyamatot, amely a fejlett, elsősorban nyugati államok fegyveres erőinek átalakulását jellemezte a hidegháború lezárását követően.

Francis Fukuyama fogalmazta meg elsőként azt a tézist, hogy a fejlett nyugati demokráciák számára a hidegháború vége a más fejlett országokkal szembeni konfliktusok számának és a globális világégés lehetőségének csökkenését jelenti. Fukuyama gondolataival összhangban Dandeker is arról értekezik, hogy a védelmi képességek csökkentése révén lehetőség nyílik a társadalmi szerkezet posztmilitáris társadalommá való átalakítására. És valóban, a védelmi képességek csökkentése tetten érhető volt az európai országok jelentős részében egészen az új évezred első évtizedéig, még az ún. „nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem” 2001-ben történt kihirdetését követően is. A Magyar Honvédség létszáma például ennek következtében a rendszerváltás idején meglévő mintegy 105 ezerről 2010-ig hozzávetőleg 28 ezer főre csökkent, emellett 2005-ben – néhány önkéntes tartalékost leszámítva – a sorkatonai szolgálat békeidejű felfüggesztésével egyidejűleg a törvényi kötelezettségen alapuló békeidőszaki tartalékos rendszert is felszámolták.

Christopher Dandeker a fejlett országok hidegháborús haderejére nem a „tömeghad-sereg” kifejezést használja (amely a viszonylag kis létszámú békehaderőt és a mozgósítás után jelentősen megnövelt állományú haderőt jelenti), hanem a „készenléti erőt”, amit a várhatóan bekövetkező világméretű konfliktus és az ennek megvívására készenlétben tartott, magas technikai színvonalú fegyverzet kezelésére alkalmas, viszonylag nagy létszámú és professzionálisan felkészített békeállomány jellemez. Amíg a tömeghad-seregben a mozgósítás során behívott nagy létszámú tartalékos állomány felkészítése relatíve gyorsan megoldható, addig a hidegháború során megjósolt konfliktus gyorsasága, váratlansága és a kezelendő haditechnika kihívásai már nem teszik lehetővé az újonnan behívott tartalékos állomány – elsősorban hadkötelesek – gyors és megfelelő szintű felkészítését, kiképzését.

A Szovjetunió összeomlásával a fegyveres erők nagyarányú csökkenése indult meg a NATO és a Varsói Szerződés volt tagállamaiban. Jórészt megszűntek azok a rövid készenléti idejű képességek, amelyek egy várható atomháború időszakában a túlélést és a harc sikeres megvívását biztosíthatták, és ezt a folyamatot csak minimálisan befolyásolták az olyan konfliktusok, mint az I. öbölháború (*Sivatagi Vihar*) vagy a Balkán destabilizálódása miatti délszláv háborúk.

Christopher Dandeker haderőszervezési elgondolása a szerző véleménye szerint megfelel az új kihívásoknak és újraértelmezi a tartalékos erőket. Elmélete szerint a tartalékos erő már nem vagy már nem csak egy nukleáris összecsapás során bevethető, nagy pusztító erejű fegyverzet alkalmazását támogató személyi állomány. A hidegháború után megjelenő új kihívásoknak megfelelően a tartalékos állomány funkciója kibővült, és nem csupán az állandó (Magyarországon ez a hivatásos és a szerződéses) állomány elsősorban honvédelmi típusú, különleges jogrend során történő megerősítésére szolgál, hanem a békében (a normál és a különleges jogrend viszonyaiban) jelentkező feladatok támogatására is. Az Egyesült Királyság vagy az Amerikai Egyesült Államok 2000 utáni külföldi missziói során bizonyos

³ Christopher Dandeker: *Búcsú a fegyverektől? Haderő és nemzetállam a változó világban*. In: Molnár Ferenc (szerk.): *Civil-katonai kapcsolatok*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006, 33–55.

feladatokat szinte teljesen csak ilyen állományú katonákkal vagy katonai egységekkel láttak el (ilyenek voltak például a légi szállítást biztosító vagy a földi telepítésű légvédelmi rendeltetésű alakulatok). Az egyre összetettebb missziós feladatok (például a civil-katonai kapcsolatok, vagy a stabilizációs és újjáépítési feladatok) biztosítása is olyan támogatást igényel, ami megkívánja az inkább polgári, mint katonai szakterületeken tapasztalattal rendelkező személyek alkalmazását (tolmácsok, mérnökök, közigazgatási, oktatási szakemberek stb.).

A hidegháborút követően a sorkatonai szolgálatot a legtöbb nyugati országban békeidőben felfüggesztették, ennek köszönhetően a haderőszervezés önkéntességen alapuló modellje terjedt el. Ez a tartalékosokat annyiban érintette, hogy létrejött a békeidejű önkéntes tartalékos szolgálat. Az önkéntes tartalékosok ezen új feladatok viszonylatában történő alkalmazása megváltoztatja, kiegészíti a katonai szolgálati forma alaprendeltetését. Az önkéntes tartalékos már nemcsak egy olyan állomány, amely segíti, gyorsítja a háborús szervezet feltöltését, hanem például segíti a különleges jogrend során bevezetett sorkatonai szolgálatra behívott katonák kiképzését is. Az önkéntes tartalékosok gyakorlatilag olyan részmunkaidős katonák,⁴ akik által lehetővé válik, hogy a társadalom humán erőforrásait a fegyveres erők időszakosan békében is igénybe vegyék.

A Christopher Dandeker által javasolt haderőszervezési modell szerint a fegyveres erő három részből áll:

- az *állandó* (hivatásos és szerződéses) *állományból* (amely a honvédelmi típusú különleges jogrendi feladatok mellett más különleges jogrendi és békeviszonyok között jelentkező feladatokat is ellát);
- másrészt a törvényi kötelezettségen alapuló *tartalékos erőből* (amely gyakorlatilag a korábbi sorozásos rendszer békeidejű felfüggesztése);
- továbbá az *önkéntes tartalékos erőből* (amely a honvédelmi típusú különleges jogrendi feladatok ellátása mellett támogatja az állandó állományt békében vagy nem honvédelmi típusú különleges jogrendben).

A KÜLÖNLEGES JOGRENDBEN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK

A következőkben a Magyarország Alaptörvényében szereplő különleges jogrend szabályozásának módosulásait vizsgálom, amit a változó biztonsági környezet indukált.

Lakatos László szerint: „Az államszervezeti hatalommegosztás és a hatalmi koncentráció érvényesülésének időszakonként egy időben jelentkező igénye mind az ókori, mind a középkori, mind pedig a modern társadalmakban megtalálható volt és maradt. A hatalomkoncentráció, ennek keretében pedig a kivételes hatalom, vagy a jogállami keretekben a különleges jogrend alkalmazásának alapvető célja valamilyen veszély elhárításához időlegesen olyan jogtechnikai és joggyakorlási metódusok kialakítása, ami a közjó érdekében legitimálja a normál időszaki államműködési rendtől való eltérést.”⁵

Magyarország különleges jogrendi szabályozásának történelmi hátterét tekintve elmondható, hogy annak gyökerei az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idejére vezethetők vissza (1849. évi I. törvénycikk), azonban a különleges jogrendet illető szélesebb szabályozás csak 1912-ben született (1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről).

⁴ Ujházy László: A tartalékosok és a tartalékos szövetségek szerepe napjainkban. Honvédségi Szemle, 142. évf. 2014/1., 41–45.

⁵ Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. MTA, Budapest, 2014, 1.

Magyarország Alaptörvényének 2012. január 1-jével történt hatálybalépésével a korábban alkotmányos és más törvényi szintű különleges jogrendi szabályozás jelentősen megváltozott. A változások a kodifikációs korrekciók mellett tartalmi módosításokat is jelentettek. A szükségállapot egyfajta letisztázása mellett a katasztrófákra vonatkozó valamennyi szabályozás a veszélyhelyzet fogalmába került. Nevesítették a váratlan támadást mint különleges jogrendi időszakot, amely azonban a korábbi szabályozáshoz képest tartalmi változást nem jelentett. Az Alaptörvény ebben a formájában öt különleges jogrendi kategóriát ismert.

A változó biztonsági környezet jogi szabályozói szinten is módosításokat indukált a különleges jogrendek rendszerében. A 2010-es évek közepétől az Európában megerősödő terrorveszély egy ehhez kapcsolódó kategória bevezetését hozta magával.⁶ Szintén új – még ha nem is az Alaptörvényben megjelenő – különleges jogrendi kategóriaként lett bevezetve a részben a 2015-től Ukrajnában felforrósodó válságra adott válaszként megjelenő, új típusú különleges jogrendi elemeket is tartalmazó, de nem szigorúan ebbe a csoportba tartozó *honvédelmi veszélyhelyzet*, mely az ilyen jellegű különleges jogrendek bevezetésének előkészítését segíti.⁷

Törvényi szintű jogszabályi háttérrel biztosít a különleges jogrendnek:

- Magyarország Alaptörvénye;
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.);
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.

A különleges jogrend különböző eseteit összegezve megállapítható, hogy a különleges jogrend az állam életének olyan időszaka, amikor a normál jogrendtől eltérő intézkedések hozhatóak, rendeleti úton lehet kormányozni, és akár az alapvető jogokat korlátozó döntéseket is meg lehet hozni az ország szuverenitásának, területi integritásának, valamint az állampolgárok életének, anyagi javainak védelme érdekében. Tehát az állam működésének olyan időszaka, amely alatt kivételes hatalom gyakorolható az Alaptörvényben meghatározott feltételek megléte esetén. A különleges jogrend kiváltó oka olyan rendkívüli esemény, amely a védelemben bevonható erők összefogását igényli.

A különleges jogrend Alaptörvényben található egyes esetei a következők:

A rendkívüli állapot⁸

Rendkívüli állapot az országot érintő haditevékenység esetén hirdethető ki, azonban az Alaptörvény szerint a rendkívüli állapot kihirdetésének nem alapfeltétele konkrét haditevékenység bekövetkezése: már államközi fegyveres konfliktus közvetlen veszélye és hadiállapot bekövetkezése is alkotmányos jogalapot teremthet ennek bevezetésére. A háborús veszély olyan nemzetközi helyzet, amelynek során Magyarország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását, alkotmányos rendjét idegen hatalom fegyveres támadása közvetlenül veszélyezteti. A hadiállapot kinyilvánításának joga az Országgyűlés kizárólagos, át nem ruházható hatáskörébe tartozik; a hadiállapot olyan nemzetközi helyzet, amely a támadást megelőző jognyilatkozat által következik be. Rendkívüli állapot – a többi különleges jog-

⁶ Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.) az Alaptörvényt a Terrorveszélyhelyzet alcímmel és a hozzá kapcsolódó 51/A. cikkel egészíti ki.

⁷ Az egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról szóló 2018. évi CX. törvény a Hvt. 17. §-át a 14/A Honvédelmi veszélyhelyzet alcímmel egészíti ki.

⁸ Alaptörvény 49. cikk.

rendi időszakkal ellentétben – az államvezetési rend módosulására (a Honvédelmi Tanács létrehozására) és a rendkívüli intézkedésekre tekintettel csak az ország egész területére kiterjedően rendelhető el.

Rendkívüli állapot alatt a Honvédelmi Tanács kivételes hatalomgyakorlásának egyedüli korlátja az Alaptörvény, mivel az Alaptörvény alkalmazását nem függesztheti fel, illetve az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható; ezen túlmenően kötelező a Hvt.-ben nem szereplő korlátozási kör által nem érintett alapvető jogok betartása.

Ebben a különleges jogrendben a Honvédelmi Tanács kizárólagos döntési kompetenciájába tartozik mindazon döntések meghozatala, amelyek érintik a Hvt.-ben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetését, a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazását, békefenntartásban való részvételét, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységét, annak külföldi állomásozását, a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazását, valamint magyarországi állomásozását. A Honvédelmi Tanács a Hvt.-ben meghatározottak szerint rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, hatályos törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Honvédelmi Tanács által hozott rendeletek a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat veszítik, az Országgyűlés által meghosszabbított hatályú rendeletek kivételével.

A szükségállapot⁹

A szükségállapot az ország területén belül vagy az ország belső működésére kiható, a törvényes rend megdöntésére, a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények bekövetkezése miatt kialakuló, továbbá a lakosság élet- és vagyónbiztonságát fenyegető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények bekövetkezésekor jelentkező veszélyek kezelését szolgáló különleges jogrendi időszak. Szükségállapot bevezetésekor a köztársasági elnök által kiadott rendeleti kormányzás valósul meg, aki a Hvt.-ben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton vezet be. A köztársasági elnök egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Az így bevezetett rendkívüli intézkedések a szükségállapot megszűnésével, de legfeljebb harminc nap elteltével hatályukat veszítik, kivéve, ha azok hatályát az Országgyűlés vagy akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága meghosszabbítja.

A szükségállapot időszakában sem kizárt az ország fegyveres erejének felhasználása az Alaptörvény alkotmányos garanciális szabályai szerint. A Magyar Honvédséget szükségállapot idején csak a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok erőinek elégtelensége esetén, az Országgyűlés vagy akadályoztatása esetén a köztársasági elnök döntésének megfelelően lehet a Hvt. rendelkezéseinek megfelelően felhasználni.

A megelőző védelmi helyzet¹⁰

A megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi időszakot az Országgyűlés konkrétan megjelölt időtartamra hirdeti ki – szemben a rendkívüli állapottal vagy a szükségállapottal. Ebben az

⁹ Alaptörvény 50. cikk.

¹⁰ Alaptörvény 51. cikk.

időszakban a hatalmi centrum a kormányzást rendeleti úton megvalósító Kormány, amelyet az Országgyűlés hatalmaz fel a rendkívüli intézkedések bevezetésére. A Kormány rendeleteivel a Hvt.-nek megfelelően egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, eltérhet a hatályos törvényi rendelkezésektől, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat.

A megelőző védelmi helyzet sajátossága, hogy a Kormány eredeti jogkörében, a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően, annak az Országgyűlés általi kihirdetését megelőzően, a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő, a hatályos törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be. Ezekről a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés megelőző védelmi helyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de maximálisan hatvan napig tart. Ezek a rendkívüli intézkedések az érintett állami szervezetek körét meghaladóan nem érinthetik az alapvető jogok korlátozását.

A megelőző védelmi helyzet tehát a „háború előszobájának” tekinthető, amely a helyzet kezelésére rugalmasan változtatható, annak érdekében, hogy a rendkívüli állapot különleges jogrend kihirdetésére ne legyen szükség, vagy megfelelő feltételeket teremtsen az arra való időbeni felkészüléshez.

A terrorveszélyhelyzet¹¹

2016. június 14-én, július 1-ei hatállyal Magyarország Alaptörvénye a korábbi öt különleges jogrendi kategóriát tekintve kiegészült a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó 51/A. cikkel. Az új alaptörvényi cikk szerint az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terroristámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre terrorveszélyhelyzetet hirdet ki, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt rendkívüli intézkedések bevezetésére. A Kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Kormány bevezethet már a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezése után olyan, a Hvt.-ben meghatározott rendeleti intézkedéseket, amelyek a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérnek. Ezekről a lépésekről folyamatosan tájékoztatnia kell a köztársasági elnököt és az illetékes parlamenti bizottságokat. Az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig, de legfeljebb 15 napig tart. Ezen különleges jogrendi időszak alatt a Honvédséget akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A Kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható, amelyhez a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

¹¹ Alaptörvény 51/A. cikk.

A váratlan támadás¹²

A szuverenitást érintő azonnali intézkedési kötelezettség, azaz a váratlan támadásra való reagálás a Kormány hatáskörébe tartozik. A váratlan támadás egy olyan külső eredetű, fegyveres jellegű cselekmény, amelyhez kapcsolódóan az Alaptörvény nem követeli meg az idegen államhoz vagy hatalomhoz tartozás igazolását. Ebben a különleges jogrendi időszakban a Kormány a Hvt.-ben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, illetve rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat. A Kormány ekkor meghozott rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti, és – eltérően a többi különleges jogrendi időszakban meghozott rendeletről – a meghosszabbítására nincs lehetőség.

A veszélyhelyzet¹³

Bármely típusú katasztrófaesemény bekövetkezésekor biztosítja a Kormány kivételes intézkedési lehetőségét rendeleti kormányzás formájában. A Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – összhangban a katasztrófavédelmi törvényben meghatározottakkal – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, hatályos törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A többi különleges jogrendi időszakkal ellentétben a veszélyhelyzet tényállásának megállapítása, valamint a szükséges intézkedések meghozatala, illetve a rendkívüli intézkedések bevezetésének és végrehajtásának irányítása egyaránt a Kormány hatáskörébe tartozik.

A veszélyhelyzetet előidéző okok lehetnek azok is, amikor az előidéző események nem történtek meg, de bekövetkezésük várható. Ekkor a veszélyhelyzet bekövetkezésére való felkészülés érdekében a különleges jogrend alkalmazása nélkül a katasztrófavédelmi törvény lehetővé teszi a katasztrófaveszély körébe tartozó, az alapvető jogokat, az államszervezeti jog- és hatásköröket nem érintő szigorító intézkedések meghozatalát. A veszélyhelyzet ki nyilvánítására jellemzően csak területileg korlátozottan kerülhet sor, tekintettel arra, hogy a veszélyhelyzet rendszerint az ország egyes meghatározott körzetét vagy egyes körzeteit érinti.

Mindezektől a különleges jogrendi kategóriáktól eltérően csak a Hvt.-ben vezettek be a *honvédelmi veszélyhelyzet* kategóriát; ezzel a Kormány számára egy olyan új mozgástér nyílt meg, amelynek keretein belül saját hatáskörében intézkedhet az Alaptörvényben meghatározott kategóriák bevezetése érdekében.

A Kormány – a honvédelemért felelős miniszter javaslatára – honvédelmi veszélyhelyzetet hirdethet ki valamely szomszédos államban kialakult katonai kezelést is igénylő, Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető veszélyhelyzet magyarországi hatásainak kezelésére. Honvédelmi veszélyhelyzet hirdethető ki ezenfelül az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével összefüggő kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében.

Nem lehet honvédelmi veszélyhelyzetet kihirdetni, illetve a kihirdetett honvédelmi veszélyhelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni különleges jogrendi állapot bevezetésekor, úgymint: rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot, váratlan támadás és terrorveszélyhelyzet. A honvédelmi veszélyhelyzet legfeljebb hat hónapra rendeletben hirdethető ki. A Kormány a honvédelmi veszélyhelyzetet rendeletben meghosszabbíthatja, ha elrendelésének feltételei a meghosszabbítás időpontjában fennállnak. A honvédelmi veszélyhelyzet

¹² Alaptörvény 52. cikk.

¹³ Alaptörvény 53. cikk.

kihirdetéséről és annak okairól a Kormány tájékoztatja a köztársasági elnököt, valamint az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságát.

A honvédelmi veszélyhelyzet idején a Kormány elrendelheti a Honvédség készenléteinek fokozását, a belügyminiszter javaslatára az államhatár ellenőrzésének szigorítását, az országvédelem szempontjából kiemelt jelentőségű létesítmények honvédségi erőkkel történő őrzését, illetve a létesítmények őrzésének fokozását, a felderítő, elhárító, valamint kibertérműveletekben részt vevő erők tevékenységének erősítését, illetve a NATO Állandó Védelmi Terveivel kapcsolatos feladatok végrehajtását, valamint az ehhez kapcsolódó gyorsított döntéshozatali eljárás bevezetését.

A 2020-ban kitört koronavírus-járvány kezelésére a Kormány 2020. március 11-én veszélyhelyzetet hirdetett ki (40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről). A veszélyhelyzet ideje alatt számos jogszabály született. A Kormány a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Kormányrendelettel 2020. június 18-i hatállyal, a járványügyi helyzet enyhülésére tekintettel hatályon kívül helyezte a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendeletet, és megszüntette a veszélyhelyzetet; ugyanakkor az *egészségügyi válsághelyzet* szabályaival a Kormánynak továbbra is széles körű rendeletalkotási jogosultsága maradt. Az egészségügyi válsághelyzetre (amely a honvédelmi veszélyhelyzethez hasonlóan szintén nem minősül különleges jogrendnek) vonatkozó szabályozást az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tartalmazza.¹⁴ A járványügyi védekezésbe a Magyar Honvédség erőit is bevonták.

A különleges jogrendeket és azok változásait átfogóan áttekintve egyfajta trendként figyelhető meg, hogy az újabb kihívások függvényében a Honvédség felhasználása, különösen annak a határon belüli rendszeti jellegű feladatokra történő bevonása egyre nagyobb teret kap, amiben bizonyos szempontból tetten érhető a politika Honvédséghez való viszonyának változása is. A rendszerváltáskor és az utána következő évtizedekben a politikai vezetés láthatóan óvatosan kezelte, és megfelelő jogi korlátokkal szabályozta a Honvédség ilyen jellegű felhasználását (lásd szükségállapot). Az újabban bevezetett rendkívüli állapot mint kategória (terrorveszélyhelyzet) azonban megteremti a Honvédség ilyen jellegű feladatokba történő bevonásának további lehetőségét. Mindamellet fontos kiemelni a szabályozásnak az ezen a területen továbbra is megmaradó bizonytalanságát: *„Amíg ugyanis az Alaptörvény a Honvédelmi Tanácsnál meghatározza, hogy az mely hatalmi ágak jogköreit milyen mértékben veszi át, addig a szükségállapot vonatkozásában erről hallgat, vagyis a köztársasági elnök – elviekben – nem veszi át például a kormány jogköreit, miközben a rendkívüli intézkedések rendeleti úton való bevezetésére – ami az állam, vagyis leginkább a végrehajtó hatalom mozgásterének szükséghez mért hatékony kiszélesítésére hivatott – ő jogosult. Ez azért is jelentős hiányosság, mert szükségállapot idején a köztársasági elnök akár a Magyar Honvédség felhasználását is elrendelheti, aminek ő státusánál fogva ugyan a főparancsnoka, de e titulus az alkotmányozó hatalom a tényleges vezetési és irányítási jogkörök tekintetében a rendszerváltás óta »kiüresítve« tartotta, amit az Alkotmánybíróság korábbi alkotmányra vonatkozó értelmezése is megerősített. Ebben az esetben tehát a Magyar Honvédség felhasználása is egy bizonytalan hatalmi konstellációba kerülhet.»*¹⁵

¹⁴ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, XIV. Fejezet: Egészségügyi válsághelyzeti és egészségügyi veszélyhelyzeti ellátás. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700154.tv> (Letöltés időpontja: 2021. 01. 20.)

¹⁵ Farkas Ádám – Kádár Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: uő: Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, 308.

A terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriához és a Hvt.-ben bevezetett honvédelmi veszélyhelyzethez kapcsolódóan elmondható, hogy a jövőre nézve továbbra is kihívást jelent a Magyarország ellen indított hibrid hadviselés nem kifejezetten katonai jellegű szakaszában jelentkező terrorista támadások kezelése, ugyanis: „*A hibrid háborús fenyegetés sajátossága, hogy az természeténél fogva kizárja a klasszikus háborús ellenállást, hiszen még ha alapos okkal feltehető is egy adott állam támogató fellépése a másik fél belterületén kialakult konfliktusban, az abban részt vevő azonosító nélküli katonák és eszközök miatt annak megvádolása tulajdonképpen agressziót jelent.*”¹⁶ A hibrid hadviselésre jellemző, hogy a szemben álló felek mondhatni minden olyan dimenziót igyekeznek a másik politikai féllel kapcsolatban befolyásolási csatornaként kihasználni, amivel csak a két állam összekapcsolódik: gazdasági, diplomáciai, kulturális, média-, titkosszolgálati stb. és végül katonai dimenziókat. Ezek alkalmazása egyfajta eskalációs rend szerint követheti egymást, amelyben a végső fázisnak a katonai erő alkalmazása tekinthető, amennyiben a többi befolyásolási törekvés nem vezetett eredményre.

Mindemellett elmondható, hogy a hibrid hadviselés egyik jellemzőjénél fogva az azt alkalmazó támadó fél alapvetően tartózkodik a szembenállás nemzetközi jogi normáknak is megfelelő deklarálásától. Ez részben arra vezethető vissza, hogy a hibrid hadviselés – ahogy a történelmi példák mutatják – nem tekinthető teljesen új jelenségnek, sokkal inkább a korábban is létező, elsősorban különleges ügynökségek, szolgálatok által alkalmazott fedett műveletként jelent meg. A fedett műveletek alapvető kritériuma az azokkal kapcsolatos hihető tagadhatóság elve, amely gyakorlatilag a fedettség alapjának, sőt szinonimájának is tekinthető.¹⁷ Ahogy Mark M. Lowenthal írja: „*Így tehát a krízis kezelésére – annak szeparatista jellege és korábbi polgárháborús természetű eskalációja miatt – nem marad más eszköz, mint az európai értelemben vett szükségállapot intézménye. Ez azonban – ahogy Ukrajnában a hatalmi konstellációktól függetlenül láttuk is – az ilyen típusú krízisek kezelésének kezdeti időszakában, az országos és tömeges erőszakos eskaláció előtt alkotmányosan nem hívható fel. Egy ilyen jelenséggel kapcsolatban tehát csak a súlyos eskaláció időszakában nyílt volna meg a különleges jogrend eszköze a terrorveszélyhelyzet előtti szabályozás alapján, ami jelentős késedelmet jelentett a kezdeti szakaszában sajátos – a terrorizmus egyes módszereivel egyébként hasonlóságot mutató – erőszaktételekkel párosuló kihívás megelőzésére, vagy kiterjedésének elfojtására nézve.*”¹⁸ Az idézetben is taglalt eset felveti egy olyan különleges jogrendi kategória szükségességét, amellyel akkor tud élni az állam vezetése, amikor az országot ért támadások ugyan bekövetkeznek, azonban azok nem köthetőek nemzetközi politikai szereplőhöz és felelőshöz, miközben az akár alapjogokat is érintő intézkedések meghozatala már szükségessé válik. Mindezek alapján elmondható, hogy a magyar jogrendszerben megjelenő terrorveszélyhelyzet mint különleges jogrend a hibrid hadviselés fennállása esetén is biztosít megfelelő eszközöket a Kormány számára.

A különleges jogrendi szabályozás történetiségét nézve látható, hogy a váratlan támadás mintegy kiegészíti a klasszikus politikai feszültség eskalációjához kapcsolódó, az Országgyűlés döntésén alapuló különleges helyzeti kategóriákat. Itt a Kormány az Alaptörvényben és a Hvt.-ben meghatározottak szerint kap felhatalmazást, hogy adott szituációban döntéseket hozzon, rendeleteket alkosson. A terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás különleges jogrendi kategória is az újabb kori világpolitikai események egyfajta tapasztalatának jogszabályi

¹⁶ Uo. 309.

¹⁷ Mark M. Lowenthal: Hírszerzés – A titkóktól a politikai döntésekig. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2017, 283.

¹⁸ Uo. 309.

szinten látható vetülete: a váratlan támadást a délszláv háború bizonyos eseményei indukálták, a terrorveszélyhelyzet pedig az Európán végigsöprő iszlám szélsőségesek által végrehajtott terrortámadások okán került be a szabályozókba.

A HONVÉDSÉG FELADATRENDSZERE AZ ÚJ KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN

A hidegháborút követően megváltozott világ kihívásaihoz igazodva a Magyar Honvédség feladatrendszere is folyamatos átalakulásban van. A „klasszikus”, elhúzódozó nagyhatalmi ellentétek miatt kirobbanó politikai feszültség eszkalációját esetleg követő, szövetségi jellegű katonai konfliktushoz kapcsolódó feladatok és különleges jogrendek mellett újak jelennek meg. Ennek megfelelően a Honvédség feladatait felsoroló szabályozók is szinte folyamatos változáson esnek át. A következőkben a Honvédség feladatrendszerét és a különleges jogrend egyes kategóriáit vetem össze.

A hatályos Hvt. 36. § (1) bekezdése szerint a Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat:

- „a) a Magyarország függetlenségének, területének, légterének, lakosságának és anyagi javainak külső támadással szembeni fegyveres védelme,*
- b) a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzése és védelme,*
- c) a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó és humanitárius feladatok – teljesítése,*
- d) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme,*
- e) egyes kijelölt létesítmények őrzése és védelme,*
- f) felhasználás,*
- g) talált robbanótetek tüzserészeti mentesítése és egyéb tüzserészeti feladatok térítés ellenében való végrehajtása,*
- h) a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején közreműködés az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,*
- i) a hatályos nemzetközi normák betartásával közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában.”*

Elmondható, hogy a Honvédségnek az a) pont szerinti alkalmazása a honvédelmi jellegű különleges jogrendeket fedi le elsősorban (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás). Meg kell jegyezni azonban, hogy ilyen jellegű feladatai békeidőben is vannak. A b) pontban szereplő, a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzésével és védelmével kapcsolatos feladatok egy újabb hangsúlyt kapott feladat, ugyanis: *„A korona mint szuverenitásfogalom a nemzet egészét szimbolizálja, és arra a kérdésre válaszol, hogy kié a hatalom. A hatalmat a nemzet egésze gyakorolja, közvetett és közvetlen formában egyaránt.”*¹⁹ Ilyen értelemben a Szent Korona védelme az a) pontban szereplő, Magyarország szuverenitásával összefüggő feladatok egyfajta kiegészítésének tekinthető.

¹⁹ Bódi Stefánia: A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. Polgári Szemle, 11. évf. 2015a/1–3. <http://polgariszemle.hu/archivum/96-2015-junius-11-evfolyam-1-3-szam/toertenelemtudomany-jogtoertenet/669-a-szent-korona-eszme-kueloembsegei-eckhart-ferenc-timon-akos-bartoniek-emma-felfogasaban> (Letöltés időpontja: 2021. 01. 20.)

A c) pontban felsoroltak egyrészt lefedik a katonai jellegű különleges jogrendben megjelenő szövetségi feladatokat, másrészt pedig a békében is ellátandó missziós tevékenységre utalnak. Ez utóbbiban a Honvédség létszámárait tekintve a nemzetközi összehasonlítás szerint más országokhoz képest általában nagyobb arányú szerepvállalást mutat. A különböző objektumok, a korábban „kritikus infrastruktúrának” nevezett létesítmények őrzés-védelméhez kapcsolódó d) és e) pontok nem tekinthetők gyökeresen új feladatnak, azonban ezek akár a terrortámadások célpontjaivá is válhatnak, így hangsúlyozásukat indokolják az újabb kihívások is.

A Hvt. 80. § 6. pontja szerint a 36. § f) pontjában szereplő felhasználás „*a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban*”. Tehát ezt a feladatot a Hvt. egyértelműen egy konkrét különleges jogrendi kategóriákhoz köti, ezért itt azok beazonosítása nem igényli a szabályozók átfogóbb elemzését. A felhasználás további szabályozására a Hvt. 37. §-a tartalmaz rendelkezéseket.

A g) pontban szereplő talált robbanótestekre vonatkozó feladatot a Honvédség a Belügyminisztérium alá tartozó szervekkel együttműködésben hajtja végre; ebben az esetben is elsősorban békeidejű feladatról van szó.

A h) pontban szereplő, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezeléséhez kapcsolódó feladatok a 2015-ben jelentkező ilyen jellegű szituáció okán kerültek a Honvédség feladatai közé, amelynek következtében a Honvédség mind az ideiglenes határzár kiépítésében, mind a határőrizet során fellépő egyéb feladatokban is aktív szerepet vállal.

Azonban: „*A Honvédség kizárólag azon a területen segítheti a rendőrség feladatainak ellátását, amely területre kiterjed a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet. A honvédség nem vonhatja el a rendőrség feladatait migrációs válsághelyzetben. A többletfeladatokat a honvédségi szervezetek függelmi rendszerben, saját parancsnokaik vezetésével hajtják végre.*”²⁰ Fontos megemlíteni továbbá, hogy: „*A rendkívüli események következtében módosította az Országgyűlés a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt is, mely kimondja, hogy többek között a többletfeladatok végrehajtására kapott parancsot is az államnyelvi tagja önfeláldozásig terjedő bátorsággal köteles végrehajtani.*”²¹ Mindezt a belépők nagy száma mellett az is indokolhatja, hogy „*[a] beáramló személyek és Európa lakossága között húzódó nagyfokú kulturális, vallási, szemléletbeli, hagyománybeli különbségek azonban valószínűvé teszik, hogy a feszültségek szélsőséges esetben terrorcselekmény formájában is megnyilvánulhatnak.*”²²

Az i) pontban a Magyarország területén kívül végrehajtandó feladat szintén új kötelezettségként jelenik meg.

A Hvt. 36. § (2) bekezdése szerint a Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat:

- „a) közreműködés a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában,*
- b) katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatok ellátása,*
- c) részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,*

²⁰ Bódi Stefánia: Jogszabályváltozások a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, különös tekintettel a Magyar Honvédség és a rendőrség többletfadataira. Jogelméleti Szemle, 2015b/4., 93. http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf (Letöltés időpontja: 2021. 01. 20.)

²¹ Bódi (2015/b): i. m. 94.

²² Uo. 100.

d) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,

e) közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában.”

A 36. § (2) bekezdésében felsoroltak közül az a) pontban szereplő katasztrófavédelemhez kapcsolódó feladat köthető egyértelműen különleges jogrendi kategóriához: a veszélyhelyzethez.

A különleges jogrend egyes eseteinek átfogó jellemzése után a következőkben azt tekintem át, hogy az elsősorban a Hvt. 36. §-ában szereplő feladatokba a különleges jogrendek viszonylatában miként vonták be az önkéntes tartalékos katonákat.

AZ ÖNKÉNTES TARTALÉKOSOK ALKALMAZÁSA KÜLÖNLEGES JOGRENDBEN

Az Alaptörvény XXXI. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn. A szélesebb törvényi háttér biztosítja mind az önkéntes, mind a hadkötelezettség alapján (különleges jogrend bevezetése esetén) behívható tartalékosok rendszerének jogszabályi feltételeit. A tartalékos rendszer tehát két komponensből áll. Az I. tartalékos komponensbe a Hvt. 41. § (5) bekezdése szerint a békében is alkalmazható, önkéntesség alapján szervezett erők tartoznak (férfiak és nők). Ez a tartalékos komponens három jogállásában is eltérő kategóriákból áll: az önkéntes védelmi tartalékosokból, az önkéntes művelti tartalékosokból, illetve az utóbbi években bevezetésre került önkéntes területvédelmi tartalékosokból. Az önkéntes tartalékos olyan civil munkahellyel is rendelkező katona, aki behívásakor kerül hosszabb-rövidebb időre a Honvédség állományába, az úgynevezett rendelkezésre állás időszakában katonai jogviszonya nincs.

A tartalékos rendszer II. komponensét a jogszabályi kötelezettség alapján nyilvántartott, kiképzett tartalékosok és potenciális hadkötelesek képezik. Ők az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése alapján kizárólag egyes honvédelmi jellegű különleges jogrend (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet) bevezetése esetén a hadkötelezettség visszaállítását követően teljesítenek tényleges katonai szolgálatot (18–40 életév közötti férfiak).

A tartalékosok feladatellátásával kapcsolatban elmondható, hogy a szabályozás nem szűkíti le az önkéntes tartalékosok alkalmazását a Honvédség egészének feladatrendszeréhez képest.

Az önkéntes tartalékos erők egyik alapvető, klasszikus rendeltetése a különleges jogrend bevezetése esetén (megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot) során létrehozandó nagyobb képességű katonai szervezet kialakításának segítése. Ennek keretében az új vagy kibővített katonai szervezetek kulcspozícióinak feltöltését biztosítják, amely beosztások feltöltésére már békeidőszakban felkészítést kapnak. Ez lehetővé teszi, hogy ne a II. komponenshez tartozó, alacsonyabb kiképzettséggel rendelkező sorozott tartalékosokat kelljen ezekben a beosztásokban is alkalmazni, továbbá segítik, támogatják a sorozáskor felmerülő feladatokat, a sorozott állomány kiképzését.

Az új kihívások során jelentkező feladatokhoz kapcsolódóan az önkéntes tartalékosokat a nem honvédelmi típusú különleges jogrendi szituációkban is behívják. Fontos kiemelni, hogy még az alapvetően őrzés-védelmi feladatokban alkalmazott önkéntes védelmi tartalékosok behívása sincs konkrét különleges jogrendi feltételhez kötve (csak a tényleges szolgálat időtartamkorlátja érvényesül). Az önkéntes művelti tartalékos állományt az utóbbi években főleg békeidőszaki és katasztrófavédelmi céllal, veszélyhelyzeti feladatokra vonták be.

A katasztrófavédelmi feladatokat illetően fontos kiemelni az árvízvédelemben a veszélyhelyzet elrendelése mellett nyújtott segítséget, ami több ezer fő behívását jelentette például a 2013. évi árvízi védekezés során. Ekkor fontos szerep jutott a Helyi Védelmi Bizottságokhoz telepített önkéntes művelési tartalékosoknak is, akik a Honvédség és a védelmi igazgatás rendszerének kapcsolatát erősítették. Emellett a Megyei Védelmi Bizottságok (MVB) titkárságaihoz lebiztosított önkéntes művelési tartalékos főtisztek a honvédelmi típusú különleges jogrendben aktivizálandó MVB-s honvédelmi igazgatási munkacsoportok vezetői feladatait látják el váltásos rendszerben, ezzel is segítve az aktív hivatásos katona MVB-titkárok és -titkárhelyettesek tevékenységét. Az önkéntes védelmi tartalékosokat szintén bevonták katasztrófavédelmi feladatokba. A Honvédség az önkéntes tartalékos állomány alkalmazásával ipari és elemi katasztrófák következményeinek felszámolásában, a lakosság kimenekítésében és ideiglenes elhelyezését követően az alapvető ellátásuk biztosításával is számol. A vonatkozó jogszabályok ilyen jellegű alkalmazásra az önkéntes védelmi tartalékos állomány esetében háromnapos határidővel történő behívást tesznek lehetővé, míg az önkéntes művelési tartalékos állomány esetében erre nyolcnapos határidővel adnak lehetőséget.

A normál időszaki behívásaik kiképzési céllal történtek, de megkezdődött alkalmazásuk a missziós feladatokban is. Ez egyéni, fegyver nélküli megfigyelői beosztásokat jelent például a Grúziában és Maliban működő missziókban (az első önkéntes művelési tartalékos már 2013-ban megkezdte szolgálatát Maliban). Az önkéntes művelési tartalékosok békeidejű behívása a különleges jogrendi feladatokra történő felkészülésük mellett a hivatásosokkal vagy szerződésesekkel fel nem töltött üres beosztásokban történő időleges munkavégzést is szolgálta.²³

A 2015-től kiemelten kezelt migrációs válság során jelentkező feladatokba az önkéntes tartalékosokat is bevonták. Kiegészítő, rendészeti elemeket is tartalmazó kiképzésük után ők is részt vettek a határőrizeti feladatokban, illetve biztosították a határ mellé vezényelt állomány alaprendeltetéséből fakadó feladatainak ellátását. A Honvédség feladatrendszerében új feladatként jelent meg a tömeges bevándorlás miatt kihirdetett válsághelyzet keretében a rendvédelmi szervek tevékenységének támogatása, a rendőrség műveleteiben történő közreműködés.²⁴ E feladatok magas prioritása olyan mértékben terhelte meg a katonai szervezeteket, hogy az önkéntes tartalékos állomány bevonása is szükségessé vált. Ez a migrációs válság kezdeti időszakában a katonai szervezetek határfeladatokba bevont állományának helyettesítését jelentette. Ennek során különböző laktanya-üzemeltetési, -kiszolgálási feladatokat, ór- és ügyeleti szolgáltatásokat láttak el, illetve hazai és nemzetközi kötelezettségvállalásból adódó kiképzési rendezvényekbe is bevonták őket. Az önkéntes védelmi tartalékos állománynak a határzárral összefüggő alkalmazására elsősorban nem a tartalékos, hanem a Fegyveres Biztonsági Ór státuszából adódóan, vásárolt szolgáltatásként, az Ideiglenes Biztonsági Határzár deponáló helyein tárolt anyagok őrzés-védelmi feladatainak ellátása érdekében került sor.

Szintén 2015-től kezdődött meg a területi elven szervezett önkéntes tartalékos elem szervezése, ami tervezetten járásokénti önkéntes területvédelmi tartalékos alegységek felállítását jelenti. 2017-ben megkezdődött az első ilyen alegységek és a kiképzésükre szolgáló alegységek létrehozása, és az azóta eltelt időszakban a területvédelmi rendeltetésű tartalékos állomány több ezer fővel növekedett.

²³ A Magyar Honvédség tartalékos rendszerének monitoringja. HM belső kiadvány, Budapest, 2014.

²⁴ A Magyar Honvédség tartalékos rendszerének monitoringja. HM belső kiadvány, Budapest, 2016.

Az Alaptörvény, valamint a Hvt. módosításával új különleges jogrendi elemek bevezetésére is sor került. Ezek kihirdetését követően a Honvédség ilyen jellegű tevékenységre felkészített erőivel részt vesz a rendvédelmi szervek terrorcselekmények megelőzését célzó tevékenységében, vagy a hibrid jellegű támadás során jelentkező egyéb feladatokban, vagy az azokra történő felkészülésben, a támadás bekövetkezése esetén pedig a következmények felszámolásában. Ez utóbbi feladat ellátásában az önkéntes tartalékos állomány alkalmazásával is tervezi a Honvédség.

A különleges jogrendi kategóriának nem minősülő honvédelmi veszélyhelyzet lehetővé teszi a Honvédség gyorsabb reagálását, proaktív tevékenységét akár hibrid támadás esetén is.

A 2020-ban kitört koronavírus-járvány kezelésére kihirdetett veszélyhelyzet során a járványügyi védekezésbe a Honvédség erőit is bevonták. A védekezésbe az önkéntes tartalékosokat is behívták, akik az ország működése szempontjából létfontosságú vállalatokkal történő kapcsolattartást biztosították.

ÖSSZEGZÉS

Elmondható, hogy a 2010-től intenzíven fejlesztett önkéntes tartalékos erő jelentős állomány-növekedést és képességfejlesztést jelent a Honvédség számára, már csak arra is tekintettel, hogy az Országgyűlés 8000 fő önkéntes tartalékos keret feltöltésére adott felhatalmazást. Az önkéntes területvédelmi tartalékos alegységek feltöltésekor ennek további bővítésére került sor. A tartalékos erők békében feltölthető kerete jelenleg 20 ezer főben van meghatározva.

Az önkéntes műveleti tartalékos állományt tekintve megállapítható, hogy annak jelentős részét jelenleg még a Honvédségből korábban kilépett, volt szolgálati nyugdíjas állomány teszi ki. Ez ugyan biztosítja, hogy a korábbi létszámcsökkentésekkor kilépők által képviselt képességek egy része visszakerüljön, azonban a későbbiekben a toborzási célcsoportok szélesítésével szükséges elérni, hogy a társadalom erőforrásainak igénybevétele (az írásom elején megfogalmazott elv) is érvényesüljön. A jelenlegi állomány összetétele ugyan biztosítja a katonai feladatok magas fokú ellátását, azonban az új kihívásoknak megfelelően a későbbiekben szükséges lesz olyan szakemberek biztosítása, ami lehetővé teszi az új, nem kifejezetten katonai jellegű feladatok esetén történő alkalmazásukat is, különös tekintettel a külföldi misszióknál jelentkező úgynevezett stabilizációs és újjáépítési feladatokra vagy egy hibrid háborúhoz kapcsolódó képességekre.

Az önkéntes tartalékos rendszer fejlesztése nem tekinthető befejezettnek, ez a folyamat olyan útkeresési szakaszban van, amely nemcsak a volt kelet-európai, hanem a nyugati országok haderejére is jellemző. A Honvédség most is zajló honvédelmi és haderőfejlesztési programjához kapcsolódóan az önkéntes tartalékos rendszer olyan fejlesztése szükséges, amely biztosítja, hogy a hivatásos és a szerződéses állománnyal az új típusú kihívások során jelentkező feladatok végrehajtásakor az önkéntes tartalékosok egy egységes, koherens rendszert alkossanak. Tény, hogy az önkéntes tartalékosok feladatrendszere jogszabályi szinten nincs szűkítve a Honvédség teljes feladatrendszeréhez képest, így azok bármely különleges jogrendi esetben alkalmazhatók. Azonban mindehhez – a tapasztalatok szerint – az önkéntes tartalékos rendszert haderőszerzési, alkalmasság-követelményi, kiképzési, logisztika-ellátási stb. területeken is fejleszteni szükséges. Ezek azonban olyan szakmai jellegű kérdések, amelyek nem tartoznak a jelen írás által tárgyalta feladatokhoz, mindazonáltal azok mélyebb vizsgálata egy más tanulmány témáját képezheti.

Az önkéntes tartalékosokat a Honvédség az új, elsősorban nem katonai jellegű kihívások jelentette feladatok végrehajtása során nagy létszámban máig alkalmazza. A Honvédség

tartalékos rendszere az állomány Christopher Dandeker által felvetett hármas tagozódásának (békeidejű állandó állomány, önkéntes tartalékos állomány, különleges jogrend során törvényi kötelezettség alapján behívott állomány) egészét tekintve megfelel a felvázolt elveknek, és a jelenlegi jogszabályi rendszer lehetővé teszi, hogy az új típusú kihívások esetén a Honvédség ideiglenesen bevonja a feladatok végrehajtásába a társadalom azon erőforrásait, amelyeket az önkéntes tartalékosok képviselnek. A világpolitikai változásokat nézve felmerül a kérdés, hogy a fegyveres erőkkel szemben az 1990-es évekre jellemző kihívásokra választ adó tartalékos rendszer és feladatrendszer megfelel-e még a jövő konfliktusaiban is, vagy azok egy újabb szemléletet, szervezetet és feladatrendszert követelnek meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700154.tv>
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv>
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200205.tv>
- 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000040.kor>
- A Magyar Honvédség tartalékos rendszerének monitoringja. HM belső kiadvány, Budapest, 2014.
- A Magyar Honvédség tartalékos rendszerének monitoringja. HM belső kiadvány, Budapest, 2016.
- Bódi Stefánia: *A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában*. Polgári Szemle, 11. évf. 2015a/1–3. <http://polgariszemle.hu/archivum/96-2015-junius-11-evfolyam-1-3-szam/toertenelemtudomany-jogtoertenet/669-a-szent-korona-eszme-kueloenbsegei-eckhart-ferenc-timon-akos-es-bartoniek-emma-felfogasaban>
- Bódi Stefánia: *Jogszabályváltozások a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, különös tekintettel a Magyar Honvédség és a rendőrség többletfadataira*. Jogelméleti Szemle, 2015b/4. http://jesz.ajk.elte.hu/2015_4.pdf
- Dandeker, Christopher: *Búcsú a fegyverektől? Haderő és nemzetállam a változó világban*. In: Molnár Ferenc (szerk.): *Civil-katonai kapcsolatok*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006, 33–55.
- Farkas Ádám – Kádár Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai*. In: Farkas Ádám – Kádár Pál: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016.
- Lakatos László: *A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása*. MTA, Budapest, 2014.
- Lowenthal, Mark M.: *Hírszerzés – A titkóktól a politikai döntésekig*. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2017.
- Magyarország Alaptörvénye. <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>
- Publius Flavius Vegetius Renatus: *Epitoma Rei Militaris*. In: Kákóczki Balázs: *Vegetius hadtudományi munkájának utóélete a középkorban*. Attraktor, Máriabesnyő, 2013.
- Ujházy László: *A tartalékosok és a tartalékos szövetségek szerepe napjainkban*. Honvédségi Szemle, 142. évf. 2014/1., 41–45.