

Hegedüs Zoltán alezredes:

A CSAPATMOZGÁSOK ENGEDÉLYEZÉSÉNEK EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI¹ (1.)

DOI: [10.35926/HSZ.2022.3.3](https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.3.3)

ÖSSZEFOGLALÓ: A honvédségi alakulatok külföldre küldése, illetve külföldi haderő magyar területre való belépésének vagy átszállításának engedélyezése fontos részét képezi hazánk függetlenségének. Az alkotmányos szabályozásban pedig tetten érhető a fentiekkel kapcsolatos tapasztalatok hatása. Az elmúlt három évtizedben az Alkotmányban és az Alaptörvényben eszközölt módosításokat a politikai szükségyszerűség, illetve a NATO- és EU-tagsághoz szükséges alkalmazkodás váltotta ki. Bár a gyakorlati végrehajtás oldaláról a jelenlegi szabályok nem okoznak jelentős problémákat, felülvizsgálatuk valamennyire egyértelműsítene a helyzetet.

KULCSSZAVAK: csapatmozgás, alkalmazás, állomásozás, Alkotmány, Alaptörvény

BEVEZETÉS

A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása a csapatmozgások szempontjából alapvetően kétirányú. Egyrészt a Honvédség külföldi műveletekben, gyakorlatokon és más katonai tevékenységekben való részvételét jelenti, másrészt fogadó félként is fellép, külföldi fegyveres erők vagy parancsnokságok Magyarországra érkezése, gyakorlatozása, áthaladása, illetve települése esetén.

Ezen tevékenységekkel összefüggésben, a honvédelmi szabályozási kérdések egyik szelete a csapatmozgások engedélyezése, amely a gyakorlatban az egyik leggyakrabban felmerülő olyan alkotmányos funkció a honvédelem terén, amely nemzetközi relevanciával bír, a szabályozását tekintve mégis mennyiségileg egyike a legkevesebb rendelkezéssel bíró tárgyköröknek az Alaptörvényben és a honvédelmi törvényben. Ez elsőre furcsának tűnhet, hiszen a szuverenitásunk egyik alapkérdése húzódik a csapatmozgások engedélyezése mögött. Ugyanakkor a vonatkozó alaptörvényi és törvényi szintű rendelkezések szűkreszabottsága felfogható olyan előnyös adottságként, amely megfelelő rugalmasságot ad az egyes helyzetek kezelésére.

A csapatmozgások engedélyezése mint terminológia majdnem szinonimájának tekinthető a katonai műveletekben való részvételről való döntésnek, a kettő azonban mégsem fedi le

¹ A tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kara által 2020 novemberében szervezett „Vezetői gondolatok a honvédelmi jog és igazgatás fejlődésének elmúlt évtizedéről” című tudományos konferenciára beküldött előadás kibővített változata. Jelen tanulmány egy része a Zrínyi Kiadó által 2016-ban kiadott, „Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai” című kötetben (szerk. Farkas Ádám – Kádár Pál) található (245–274.), a „Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásának jogi aspektusai és alapkérdései” című, Végh Károllyal közösen írt tanulmány egyik fejezetének újragondolásával, aktualizálásával és kibővítésével készült.

egymást. A katonai műveletekben való részvételről való döntés kifejezetten a jogkörökre utal, azon belül is a jogköröknek az Országgyűlés és a Kormány² közötti megosztását rendezi. Másrészt a katonai műveletekben való részvétel – különösen a modern kori fejlemények tükrében – nem feltétlenül jár határátlépéssel vagy csapatok tényleges mozgásával.³

A honvédelmi tárca ügyintézőinek szóhasználatában a csapatmozgások engedélyezése a megszokott terminológia. Ez egyfelől jóval tágabb spektrumot fed le, hiszen nem csak műveletek érdekében történhetnek csapatmozgások, másfelől pedig lefedi a közjogi engedélyezés szintje alatti, ún. technikai engedélyezés kérdéskörét is.

A két terminológia által lefedett területek közös halmazában találjuk azokat a tevékenységeket, amelyek a fogadó vagy tranzitország szempontjából határátlépéssel járó csapatmozgásként merül fel, a küldő ország szempontjából pedig katonai műveletben való részvételként.

Többek között ezért is fontos a csapatmozgások engedélyezésében tisztán látni, a hazai alkotmányos szabályokat egységesen értelmezni, a vonatkozó nemzetközi dokumentumokat megfelelően kezelni, mivel egy országnak nemcsak a politikai megítélése, de nemzetközi jogi felelőssége is múlhat azon, hogy saját haderejét milyen műveletekbe küldi ki, vagy más országok haderejét milyen műveletek érdekében engedi át a területén.

Előrebocsátandó, hogy jelen tanulmányban nem lehetséges kitérni a csapatmozgások engedélyezésének minden aspektusára, a teljes kérdéskör egy hosszabb írást igényel majd a jövőben. Így nem térünk ki részletesen a csapatmozgások engedélyezésének nemzetközi jogi környezetére, a fegyveres erők jogállásáról szóló egyezményekre, más országokban elfogadott szabályokra és folytatott gyakorlatra, a hatályos NATO-szabványokra, a NATO-menetparancs szerepére, a jelenlegi NATO-követelményekre, valamint az esetenként eltúlzott EU-elvárásokra és -kezdeményezésekre.

Nincs lehetőség az Alaptörvénynek sem a jelenleg hatályos, sem a 2023-tól hatályos különleges jogrendi cikkeinek csapatmozgásokkal összefüggő rendelkezéseinek elemzésére sem.

Nincs itt mód olyan alkotmányjogi és kodifikációs jellegű kérdések elemzésére sem, hogy hogyan kell kezelni a korábban az Országgyűlés jogkörében elindított, majd már a Kormány jogkörébe tartozó missziók megújítását, vagy általában kell-e újra közjogi szintű döntés az engedélyezett misszió visszavonásához. Ugyanígy külön tanulmányt érdemel a csapatmozgások engedélyezése technikai szintjének, határrendészeti és vámellenőrzési összefüggéseinek, az engedélyezési eljárás kormányrendeleti és alacsonyabb szintű szabályainak, a koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzeti szabályoknak a vizsgálata. Ezeken túlmenően a tanulmányban felvetett több kérdés ennél részletesebb elemzésére sincs mód.

TÖRTÉNELMI MEGHATÁROZOTTSÁG

A jelenlegi szabályozás megértéséhez mindenképpen érdemes egy történelmi visszatekintést végezni. Az áttekintés mottója lehetne akár a „Miért is vagyunk mi magyarok annyira érzékenyek a csapatmozgásokra?” kérdés.

² A tanulmány jogi témája miatt egyes kifejezéseket a jogi természetű szövegekben alkalmazott helyesírási gyakorlatnak megfelelően írunk – A szerk.

³ Az Alaptörvény 47. cikke a címe szerint a katonai műveletekben való részvételről szól, ugyanakkor tartalma ennél bővebb, hiszen az (1) bekezdésbe beleértendők a nem katonai műveleteknek minősülő, de határátlépéssel járó csapatmozgások is. Erre vonatkozó felvetést lásd lejjebb.

Kárpát-medencei történelmünk jelentős része telt olyan eseményekkel és ezen események generálta dilemmákkal, amelyekben hazánkat vagy elfoglalták, vagy arról kellett döntenünk, hogy csatlakozunk-e nyilvánvalóan jogellenes, de minimum a politikai erkölcs szintjén is megkérdőjelezhető katonai műveletekhez, vagy éppen idegen hatalom formálisan a beleegyezésünkkel kényszerítette ránk haderejük jelenlétét. Ha csak az újkori történelem egy-egy mozzanatát emeljük ki, az 1848-as híres 12 pontból a magyar történelem egyik legrelevánsabb és egyes mai politikai megnyilvánulásokat is jellemző 10. pontja is így szólt: „A katonaság esküdjék meg az alkotmányra, magyar katonáinkat ne vigyék külföldre, a külföldieket vigyék el tőlünk.”⁴

A kiegyezés előtti és utáni európai háborúban való kényszerű részvétel, Tisza István tartózkodása a Szerbia elleni hadüzenettől, aztán Przemysl, Isonzó, Piave olyan emlékként rögzültek a történelmi tudatban, ahol nem feltétlenül közvetlen magyar érdekekért áldozták fel magukat a magyar katonák.

Az 1918–1919-es hazai események egyik fő mozzanata és mondhatni a későbbi események egyik fő oka a magyar haderő és hadfelszerelés politikailag és katonailag elhibázott kezelésében,⁵ illetve a megszálló külföldi erőkbe vetett naiv és megalapozatlan bizalomban keresendő. Említhető még két évtizeddel később a német csapatok átengedése, a Jugoszlávia és a Szovjetunió elleni támadásokban való részvétel, majd az 1944. márciusi német megszállás, és még ugyanabban az évben kezdődő szovjet megszállás, 1956 az ikonikus „Ruszkik haza!” feliratokkal, utána a kényszerű részvétel a csehszlovákiai bevonulásban.

Mindenki előtt ismert, de azért nem árt felidézni, hogy a szocializmusnak nevezett négy évtizedes időszak egyik meghatározó jellemzője, alapvető támasza és feltétele a szovjet csapatok magyarországi állomásozása volt. Így az 1989–1990-es rendszerváltás egyik fő eseménye is a szovjet csapatok kivonulásának elindítása volt, amely 1991-ben ért véget.

Ezután – 30 év távlatából hihetetlenül gyorsnak tűnő pár év leforgása alatt – rövidesen már a „Békepartnerség” programhoz csatlakoztunk, átéltük közletről szemlélve a balkáni háborúkat, és nem sokkal több mint négy évvel a szovjetek kivonulása után, 1995 végétől már az IFOR-csapatok haladtak át Magyarországon és állomásoztak Taszáron, hamarosan pedig magyar kontingens is megkezdte munkáját Bosznia-Hercegovinában.

1999-ben NATO-tagok lettünk, majd pár nap múlva elindult a koszovói bombázás, a 2003-as iraki háborúban, Irak elfoglalása után pedig már magyar kontingens is kitelepült. 2004-ben EU-tagok lettünk, és onnantól részt vettünk az EU által indított missziókban és műveletekben. Kinn voltunk Afganisztánban, az iraki missziókban, továbbá afrikai EU-missziókban, a NATO-tól és az EU-tól függetlenül végzett ENSZ- és EBESZ-küldetésekről nem is beszélve. Közben megtörtént a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás, amely alapvetően megváltoztatta a repülésbiztonságot, és középpontba helyezte a légierők szerepét, illetve a légtér békeidejű védelmére teljesen új szabályozást igényelt, amely együtt járt a légierő határátlépésének szükség szerinti azonnal történő engedélyezésével. Látható tehát, hogy NATO- és EU-tagságunkkal, de ettől függetlenül is, a közelebb és távolabb folyó konfliktusok rendezésében egyre több szerepet vállaltunk.

⁴ Elemzését lásd Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 14–15.

⁵ Például az 1918-as Károlyi-kormány hadügyminiszterének, Linder Bélának elhíresült szavai 1918. november 2-án az Országház előtt összegyűlt tömegnek: „Nem kell hadsereg többé! Soha többé katonát nem akarok látni!”

Ez a jogalkotásban is meglátszott. Ahogyan kitágultak a honvédség lehetőségei és feladatai, úgy lett egyre elfogadóbb a közvélemény, a törvényhozás és maga a Magyar Honvédség állománya is ezen új szerepek irányában, és úgy lett egyre kiterjedtebb, részletesebb és esetenként rugalmasabb is az ezen feladatokra vonatkozó alkotmányos és honvédelmi szabályozás.

A rövid történeti áttekintés végén érdemes felidézni két esetet, amelyek feltehetően mind a politikusok, mind a katonai vezetés számára tanulságul szolgáltak, és ha a szabályozást közvetlenül nem is, de a gondolkodást és az ügyintézészt minden bizonnyal befolyásolták.

A híres MiG-botrány 1996 májusában pattant ki magyar MiG vadászpilótáknak a parlament engedélye nélküli, külföldi gyakorlatra történő kirepülése miatt, amely parlamenti vitát, a honvédelmi tárcan belül belső vizsgálatot és parlamenti vizsgálatot generált.⁶

Az Alkotmány akkor hatályos szabálya így szólt:

„40/B. § (1) A fegyveres erők – a hatályos nemzetközi szerződésen alapuló hadgyakorlat, illetőleg az Egyesült Nemzetek Szervezete felkérésére végzett békefenntartó tevékenység kivételével – csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával léphetik át az államhatárokat.”

Nemzetközi szerződés a lengyelországi gyakorlatról nem létezett, így tehát formálisan nézve valóban alkotmánysértés történt a nyolc magyar MiG–29-es vadászgép lengyelországi éles rakétagyakorlaton történő engedély nélküli részvételével, ugyanakkor a HM politikai vezetése szintjén szinte bizonyosan nem szándékos, hanem inkább alacsonyabb szintű és adminisztratív hibák miatti törvénysértésről lehetett szó. Az eset legfőbb tanulsága azon kívül, hogy a csapatmozgási engedélyek kezdeményezését időben el kell indítani, az volt, hogy a csapatmozgások kezelésében a Magyar Honvédség és a Minisztérium közötti kapcsolattartás esetenként elégtelen, és a honvédség nehezen szokott hozzá, hogy a honvédségi vezetőkől érkezett parancsok és utasítások nem elegendők a határátlépéshez szükséges közjogi engedély kiváltására.

Ebben a légkörben nem sokon múltott, hogy pár hónapon belül ne robbanjon ki egy hasonló politikai botrány, csak jóval nagyobb volumenű áthaladások miatt. 1996 nyarán a Külügyminisztérium jelezte a HM-nek, hogy egyre több diplomáciai engedélykérelmet kapnak nyugati országokból katonai légi járművek Magyarország légtérén történő átrepülésére, és kérték a HM közreműködését a kérelmek elbírálásában.⁷ A két tárca munkatársai együtt nézték át, rendszeresítették és elemezték a tucatjával, később már százával érkező kérelmeket, és kiderült, hogy egy földközi-tengeri NATO-gyakorlatra fognak repülni, illetve már folyamatban is voltak a repülések.

Az akkor hatályos Alkotmány a külföldi erők átvonulásáról így rendelkezett:

„40/C. § (1) Érvényes nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában idegen fegyveres erők az Országgyűlés előzetes hozzájárulása nélkül az ország területén nem vonulhatnak át, nem használhatók fel és nem állomásozhatnak. (2) A honvédelmet érintő nemzetközi szerződéseket törvényben kell megerősíteni és nyilvánosan kihirdetni.”

⁶ Az Országgyűlésnek az 1996. május 21-ei azonnali kérdések és válaszok sorában elhangzott vitát Póda Jenő képviselő és Horn Gyula miniszterelnök között lásd <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1996-evi-tavaszi-ulesszak-93A32/1996-majus-21-177-szam-9F749/poda-jeno-mdf-a-miniszterelnokhoz-ki-engedelyezte-a-mig-29-esek-raketaloveszetet-lengyelorszagban-cimmel-9FA8D/#OGYNaplo%5EB177/010> (Letöltés időpontja: 2020. 12. 29.)

⁷ A jelen tanulmány szerzőjének – a HM Nemzetközi Főosztályára frissen bekerült fiatal tisztként – volt „szerecséje” ebben tevékenyen részt venni, akinek feladatul szabták a repülési engedélyek elemzését és a Külügyminisztériummal történő szakértői szintű kapcsolattartást.

Értelemszerűen nemzetközi szerződés a NATO-gyakorlatról nem létezett, így a megoldás egy rekordgyorsasággal benyújtott és elfogadott OGY határozat lett: 78/1996. (IX. 19.) OGY határozat a Magyar Köztársaság légtérének NATO-repülőgépek által történő igénybeviteléről.⁸

Ennek az esetnek máig szóló és a mai napig problémát okozó, valójában a csapatmozgási engedélyezési rendszer egyik alapbetegségét jelentő tanulsága az volt, hogy a gyakorlatokra, műveletekre személyi állományt, felszerelést, járműveket, lőszert, robbanóanyagot stb. küldő országokat finoman szólva a legkevésbé sem érdeklik az ún. tranzitországok alkotmányos szabályai. Nevezetesen, a küldő országok az általuk ismert vagy megszokott módon, szinten, kommunikációs csatornákon és határidőkkel küldik el a felszíni vagy légi áthaladásra vonatkozó kérelmeiket, és természetesen veszik, de legalábbis elvárják az engedélyek megadását. Az a kérdés, hogy a tranzitország ezt hogyan oldja meg, és alkotmányos, illetve egyéb szabályai szerint ez milyen határidővel benyújtott kérelmezést és milyen szintű közjogi döntést igényelne, az a küldő országok közömbösségével találkozunk. A számos kellemetlen és kényelmetlen helyzetnek és a várakozó konvojok belépése megtagadásának elkerülésére a tranzitországok, így konkrétan hazánk egyik és talán egyetlen eszköze a potenciális küldő országok időben és megfelelő szinten történő tájékoztatása. Azonban ez is csak akkor hatékony, ha a tájékoztatás rendszeres, szükség szerint aktualizált, valamint a tranzitországok szabályai és elvárásai a küldő országok megfelelő döntéshozói és tervezői szintjén is tudatosulnak.

Ezzel összefüggésben jól jellemzi az 1996-os helyzetet a fenti országgyűlési határozat általános vitájában a Kormány képviselőjétől elhangzott mondat: „Tájékoztatam a Tisztelet Országgyűlést, hogy a jövőre tekintettel, az előterjesztés benyújtásával egyidejűleg, diplomáciai úton hívtuk fel a NATO központján keresztül a tagországok figyelmét a magyar alkotmány ilyen esetekre vonatkozó előírásaira.”⁹

A szuverenitás ezen szelete tehát nagyon mélyen benne van a politikai köztudatban. Eből is fakad az, hogy a csapatmozgások engedélyezésének jogkörei és szabályai és annak gyakorlati végrehajtása mindig nagyon érzékeny terület volt.

⁸ „78/1996. (IX. 19.) OGY határozat a Magyar Köztársaság légtérének NATO-repülőgépek által történő igénybeviteléről. Az Országgyűlés az Alkotmány 40/C. §-ának (1) bekezdésére tekintettel előzetes hozzájárulását adja ahhoz, hogy a NATO »Dynamic Mix 96« gyakorlatán részt vevő – mintegy 300 NATO alárendeltségbe tartozó – harci és szállítórepülőgép, valamint helikopter a Magyar Köztársaság légtérét igénybe véve az ország területe felett átrepüljön, valamint ezek egy része üzemanyag-feltöltés céljából a kijelölt magyar repülőtereken leszálljon. A gyakorlatra történő ki- és visszarepülések 1996. szeptember 19. és november 15. között részenként, kisebb csoportokban kerülnek végrehajtásra.” A határozat általános vitáját lásd <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1996-evi-oszi-ulesszak-A7BBF/1996-szeptember-17-201-szam-A8A01/a-magyar-koztarsasag-legterenek-nato-repulogek-által-torteno-igenybevitelerol-szolo-orszaggyulesi-hatarozati-javaslat-altalanos-vitaja-A8F42/#OGYNaplo%5EB201/037> (Letöltés időpontja: 2020. 12. 29.)

⁹ A Magyar Köztársaság légtérének NATO-repülőgépek által történő igénybeviteléről szóló országgyűlési határozati javaslat általános vitája: Dr. Fodor István HM államtitkár felszólalása. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1996-evi-oszi-ulesszak-A7BBF/1996-szeptember-17-201-szam-A8A01/a-magyar-koztarsasag-legterenek-nato-repulogek-által-torteno-igenybevitelerol-szolo-orszaggyulesi-hatarozati-javaslat-altalanos-vitaja-A8F42/dr-fodor-istvan-A8F45/> (Letöltés ideje: 2020. 12. 29.)

A CSAPATMOZGÁSOK ENGEDÉLYEZÉSE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

E tanulmány keretein belül a csapatmozgás szabályait alapvetően a 2011-ben elfogadott Alaptörvényre, az Alaptörvénynek a megelőző Alkotmánnyal összefüggő szövetszerű kapcsolatára és az Alaptörvény kilencedik módosítására korlátozva, valamint röviden a honvédelmi törvényre kitérve vizsgáljuk.¹⁰

Az Országgyűlés által 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény jelentős változásokat hozott a honvédelemre vonatkozó szabályozásban, átfogóan korszerűsítve a Magyar Honvédség országvédelmi és szövetségi feladatainak közjogi szabályozását, ugyanakkor támaszkodva az 1949. évi, többször módosított Alkotmány vonatkozó rendelkezéseire is. Az Alaptörvény tartalmazza azokat az alapvető rendelkezéseket, melyek meghatározzák, hogy mennyire hangsúlyos az Országgyűlés ellenőrző szerepe a Kormány katonai műveletekre vonatkozó döntéseinél.

Az Alaptörvény hatálybalépésének eredményeként a honvédelem jogi rendszerének felülvizsgálata is szükségessé vált. Ennek keretében fogadta el az Országgyűlés a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt.

Az Alaptörvény 47. cikke 2020. december 22-ig, azaz az Alaptörvény kilencedik módosításának 2020. december 23-ai részleges hatálybalépéséig¹¹ az alábbiak szerint rendelkezett a Kormány és az Országgyűlés jogköeiről:

„Döntés katonai műveletekben való részvételről

47. cikk

- (1) A Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól.
- (2) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt – a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével – a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.

¹⁰ Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezéseinek részletes, politikai és történeti szempontokkal bíró összefoglaló elemzését lásd Till Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon – 1988–2017. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017.; továbbá: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai című kötet következő tanulójaiban: Farkas Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, 11–39.; Farkas Ádám – Till Szabolcs Péter: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, 40–71.; Kádár Pál: A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, 212–244. A 90-es évek végétől zajlott alkotmánymódosítási tevékenységre és elképzelésekre vonatkozó kortárs elemzésekre lásd Dr. Till Szabolcs – Dr. Kovács István: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről. Új Honvédségi Szemle, 1999/3., 19–28.; Dr. Kelemen László: Újabb gondolatok a honvédelmi alkotmányosság kérdéseiről. Új Honvédségi Szemle, 1999/5., 102–110.; Dr. Zséli János: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről. Új Honvédségi Szemle, 1999/7., 107–111.; Dr. Till Szabolcs: Felülvizsgált teóriák. Új Honvédségi Szemle, 1999/8., 97–101.; Dr. Almási Ferenc: A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémái. Új Honvédségi Szemle, 1999/10., 115–125.; Almási Ferenc: A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémáiról. Új Honvédségi Szemle, 2004/8., 45–54.

¹¹ 2020. december 23-ával a 47. cikk (3) bekezdése módosult, lásd később kifejtve.

- (3) A Kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők (2) bekezdés szerinti, az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról.
- (4) A Kormány – a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett – haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek a (3) bekezdés alapján, valamint a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában hozott döntéséről.”

Jóllehet, az (1) bekezdés általános szabálya szerint a Kormány döntött a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól, a 47. cikk (2) bekezdése fenntartotta az Országgyűlés döntési jogát

- a) Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazása,¹²
- b) Magyar Honvédség külföldi állomásozása,
- c) külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazása, valamint
- d) külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozása tekintetében.

Az Alaptörvény 47. cikkének (1) bekezdése rögzítette tehát a főszabályt a Kormány általános hatáskörét illetően, míg a (2) bekezdés a kivételt határozta meg az Országgyűlésnek fenntartott jogkörök formájában. A (3) bekezdés azonban újabb kivételt alkotott a kivételben, amennyiben a Kormány jogkörébe utalta vissza a (2) bekezdés szerinti, ám „az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról” történő döntést.

E néhány bekezdés alaposabb elemzésekor azonban néhány elméleti és logikai kérdés vehető fel.¹³

¹² Az „alkalmazás” meghatározása tekintetében lásd a Hvt. 80. § a) pontját. Részletesebben kifejtve lásd lejjebb.

¹³ Jelen tanulmányban nem térünk ki, csak itt jelezzük a következő potenciálisan felmerülő kérdéseket is: 1. Ha az Alaptörvény 47. cikke a címe szerint a katonai műveletekben való részvételről szól, és a Hvt. nem tartalmaz rendelkezést a nem katonai műveleteknek minősülő, de határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezési jogkörére, akkor tulajdonképpen ki jogosult ezen határátlépések és mozgások engedélyezésére? Itt indokolt annyiban maradni, hogy jóhiszeműen és a jogszabály szellemiségéből, valamint az elmúlt három évtized joggyakorlatából eredően alapos indokkal feltételezhetjük, hogy a 47. cikk címe egyszerűen csak nem fedi le teljesen a tartalmát. Ezen feltételezés nélkül ugyanis a „csapatmozgás” csak műveletekre vonatkozhatna, így például az évi több száz, határátlépéssel járó gyakorlatra történő beutazás, átvonulás és kiutazás engedélyezője meghatározatlan maradna, és így felborulna az eddig alkalmazott teljes rendszer. 2. A 47. cikk (2) bekezdéséből – és így a (3) bekezdésből is – hiányzik a Magyarország területén alkalmazás céljából átvonuló külföldi fegyveres erők átvonulásának engedélyezése. 3. Az (1) és a (2) bekezdésnek – így a (3) bekezdésnek is – logikája alapvetően a területi szempontú megközelítés. A 47. cikk a címe szerint a katonai műveletekben való részvételről szól. Katonai műveletekben azonban az ország területének elhagyása nélkül is részt lehet venni. 4. Az Alaptörvény előtti alkotmányos szabályozás tett utalásokat csapatmozgásnak nemzetközi szerződésben szabályozására mint opcióra. Ezek az Alkotmányba 1989. október 23-tól az 1989. évi XXXI. törvénnyel kerültek be. Később ezek kikerültek, és a jelenlegi Alaptörvény nem tartalmaz ilyen opciót. Csapatmozgással összefüggő nemzetközi szerződéseket mégis kötnek. 5. Összefügg a 47. cikkel az a kérdés is, hogy ha a Kormány dönthet a NATO döntésén alapuló alkalmazásról, azaz egy potenciális NATO 5. cikk szerinti helyzetben a magyar vagy a külföldi fegyveres erők magyarországi „bevetéséről”, akkor ebből következően a Kormányhoz kell hogy tartozzon a NATO-nak ilyen döntésében való egyetértő részvételre vonatkozó mandátum megadása is. Ez azért érdekes, mert egy ilyen döntéssel a NATO útján a döntéshozó államok effektíve hadiállapotba helyezhetik magukat a célzott állammal.

A (3) bekezdést illetően alapvetően két értelmezési mód alakítható ki. Az első szerint a (3) bekezdés – mint a (2) bekezdés kivétele – a (2) bekezdés teljes egészére vonatkozik, tehát a „más csapatmozgások” szövegrészbe beleértendő az állomásozás esete is. A lehetséges másik értelmezés alapján „más csapatmozgások” szövegrészbe nem érhető bele az állomásozás, hanem csupán az alkalmazás mellett minden más, a NATO vagy az EU döntésén alapuló csapatmozgásra utal vissza. Egyik értelmezés sem mentes a szépséghibától.

Ha az első értelmezést alapul véve elfogadjuk, hogy a 47. cikk (1) bekezdése már kimondta általános jelleggel a Kormány jogkörét a „más” csapatmozgások engedélyezésére, függetlenül attól, hogy azok milyen döntésen alapulnak, akkor szabályozási szempontból nehezen érthető, hogy miért kellett ugyanezt még egyszer külön nevesíteni a (2) bekezdés kivételeként is a NATO vagy EU döntésével összefüggésben. Egyértelműbb volna a megfogalmazás, ha a (2) bekezdés nevesítette volna a NATO- és EU-döntésen alapuló alkalmazást és kifejezetten az állomásozást is, mint az Országgyűlés jogköre alóli kivételeket, és nem került volna a szövegbe a „más csapatmozgás”.

A második értelmezés esetében pedig, amennyiben elfogadnánk, hogy a „más csapatmozgás” esetébe nem értendő bele az állomásozás is, akkor ebből egyenesen következne, hogy minden állomásozásról – függetlenül az eredeti döntéshozótól (NATO, EU) csak az Országgyűlés dönthet. Ebben az esetben sem érthető azonban, hogy mire utal pontosan a (3) bekezdésben a „más csapatmozgás”, hiszen azt lefedi az (1) bekezdés. Továbbá a döntéshozók és a döntéshozatal tárgyának szintbeli és politikai felelősségbeli elhatárolása szempontjából nem lenne világos, hogy a Kormány miért dönthetne a legsúlyosabb kérdésben, az alkalmazásban, ha az NATO- vagy EU-döntésen alapul, és miért ne dönthetne egy ennél azért jóval enyhébb katonai tevékenységben, az állomásozásban.

További értelmezési nehézséget ad az, hogy az állomásozás mint tevékenység és mint kifejezés önmagában is nehezen érthető bele a csapatmozgás fogalmába. Bár a statikus tevékenységet jelentő állomásozáshoz is szükség van előzetesen a részt vevő csapatoknak a határokat átlépő mozgására az állomásozás helyének eléréséhez, de maga az állomásozás már nem tekinthető dinamikus tevékenységet jelentő, határok átlépésével járó „mozgásnak”.¹⁴

A szöveg értelmezése után érdemes megnézni, hogy az Alaptörvény benyújtáskori javaslatában¹⁵ ezt a rendelkezést (a benyújtáskor még 46. cikket) az előterjesztő milyen indoklással¹⁶ látta el:

„A Javaslat egységesen, egy szerkezeti egységben szabályozza a katonai műveletekben való részvételhez kapcsolódó döntések meghozatalára vonatkozó rendelkezéseket. [...] Az Országgyűlésnek biztosítja azokban az esetekben a jogköröket, amikor a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról kell határozni [...] A Kormány hatáskörébe tartozik ezért az olyan határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezése, amely nem jár a Magyar Honvédség vagy a külföldi fegyveres erők alkalmazásával, állomásozásával, vagy ha a csapatmozgás – járjon

¹⁴ Lásd lejjebb a Hvt. szerinti fogalmakat.

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye – törvényjavaslat: Országgyűlés Hivatala. Irományszám: T/2627. Érkezett: 2011. 03. 14. <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (Letöltés ideje: 2020. 12. 29.)

¹⁶ Uo. 61.

az akár a Magyar Honvédség vagy a külföldi fegyveres erők alkalmazásával, állomásozásával is – az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul.”¹⁷

Az indokolás¹⁸ tehát a fenti értelmezések közül az elsőt erősíti, mivel kifejezetten beleérti a (3) bekezdés szerinti kivételbe az állomásozást is.¹⁹

Ha maga az indokolás is beleérti az állomásozást a más csapatmozgásokba, és az (1) bekezdés lefed minden más csapatmozgást, akkor mi lehetett az oka annak, hogy az állomásozás mégsem lett nevesítve, hanem a félreértésekre okot adó „más csapatmozgás” került a szövegbe?

Jelen tanulmány szerzője szerint logikusan csak az képzelhető el, hogy egy egyszerű, de nem aktualizált átvétele történhetett az 1949. évi XX. évi Alkotmány Alaptörvény előtti utolsó változata 40/C. §-ának, amely így hangzott:

„40/C. § (1) A Kormány engedélyezi a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők 19. § (3) bekezdés j) pontja szerinti, az Európai Unió vagy az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazását, valamint más csapatmozgásait.”

A 40/C. § (1) bekezdés tehát az Országgyűlés jogköreit soroló szakaszra utalt vissza, amely 2009-től így hangzott:

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

j) az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról.”

¹⁷ Az indokolás olvasásakor nehezen kikerülhető az a gondolat, hogy az Alaptörvénynek a benyújtott és azonos szöveggel (csak az eredeti 46. cikk helyett 47. cikként) elfogadott ezen részével az indokolás mintha nem lenne teljesen összhangban. Az Alaptörvény logikája egyértelmű, az engedélyezés általában a Kormányhoz tartozik, ez alól vannak kivételek, amelyek az Országgyűléshez tartoznak, de a kivételekben megjelölt esetek is a Kormányhoz tartoznak, ha azok az EU vagy a NATO döntésén alapulnak. Ehhez képest az indokolást olvasva úgy tűnik, mintha az Országgyűléshez lenne rendelve az általános engedélyezési jogkör a döntések meghozatalában, és a Kormány engedélyezési jogköre lenne a kivétel az Országgyűléséhez képest.

¹⁸ Jelen tanulmányban az egyes jogszabályok indokolását a kötelező vagy nem kötelező minőségűktől függetlenül idézem és elemzem. Az Alaptörvény és a jogszabályok indokolása tekintetében meg kell jegyezni, hogy azok irányadó mivoltát a 28. cikkének az Alaptörvény a 7. módosítása által 2019. január 1-gyel módosult szövege vezette be: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

¹⁹ Az Alaptörvényhez írt Kommentárban ezen rendelkezésnél ezt olvashatjuk: „A Honvédség országon belüli vagy kívüli alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, illetve a külföldi erők állomásozásáról, valamint a magyarországi vagy a Magyarország területéről induló alkalmazásáról – az előző Alkotmány szabályozásához hasonlóan – az Országgyűlés dönt. [...] Kivételt jelentenek azonban az Alaptörvény 47. cikk (3) bekezdésében megnevezett esetkörök, amely olyan műveletekről dönt, amelyet az EU vagy a NATO határoz el. [...] Az Alaptörvény alapján a Kormány dönt olyan csapatmozgásokról, amelyek határátlépéssel járnak, illetve az olyan csapatmozgásokról, amelyek az Európai Unió, illetve a NATO (Észak-atlanti Szerződés Szervezete) döntésén alapulnak, amely lényegében szinte valamennyi csapatmozgást átfog.” Forrás: netjogtar.hu Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (archív) – Árva Zsuzsanna. A Kommentár ezek után megismétli az Alkotmány 2006-os módosításához fűzött indokolást az Európai Unió döntéseiből potenciálisan származó gyors döntéshozatali kényszerről. Maga a Kommentár tehát érdemben nem ad többletet magából az Alaptörvényből kiolvasható szöveghez.

Azaz a 40/C. § (1) bekezdés a 19. § (3) bekezdés j) pontjával együtt, azzal kombinálva került átvételre az Alaptörvénybe. Azzal a különbséggel, hogy az Alkotmányban nem szerepelt az Alaptörvény 47. cikk (1) bekezdése szerinti, a Kormány általános engedélyezési jogkörét definiáló rendelkezés.

MIT TARTALMAZTAK A MÓDOSÍTÁSOK?

Ahhoz, hogy értsük, hogy a „más csapatmozgások” mit is jelentettek az Alkotmányban, érdemes elemezni az Alkotmány ezen passzusának változásait.

A 19. § (3) bekezdés j) pontja a kezdeti, 1989-ben beiktatott rövid – „dönt a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról” – kitéltől jutott el 2001-re a mindent felölelő változatig.²⁰

A 2001. július 11-től hatályos alkotmánymódosítással ezen bekezdés szövege, és így az Országgyűlés jogköre látszólag nem változott, de a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 8. §-ának egyidejűleg, 2001. július 11-vel beiktatott (7) bekezdése bevezette a Kormány általános jogkörét: „A Kormány – az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével – dönt a magyar és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásainak engedélyezéséről.”²¹

Az Alkotmány szintjén a Kormány jogkörét illetően a 2003. évi CIX. törvény vezette be, és 2003. december 16-tól volt hatályos az a változat, amely nevesítette és az Országgyűlés jogkörei alól kivételként beépítette a NATO döntésén alapuló csapatmozgásokat.

„40/C. § (1) A Kormány engedélyezi a magyar, illetve külföldi fegyveres erők 19. § (3) bekezdés j) pontja szerinti,

- a) az Észak-atlanti Tanács döntésén alapuló alkalmazását, illetőleg
- b) az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló más csapatmozgásait.”

A 2003-as módosításhoz fűzött indokolásból azonban nem derül ki, hogy mit értettek pontosan „más csapatmozgás” alatt.

Ez a módosítás egyébként nemcsak abban volt az első alkalom, hogy a „más csapatmozgás” kitétel ekkor került be az Alkotmányba, de abban is, hogy rutinszerűnek tekinthető csapatmozgások tekintetében az Alkotmány először nevesítette a Kormány jogkörét. Bár az Alkotmány itt csak ezt a kivételt adta az Országgyűlés jogköre alól, de korábban az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével aláírt „Békepartnerség” program Keretdokumentumának törvénybe iktatásáról, és annak a Magyar Köztársaság által történő végrehajtásáról szóló

²⁰ „j) az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a fegyveres erők országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a fegyveres erők békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a fegyveres erők külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról.”

²¹ Beiktatta: 2001. évi XLIII. törvény 3. § (2), hatályos: 2001. 07. 11-től.

1995. évi LXVII. törvény már bevezetett egy csapatmozgási engedélyezési jogkört a Kormány számára, amelyet azonban a 2000. évi CIX. törvény hatályon kívül helyezett.²²

A 2004-ben elfogadott honvédelmi törvény – az 1993-as honvédelmi törvény 8. § (7) bekezdését átvéve – ugyanígy felhatalmazta a Kormányt, hogy az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével döntsön a Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásainak engedélyezéséről. A 40/C. § (1) bekezdés utolsó hatályos változatát a 2006. évi XIII. törvény 1. §-a állapította meg, és 2006. március 1-től volt hatályos. 2006-ban azonban csak az Európai Unió került bele, és a korábbi szöveg a) és b) pontokba szedett felsorolását szerkesztették egybe, a „más csapatmozgások” kitétel nem változott.²³

Kérdésként merülhet fel, hogy az Alkotmány utolsó hatályos változatában a 40/C. § (1) bekezdése csak a NATO és az EU által eldöntött műveletekre vonatkozott-e, vagy a „más csapatmozgások” NATO-tól és EU-tól függetlenül bármilyen csapatmozgásra vonatkozott-e. Ugyanis nyelvtanilag értelmezhető a mondat úgy is, hogy az utolsó tagmondat nem a középső, hanem az első tagmondathoz tartozik, tehát a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erőknek egyéb, NATO-tól és EU-tól független csapatmozgásai is a Kormány jogkörébe tartoznak.

Erre részben a 2006-os módosítás indokolása²⁴ adhat választ:

„A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés j) pontjából és e § (6) bekezdéséből következően jelenleg a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők alkalmazására és más csapatmozgásaira (a továbbiakban együtt: csapatmozgás) számos esetben csak az Országgyűlésnek a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott engedélye alapján kerülhet sor.

²² 1995. évi LXVII. törvény: „6. § (1) A Keretdokumentum 3. d) pontjában meghatározott – és az 5. § (4) bekezdése szerinti kereten belüli költségű – tevékenységek végrehajtására, a magyar fegyveres erökhöz tartozó, esetenként legfeljebb 1200 fő meghatározott időtartamra történő külföldre küldését, illetve külföldi fegyveres erökhöz tartozó, esetenként legfeljebb 1200 fő Magyarország területén tartózkodását a Kormány engedélyezi. Ezen kontingensek küldése, illetve fogadása saját rendszeresített fegyverzetükkel, lőszer és robbanóanyag ellátmányukkal, valamint felszerelésükkel történhet.” Így születtek az 1995. évi LXVII. törvény 6. §-ra hivatkozva a következő határozatok, először egyedi engedélyezésként vagy tervezhető gyakorlatokat összegyűjtő engedélyekként: 1. 1021/1996. (III. 20.) Korm. határozat a „Békepartnerség” program Keretdokumentuma alapján az 1996. évben tervezett hadgyakorlatokon való magyar részvételről és a részvétel ütemezéséről; 2. 1012/1997. (II. 13.) Korm. határozat a „Békepartnerség” program Keretdokumentuma alapján az 1997. évben tervezett hadgyakorlatokon való magyar részvételről és a részvétel ütemezéséről; 3. 2345/1997. (X. 31.) Korm. határozat a NATO Dél-európai Szárazföldi Parancsnokságának állományába tartozó katonák békepartnerségi hadgyakorlaton való részvétel céljából a Magyar Köztársaság területén történő átutazásának engedélyezéséről; 4. 2175/1998. (VI. 24.) Korm. határozat a szlovákiai Cooperative Chance '98 gyakorlaton részt vevő külföldi fegyveres erők Magyarországon történő átvonulásának engedélyezéséről; 5. 2189/1998. (VIII. 25.) Korm. határozat a Peaceful Bridge '98 PFP szellemű békefenntartó gyakorlaton történő magyar részvétel engedélyezéséről; 6. 2190/1998. (VIII. 25.) Korm. határozat a Magyar Honvédség állományába tartozó katonáknak a Békepajzs '98 békepartnerségi szellemű ukrainai hadgyakorlaton való részvételének engedélyezéséről; 7. 2160/1999. (VII. 8.) Korm. határozat a „Békepartnerség” program keretében megvalósuló albániai segítségnyújtási programban történő részvételről; 8. 2059/2000. (III. 24.) Korm. határozat a „Dynamic Response 2000” nevű gyakorlaton részt vevő lengyel katonai kontingens Magyarországon történő átvonulásának engedélyezéséről.

²³ „A Kormány engedélyezi a Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők 19. § (3) bekezdés j) pontja szerinti, az Európai Unió vagy az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazását, valamint más csapatmozgásait.”

²⁴ Forrás: netjogtar.hu 1949. évi XX. törvény – A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA. Hatály: 2006. III. 1. – 2006. VI. 2.

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió döntésétől számított tíz napon belül a felajánlott harccsoportoknak meg kell kezdeniük tevékenységüket a művelet helyszínén, az Országgyűlés általi engedélyezés sok esetben kivihetetlen lenne. Jelen törvény az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdésének módosításával azt célozza, hogy – az Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének döntésén alapuló csapatmozgásokkal együtt – az Európai Unió döntésén alapuló csapatmozgások engedélyezése kerüljön a Kormány hatáskörébe.

A törvény a Kormány hatáskörébe utalja a Magyar Honvédségnek, illetve külföldi fegyveres erőknek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pontja szerinti alkalmazása és más csapatmozgásai engedélyezését, ha az az Európai Unió döntésén alapul.”

Ez alapján tehát egyrészt láthatjuk a 2003-as módosítás utólagos magyarázatát is – „alkalmazására és más csapatmozgásaira” (a továbbiakban együtt: csapatmozgás) –, másrészt azt is, hogy amikor a 40/C. § (1) bekezdés ezen utolsó változatát fogalmazták, a „más csapatmozgásokat” csak a NATO és az EU döntésén alapuló műveletekre értették. Ezt az értelmezést erősíti a 2006-os módosítás előtti szöveg is, hiszen ott mind az a), mind a b) pont nevesíti a NATO-t, tehát már ott is csak a NATO-ra vonatkoztatva volt a „más csapatmozgás” értelmezhető.

Ezen utolsó módosításkor, 2006-ban a 19. § (3) bekezdés j) pontja még tartalmazta a „Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről” kitéletet is, valamint a 2004-es honvédelmi törvény fent már jelzett 50. § (6) bekezdése is létezett, tehát a lehetséges műveletek és tevékenységek köre így nagyjából lefedettnek volt tekinthető. Mivel a honvédelmi törvény a NATO-n és EU-n kívüli egyéb csapatmozgások tekintetében a jogköröket már megadta a Kormánynak, ezért csak részben érthető, hogy a 2006-os módosításának indoklásába miért az az értelmezés került be, hogy a „más csapatmozgások” csak a NATO és EU vonatkozásában értelmezhetők. Feltehetően az Alkotmány szintjén kompakt csomagként kívánták kezelni, függetlenül a honvédelmi törvény esetleges változásaitól.²⁵

2009-ben a békefenntartásra és humanitárius tevékenységre utaló kitéletet kivették a 19. § (3) bekezdés j) pontból. Mivel a 40/C. § (1) bekezdés megmaradt a 2006-os szövegváltozatban, ezért e két tevékenység a 2009-es módosítással kikerült az Országgyűlés jogköréből, és mivel az Alkotmány szintjén továbbra sem lett szabályozva a Kormány jogköre a nem NATO- vagy nem EU-döntésén alapuló olyan tevékenységek tekintetében, amelyek nem minősültek alkalmazásnak vagy állomásozásnak, ezért a fentebb jelzettek alapján ez a két tevékenység beleértendővé vált a Kormánynak az akkor már 2004-es honvédelmi törvény

²⁵ Ez ürügyet adhatna egy nagyon elvont és közvetett – bár meg nem alapozott – értelmezésére is a „valamint más csapatmozgásáról” szövegrésznek, ez a kitétel ugyanis esetleg azt is sugallhatja, hogy az (1) bekezdés alapján a Kormánynak általában joga van – az alkalmazáson és állomásozáson kívül – a csapatmozgásokról dönteni, azonban, ha ugyanezen csapatmozgásokról nemzetközi szervezet döntött, akkor a Kormánynak csak akkor van joga dönteni, ha a (3) bekezdés szerinti kivételbe ez belefér.

50. § (6) bekezdése szerinti általános jogkörébe.²⁶ Erre tekintettel az Alkotmánynak a 2009-ben egyidejűleg módosított 40/C. § (2) bekezdése szerinti beszámolási kötelezettségek közé bekerült a „valamint a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételének vagy a külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységének engedélyezése tárgyában” szövegrész, és a fentiek értelmében az már – a Hvt. rendelkezése miatt – jelenthetett NATO-n és EU-n kívüli műveleteket is.

A 2009-es módosítással a 40/C. § (1) bekezdésének értelmezése tehát nem változott, a „más csapatmozgás” továbbra is csak a NATO és az EU döntéseinek keretein belül volt értelmezhető.

Megállapítható tehát, hogy a „más csapatmozgásai” kitétel – ha az Alkotmánynak és az éppen aktuális honvédelmi törvénynek csak a szövegét nézzük – sem az első megjelenésekor, sem később nem volt indokolt, hiszen a Kormány általános jogkörét az Alkotmányban nem szabályozott esetekre 2001-től a honvédelmi törvény már tartalmazta.

Visszatérve az Alaptörvény és az Alkotmány lehetséges kapcsolódására, az Alaptörvény 47. cikke tehát tartalmilag hasonlóra törekedett, mint amit az Alkotmánynak ezen két hivatkozott bekezdése az Alkotmány 2009-től hatályos változatában lefedett. Ugyanakkor az Alkotmány szabályozási logikája szerint a 19. § (3) bekezdés j) pontban tartalmazta az Országgyűlés engedélyezési jogkörét, ez alól jelentett kivételt a 40/C. § (1) bekezdés, és minden más csapatmozgásra felhatalmazást adott a Kormánynak a 2004-es Hvt. 50 § (6) bekezdése. Maga az Alkotmány 2006-os és 2009-es módosítása is – figyelemmel a 2004-es Hvt. 50. § (6) bekezdésére – arra utal, hogy a „más csapatmozgásait” kitétel csak a NATO- és EU-döntéseken alapuló körön belüli tevékenységekre vonatkozott.

Az Alaptörvény ugyanakkor a korábbi Alkotmány logikáját a 47. cikk (1) bekezdésével részben megfordította azzal, hogy az (1) bekezdéssel a Kormány általános jogkörébe mindaz beleértendő, amely nem jelenik meg kivételként a (2) bekezdésben. Ezért a (3) bekezdésben a „más csapatmozgásait” kitétel feleslegesnek, az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdés következtlen másolásának tűnik, hiszen az alkalmazáson és állomásozáson kívül minden más csapatmozgást lefed az (1) bekezdés.

²⁶ Lásd a 2009. évi XXX. törvény indokolását: „[...] a Kormány döntési jogkörét a hatékonyabb nemzetközi együttműködés elősegítése érdekében a meglévőhöz képest tovább szükséges bővíteni, mivel az Alkotmány korábbi módosításai e témakörben – több lépcsőben, igazodva a külpolitikai elvárásokhoz és lehetőségekhez – csak az Európai Unió vagy az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete keretében megvalósuló szövetséges együttműködésre terjedtek ki. Az aktív külpolitikai szerepvállalás ugyanakkor szükségessé teszi az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet mint nemzetközi jogi mandátum kiadására feljogosított nemzetközi szervezet döntésén alapuló egyes békeműveletek engedélyezésének egyszerűsítését is. [...] A módosítással az Országgyűlés jogköréből kikerül a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételére, a külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységére vonatkozó döntési lehetőség. [...] a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 50. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kormány – az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével – dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásainak engedélyezéséről. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pontjában nem szereplő csapatmozgások esetében a Kormány engedélyezési jogköre az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontján, illetve a Hvt. 50. § (6) bekezdésén alapul. [...] A módosítás következtében a hatályon kívül helyezett kategóriákba tartozó katonai tevékenységekkel kapcsolatos közjogi engedélyezés jogosultja és kötelezettje a jövőben a Kormány lesz.” Forrás: netjogtar.hu 2009. évi XXX. törvény indokolása – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

Összegezve tehát: a „más csapatmozgásait” kitétel fenti két értelmezése közül a közjogi jogbiztonság érdekében is erősebb érvek hozhatók fel az első – az állomásozást is magában foglaló – értelmezés mellett. Ugyanakkor mind a 2003-as és későbbi alkotmánymódosítások, mind a 2011-es Alaptörvény esetében szerencsésebb lett volna, ha a „más csapatmozgásai” kitétel egyáltalán nem szerepel a szövegben, és helyette inkább nevesítésre kerül az állomásozás.

(A tanulmány 2., befejező részét folyóiratunk 2022/4. számában adjuk közre.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
- 1995. évi LXXVII. törvény az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével aláírt „Békepartnerség” program Keretdokumentumának törvénybe iktatásáról, és annak a Magyar Köztársaság által történő végrehajtásáról.
- 2009. évi XXX. törvény indokolása – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. Forrás: netjogtar.hu
- Almási Ferenc: *A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémái*. Új Honvédségi Szemle, 1999/10., 115–125.
- Almási Ferenc: *A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémáiról*. Új Honvédségi Szemle, 2004/8., 45–54.
- Farkas Ádám – Till Szabolcs Péter: *A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon*. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, 40–71.
- Farkas Ádám: *Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai*. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, 11–39.
- Hegedüs Zoltán – Végh Károly: *A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásának jogi aspektusai és alapkérdései*. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, 245–274.
- Kelemen László: *Újabb gondolatok a honvédelmi alkotmányosság kérdéseiről*. Új Honvédségi Szemle, 1999/5., 102–110.
- Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (archív). Árva Zsuzsanna. Forrás: netjogtar.hu
- Magyarország Alaptörvénye – törvényjavaslat: Országgyűlés Hivatala. Irományszám: T/2627. Érkezett: 2011. március 14. <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>
- Till Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon – 1988–2017*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017.
- Till Szabolcs: *Felülvizsgált teóriák*. Új Honvédségi Szemle, 1999/8., 97–101.
- Till Szabolcs – Dr. Kovács István: *A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről*. Új Honvédségi Szemle, 1999/3., 19–28.
- Zséli János: *A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről*. Új Honvédségi Szemle, 1999/7., 107–111.

A TÉMAKÖRHOZ KAPCSOLÓDÓ SZAKIRODALOM

- 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.
- 1982. évi 27. törvényerejű rendelet a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.
- 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről.
- 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.
- 1999. évi I. törvény az Észak-atlanti Szerződést a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.
- 2001. évi XLIII. törvény a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjával érintett törvények módosításáról.
- 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.
- 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.
- 2016. évi CXXXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény módosításáról.
- A Magyar Köztársaság légterének NATO-repülőgépek által történő igénybeviteléről szóló országgyűlési határozati javaslat általános vitája. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1996-evi-oszi-ulesszak-A7BBF/1996-szeptember-17-201-szam-A8A01/a-magyar-koztarsasag-legterenek-nato-repulogepek-altal-torteno-igenybevetelerol-szolo-orszaggyulesi-hatarozati-javaslat-altalanos-vitaja-A8F42/#OGYNaplo%5EB201/037>
- A Magyar Köztársaság légterének NATO-repülőgépek által történő igénybeviteléről szóló országgyűlési határozati javaslat általános vitája: Dr. Fodor István. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1996-evi-oszi-ulesszak-A7BBF/1996-szeptember-17-201-szam-A8A01/a-magyar-koztarsasag-legterenek-nato-repulogepek-altal-torteno-igenybevetelerol-szolo-orszaggyulesi-hatarozati-javaslat-altalanos-vitaja-A8F42/dr-fodor-istvan-A8F45/>
- Alaptörvény kilencedik módosítása. Magyar Közlöny, 285. szám, 2020. december 22.
- Almási Ferenc: *A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémái*. Új Honvédségi Szemle, 2001/3., 45–53.
- CSCE becomes OSCE. <https://www.osce.org/secretariat/52527>
- Póda Jenő (MDF) – a miniszterelnökhöz – „*Ki engedélyezte a MiG–29-esek rakétalövését Lengyelországban?*” címmel. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1996-evi-tavaszi-ulesszak-93A32/1996-majus-21-177-szam-9F749/poda-jeno-mdf-a-miniszterelnokhoz-ki-engedelyezte-a-mig-29-esek-raketaloveszetet-lengyelorszagban-cimmel-9FA8D/#OGYNaplo%5EB177/010>
- Kádár Pál: *A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai*. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, 212–244.
- Magyarország Alaptörvénye. Egységes szerkezetben: Magyar Közlöny, 291. szám, 2020. december 28.
- Report to the ministerial council on strengthening the legal framework of the OSCE in 2017. <https://www.osce.org/files/f/documents/0/3/361771.pdf>