

**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
HADTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

**HONVÉDELMÜNK NATO INTEGRÁCIÓS FOLYAMATÁNAK
ÁTTEKINTÉSE, TAPASZTALATAI ÉS KÖVETKEZTETÉSEI
JOGI SZEMPONTBÓL**

Doktori (PhD) értekezés

Készítette: Dr. Almási Ferenc alezredes

TÉMAVEZETŐ:

Dr. Molnár Miklós
egyetemi tanár
CSc. (jogtudomány)

Budapest, 2005.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	6
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA ÉS A TÉMA VÁLASZTÁSÁNAK INDOKOLÁSA	7
A KUTATÁS IRÁNYAI ÉS CÉLJAI	9
KUTATÁSI MÓDSZEREK	10
AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE	12
1. FEJEZET	
HONVÉDELMI NATO-INTEGRÁCIÓS FOLYAMATA	
JOGI HÁTTERÉNEK ÁTTEKINTÉSE	14
1.1. AZ ÁTTEKINTÉS SZEMPONTJAI	14
1.2. BIZTONSÁGELMÉLETI ÉS TERMINOLÓGIAI (TUDOMÁNYOS) ALAPOK	15
1.3. A NATO-INTEGRÁCIÓ KÖZJOGI FELTÉTELEIT ELŐKÉSZÍTŐ DEMOKRATIKUS ÁTALAKÍTÁS A HONVÉDELMI JOGRENDSZERBEN (1993-1994)	17
1.3.1. A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat.....	17
1.3.2. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény nemzetközi vonatkozású rendelkezései	20
1.4. A BÉKEPARTNERSÉGI IDŐSZAK JOGALKOTÁSI, BELSŐ SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZÁSAI (1995-1997)	21
1.4.1. A Békepartnerség Keretdokumentumának a hazai jogrendbe építése	21
1.4.2. A PfP SOFA megerősítése és kihirdetése	23
1.4.3. A NATO integrációt szolgáló határozatok, különös tekintettel az IFOR és SFOR missziókkal kapcsolatos döntésekre	27
1.4.4. Az OMNIBUS és más fontos kétoldalú megállapodások.....	30

1.5. A NATO CSATLAKOZÁSHOZ SZÜKSÉGES JOGHARMONIZÁCIÓS LÉPÉSEK (1998-2000)	32
1.5.1. A NATO tagság feltételeinek megteremtése az Alkotmányban és a honvédelmet érintő törvényekben általában	32
1.5.2. A NATO jogi alapidokumentumait kihirdető törvények általános ismertetése (és a NATO csatlakozási törvény)	34
1.5.3. A NATO SOFA kihirdetése és végrehajtása	35
1.5.4. A jugoszláviai NATO-művelettel és a balkáni műveleti területtel kapcsolatos országgyűlési határozatok	36
1.5.5. A csapatmozgások normatív szabályozásának kialakulása	38
1.5.6. Egyéb jogalkotási eredmények	38
1.6. A NATO INTEGRÁCIÓ ELMÉLYÍTÉSE ÉRDEKÉBEN VÉGZETT JOGALKOTÁS, ILLETVE BELSŐ SZABÁLYOZÁS (2001-2004)	41
1.6.1. A hazai gyakorló- és lőterek és más katonai objektumok külföldiek által, térítés ellenében történő igénybevétele	41
1.6.2. A Hjt. és módosításai	41
1.6.3. A nem 5. cikk szerinti műveletekkel, különösen a terrorizmus elleni hadviseléssel kapcsolatos országgyűlési és kormányhatározatok	42
1.6.4. A NATO védelmi tervezési, képesség- és műveleti követelményei, valamint azok tükröződése a közjogi döntésekben	42
1.6.5. Az Alkotmány újabb módosításai (2003., 2004.)	44
1.6.6. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény	44
1.7. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK	45
2. FEJEZET	
HONVÉDELMÜNK NATO-INTEGRÁCIÓS FOLYAMATÁNAK JOGI SZAKTERÜLETI TAPASZTALATAI	46
2.1. VIZSGÁLATI SZEMPONTOK ÉS CSOPORTOSÍTÁS	46
2.2. A JOGALKOTÁS PROBLÉMÁI	47
2.2.1. A hazai alkotmányos keretek sajátos hatása	47
2.2.2. Az aktuális regionális és katonapolitikai események hatása a megvalósult jogalkotásra	48
2.2.3. A csapatmozgások engedélyezésének közjogi problémái	49
2.2.4. A csapatmozgások engedélyezésének tapasztalataival összefüggő rendeleti és belső szabályozási problémák	58

2.3. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEKKEL KAPCSOLATOS JOGI PROBLÉMÁK	63
2.3.1. A nemzetközi szerződéskötés problémái.....	63
2.3.2. A nemzetközi kárrendezés problémái	64
2.3.3. A hazai katonai objektumok külföldiek által történő igénybevételenek jogi problémái.....	65
2.3.4. A nagyobb beszerzések, beruházások jogi problémái	67
2.4. A VÉGREHAJTÁSI JOGALKOTÁS ÉS BELSŐ SZABÁLYOZÁS SORÁN SZERZETT TAPASZTALATOK	68
2.4.1. Jogi problémák csoportosítási nehézségei.....	68
2.4.2. A NATO „jogrendszere” sajátos elemeinek kezelése	69
2.4.3. Az ún. nem 5. cikk szerinti műveletek problematikája	69
2.4.4. Az integrált légtérvédelemben való részvétel jogi hátterének kialakítása	71
2.4.5. Más újraszabályozási dilemmák.....	72
2.4.6. Tárcon belüli integrációs feladatok	72
2.5. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK	73
3. FEJEZET	
HONVÉDELMI NATO-INTEGRÁCIÓS FOLYAMATÁNAK KÖVETKEZTETÉSEI JOGI SZEMPONTBÓL	75
3.1. A TAPASZTALATOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK ÖSSZEFÜGGÉSE	75
3.2. KÖVETKEZTETÉSEK A JOGALKOTÁS TERÜLETÉN	79
3.2.1. A nemzeti és a nemzetközi, szövetségi kötelezettségek további összhangba hozása alapvetően a meglévő közjogi kereteken belüli végrehajtási szabályozással	79
3.2.2. Az Európai Unióval kapcsolatos jogharmonizációs feladatok.....	79
3.2.3. A csapatmozgások engedélyezésének további egyszerűsítése	80
3.2.4. Szabályozási hiányosságok	82
3.3. KÖVETKEZTETÉSEK A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK TERÜLETÉN	83
3.3.1. A minisztériumközi megállapodások (MOU) beváltak bizonyuló tartalmi és formai elemeinek hasznosítása	83
3.3.2. A különböző partnerek anyagi- eljárási együttműködés igazgatási szabályainak kialakítása	83
3.3.3. A szerződések terén a feltárt nehézségek kiküszöbölése és a fejlődő relációk jelzése	83

3.4. KÖVETKEZTETÉSEK A VÉGREHAJTÁSI SZABÁLYOZÁS TERÜLETÉN	84
3.4.1. Általános következtetések	84
3.4.2. Speciális következtetések	84
3.4.3. A katonai jogászok nemzetközi együttműködő képessége javításának egyes kérdései.....	85
4. FEJEZET	
ÖSSZEGEZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ELÉRT EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, TOVÁBBI KUTATÁST IGÉNYLŐ TERÜLETEK.....	87
4.1. ÖSSZEGEZETT KÖVETKEZTETÉSEK	87
4.2. ELÉRT EREDMÉNYEK	89
4.3. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA	90
4.4. TOVÁBBI KUTATÁST IGÉNYLŐ TERÜLETEK	91
4.5. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS ÉS MEGEMLEKEZÉS	91
BEFEJEZÉS	92
Mellékletek.....	93
1. számú melléklet: A Hvt. definíciói.....	93
2. számú melléklet: A NATO-val kapcsolatos fontosabb törvények	95
3. számú melléklet: Minősített helyzetek	98
FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM JEGYZÉKE	100
A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉGÉNEK JEGYZÉKE.....	102

BEVEZETÉS

„A jogérzet szívósságán meg kell törnie még a fátumnak is.”

Kossuth Lajos

Napjainkban talán minden korábbinál intenzívebb, átfogó **feladat- és szervezeti változásokat** éljük a **Magyar Honvédség (MH)** legújabb kori **történetében**. Ennek ismert példái az önkéntes professzionális haderő létrehozása, **az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén (NATO)** és az Európai Unió (EU) belüli magyar katonai kötelezettségvállalások szélesedése, a Honvédelmi Minisztérium (HM) és a Honvéd Vezérkar integrációjának kiteljesítése, a csapatok által elérendő képességek pontosítása, a védelmi-tervezési rendszer hosszú távú kialakítása, az új honvédelmi törvény megalkotása, a hivatásos és szerződéses katonák jogállását szabályozó törvény átfogó módosítása, az új Szolgálati Szabályzat és más alapszabályzatok kiadása.

Ezen átalakulási folyamat fő mozgatója az elmúlt évtizedben a NATO-ba a **honvédelem területén történő integrálódás** (az idegen eredetű szó jelentését általánosan ismertnek tekintem). Ez főbb elemeit tekintve nem tipikus magyar sajátosság, végbemegy minden csatlakozó országban, viszont **vannak a hazai integrációs folyamatnak olyan jellegzetességei, többek között a jogi területen, amelyek értekezésem témájának és megírásának aktualitást adnak**. Ez utóbbi sajátosságokat közigazgatásban, nemzetközi együttműködésben részt vevő katona jogász lévén volt alkalmam mélyebben megismerni és most eddigi tudományos ténykedésem kiteljesítéseként próbálom azokat értekezésemben feldolgozni, ez lesz a továbbiak vezérfonala.

A téma fontosságát és aktualitását tömören a következőkben összegezem:

A NATO felgyorsult átalakulásban van, míg a másik, Magyarország modern történetében kiemelt fontosságú nemzetközi szervezet, az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája újszerűségéből eredően jelenleg formálódik. Kialakulását várhatóan lassítja az említett politika intézményesülését elősegítő alkotmányszerződés népszavazási kudarca.

E nemzetközi szervezetek új, **európai tagjai fokozott kihívásokkal állnak szemben**. Mindez **ráirányítja a tudomány figyelmét is a nemzeti és nemzetközi integrációs folyamatnak a védelmi szférában történő eseményei mögött lévő összefüggések és kapcsolatok kutatására**, a problémák elemzéséből nyert tapasztalatok és következtetések hasznosítására.

Ennek a tudományos munkának egy kiemelkedő területe lehet a honvédelmi jogi kutatás, amely a katonai és politikai változások jogi hátterének, tükröződésének kérdéseire terjed ki. A tágabb értelemben vett **honvédelmi igazgatás** (amelynek része többek között a honvédelmi jogalkotás) gyakorlatilag minden **katonai szakmai területet szolgáló, azok változását kísérő funkcionális** tevékenység. A jogi és igazgatási szolgálati ágban szolgálatot teljesítő katonajogászok megismerik az általuk szabályozni segített ágazati szakterületek főbb problémáit.

A jogi munka (szakma) továbbá **sok tekintetben hasonlít a tudományos tevékenységhez**, főként a céljait, módszereit tekintve, mivel problémák kezelésével, megoldásával foglalkozik. Egy adott jogi szakterületre tartozó problémát a megoldást szolgáló jogszabályokkal vagy egyéb jogforrásokkal kell összevetni és különféle logikai műveletek elvégzése után, azokból nyert eredményeket kell megfelelő tartalmi és alaki követelmények betartásával összegezni. Így születik egy jogszabály, vagy vádirat, szerződés, illetve a jogászi munka más eredménye.

Ugyanakkor a jogászi munka - kérem a kollégák ne értsék félre - **általában nem követeli új „szellemi termék” alkotását** – eltekintve természetesen a jogi dokumentumoknak a bennük írt eltérő tények okozta tartalmi különbségétől – hiszen bevált iratmintákra és szakmai gyakorlatra épül. Nem ez a helyzet a jogalkotásnál, nemzetközi szerződés-előkészítésnél és a jogi tudományos munkánál, ahol meglévő jogi szakterületi ismeretekkel további mélyebb tudati műveleteket - elvonatkoztatás, összehasonlítás, fordítás stb. - kell végezni.

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA ÉS A TÉMA VÁLASZTÁSÁNAK INDOKOLÁSA

A Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) Jogi és Igazgatási Főosztályán (JIF), majd – megszűnéséig – a Nemzetközi Jogi Főosztályán, most pedig a Jogi és Információvédelmi Főosztályán végzett munkám, korábbi, a honvédelem nemzetközi jogi hátterével foglalkozó tudományos tevékenységem, a külföldi szolgálati tapasztalataim, valamint a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem doktoranduszaként eddig szerzett új hadtudományos ismereteim alapján **megállapítottam**, hogy a honvédelmi tárca ügykörébe tartozó NATO **integrációs folyamat a jogi szakterületen több, egymástól elhatárolható, tudományos szempontból kutatásra érdemes problémát tartalmaz. Ezeket kívánom értekezésemben feldolgozni és ennek kiindulásaként az alábbiakban törekszem megfogalmazni.**

a) **Honvédelmünk NATO integrációja jogi hátterének feldolgozása tudományos szempontból még nem történt meg.** A NATO integráció önmagában is számos tárca részére jelentett feladatokat, de különösebb bizonyítást nem igényel, hogy elsősorban a Honvédelmi Minisztérium számára, hiszen a szövetség politikai és katonai rendszerében történő működés feltételeinek megteremtése számtalan tervezési, szervezési és végrehajtási feladatot, közöttük jogi szakterületre tartozókat igényelt, melyek dokumentumai szerteágazóak.

A hosszabb egyeztetéssel létrejött **jogszabályok és szerződések**, különösen a nemzetközi együttműködési területet érintőek **mögött azonban nagyon sok, tudományos forrásokat is segítségül hívó szellemi tevékenység áll**, ami jól szemléltethető a számítógépes jogtárban is megtalálható törvény- és határozat indokolásokban.

Ugyanakkor több száz jogszabály, miniszteri utasítás, nemzetközi szerződés vagy minisztériumközi megállapodás tárgya foglalkozik a NATO integráció valamely adott kérdésével. Ezek „dzsungelében” még csak rövidebb időszakokat, meglehetősen általánosan átfogó összegezések és rendszerezések jelentek meg, amelyek közül említhető például a Magyarország öt éve a NATO-ban című kiadvány (Zrínyi Kiadó Budapest, 2004.) „A tagság törvényi hátterének megteremtése” című fejezete. Elmondható, hogy az integrációs folyamat jogi háttere **rendszerszemlélettel nem került bemutatásra**, annak mérföldköveit, kiemelkedő jogi jelentőséggel bíró területeit is csak érintették a megjelent munkák. **Tudományos szempontból önmagában jelentős feladatot jelent a fellelhető normák, dokumentumok áttekintéséhez azok rendszerező bemutatását adni.** Ennek azért is jelentősége van, mert a főként a '90-es évek végére eső időszak szakemberei egyre többen kerülnek nyugállományba, a jogi dokumentumok keletkezési körülményeit megvilágító iratok pedig selejtezésre.

Ha sikerül **még időben** legalább a többihez képest meghatározó fontosságú jogszabályokat és szerződéseket kiemelni és magyarázni, a többi elérhetőségéről és besorolásáról útmutatást adni, már nagyban könnyíti a jövő kutatóinak dolgát, akik a tárgyidőszak körülményeit személyesen nem ismerve, csupán jogtár segítségével nehezen boldogulnának.

b) **A NATO integráció során szerzett jogi tapasztalatok és azok alapján a jogszabályokban történő problémamegoldás szintén nincsenek átfogóan feltárva.** Az integráció jogi problémáinak témaköreiben elsősorban **szakmai cikkek** (Új Honvédségi Szemle, Magyar Honvéd, Magyar Közigazgatás, Humán Szemle stb.) jelentek meg, többek között az én tollamból. Feldolgoztak az adott időszakban aktuális, sajátos jogi vonzatokkal rendelkező témákat, mint a csapatmozgások engedélyezése, békepartnerségi szerepvállalás, térítési gyakorlótér-igénybevételek stb. Tehát a tényeket – azaz a megoldott vagy megoldatlan jogi **problémákat – rendszerező, értékelő kutatás** szükséges ahhoz, hogy a még huzamosabb ideig tartó integrációs folyamatot - elsősorban a jogi szakemberek munkáját könnyítve – későbbiekben hatékonyabban tudjuk támogatni.

c) A kutatási területtel összefüggő **szabályozók és megállapodások a gyakorlatban különböző hatékonysággal érvényesültek. E kérdés megvizsgálását** is fontosnak tartom az általam kijelölt tárgyidőszakokban. A jogszabály ugyanis általában egy adott szabályozási igénynek megfelelően kerül megalkotásra és azok a körülmények, amelyeket létrehozása szolgál, különböző okokból előbb-utóbb megváltoznak. Nemzetközi szerződéseknél pedig már eleve a külföldi partner szándékától is függ a szabályozási tartalom.

Tudományos érdeklődésemet itt főleg az motiválja, hogy **megválaszoljam a kérdést**, a további integrációs folyamatban **miként küszöbölhetjük ki a jogi szakterületeken azokat a hiányosságokat**, bürokratikus akadályokat, értelmezési bizonytalanságokat, egy-egy nemzetközi vagy belső NATO integrációs feladat végrehajtásakor megmutatkozó nehézségeket, amelyek az elmúlt évtizedben gyakran előfordultak (általában nem a tárcánál dolgozó jogászok miatt következtek be).)

d) .A jogon túli, de azzal összefüggő, **más tudományok egyes, szintén hiányosan feldolgozott kérdéseit is meg kell vizsgálni** annak érdekében, hogy a **jogalkotás, mint döntéskiszolgáló tevékenység, illetve a politikai folyamatok közötti összefüggéseket** jobban megértsük.

Az integrációs folyamat a joggal rokon **társadalomtudományi szakterületeken** is tartalmaz szép számmal tudományos problémákat. Jelenleg annyira változó világban élünk, hogy olyan biztonságelméleti kifejezések, széles körben használt **fogalmak**, mint a honvédelmi érdek, terrorizmus, szövetségi kötelezettség, európai értékek stb. részletekbe menve már többféleképpen értelmezhetők, pontos tartalmuk nem állapítható meg. Azok magyar jogi (tehát jogok és kötelezettségek érvényesítéséhez szükséges) definícióival – ha van – viszont tisztában kell lenni a jogalkalmazónak.

A NATO -hoz való magyar közeledés és módosuló politikai viszony **értéktendencia változást is jelentett, mely** nemzeti és nemzetközi értékek és azok értelmezése dinamikus kapcsolatában ma is tapasztalható. Szükséges, hogy a jogalkotás ezen tényezőkre is figyelemmel legyen. Értekezésemmel segíteni szeretném, - hogy a jog az államigazgatás rendszerében továbbra is a **stabilitás egyik jelképe maradjon** és alkalmazója bizhasson, eligazodhasson a szabályokban. Különösen érvényesnek tartom ezt az utóbbi időben erózióknak kitett nemzetközi jogra.

Figyelemmel az előzőekre, **arra a következtetésre jutottam**, hogy egyrészt az elmúlt időszakra vonatkozó **tényfeltáró és elemző munkát** kell végezni, mind hazai, mind külföldi források felhasználásával, másrészt e **rendszerelés alapján meg kell próbálnom útmutatást adni** az általam kiemelt jelentőségűnek tartott **jogi problémacsoportok további kezelésére**.

A KUTATÁS IRÁNYAI ÉS CÉLJAI:

1. *elhatárolni és jellemezni* a NATO integráció eddigi időszakait, a fontosabb jogszabályok, illetve közjogi döntések segítségével;
2. *megállapítani és indokolni* a NATO integráció magyarországi fő feladatai megoldásának jogi eszközeit (forrásdokumentumait) és az ezekre ható külföldi jogforrásokat;
3. *bemutatni a* hazai jogi dokumentumokban a nemzetközi szerződések tartalmának érvényesítését, a jogállási tárgyú szerződések (SOFA) hierarchiáját, a megkötött fontosabb két- és többoldalú szerződéseket és azonos tárgyúak közötti országonkénti, jellemző különbségeket;
4. *szemléltetni a* hazai jogi dokumentumok és a nemzetközi szerződések tartalmának alakítására, majd a végrehajtásukra ható sajátos (külső és belső) jogi és egyéb problémákat;
5. *behatárolni és csoportosítani* a nem jogállási tárgyú NATO jogi alapidokumentumokból közvetlenül eredő szabályozási feladatokat;
6. *feltárni és elemezni* a nemzetközi terrorizmus elleni hadviselés és más új katonai feladatok jogi dilemmáit az aktuális nemzetközi és hazai katonai és politikai fejlemények, valamint belső jogi feltételek tükrében;

7. *javaslatot tenni* a jogalkotás és belső szabályozás aktuális és várható feladataira a további NATO-integráció és az EU-csatlakozásból eredő jogharmonizációs követelmények tükrében;
8. *következtetéseket levonni* a nemzetközi szerződések, megállapodások előkészítése és a kívánatos jogalkalmazás terén.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

Vizgáltam a hosszú jogi szabályozási folyamatot, az integráció különböző szakaszaiban rendelkezésre állott jogi eszközöket összevettem azzal, hogy **mennyire rendeltetésszerűen** - időben és szakmailag helyesen - **alkalmazták** ezeket a jogi, honvédelmi igazgatási szakemberek, valamint a döntéshozásra jogosult közjogi szereplők. Ha igen, a tevékenység milyen eredményre vezetett, ha nem, akkor a későbbiekben milyen nehézségeket okozott.

A kutatás módszereit illetően nagy előnyt nyújtott számomra, hogy az elérhető **dokumentumok (jogszabályok, nemzetközi szerződések és indokolásaik;** a HM különböző kiadványai) a korábbi évtizedben folyamatosan rendelkezésemre állottak és változásait beosztásomnál fogva követni tudtam.

Szükségesnek tartottam a kutatási területre vonatkozó, **nem elsősorban a HM ügykörébe tartozó** hazai, jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei illetve szakirodalom tanulmányozását és **feldolgozását is**¹.

A saját, hivatali (osztályvezetői, főmunkatársi) beosztásaimban keletkezett, eddig nem említett különböző – **elsősorban minisztériumi szintű - más szabályozók, megállapodások** tervezeteinek, végleges szövegeinek és azok indokolásának tanulmányozása is részét képezte kutatásaimnak, hiszen ezek töltik ki tartalommal és teszik konkrét együttműködési területeken használhatóvá az általában közjogi jellegű kereteket adó jogszabályokat és nemzetközi szerződéseket.

A NATO és újabban az EU dokumentumainak és azokhoz kapcsolódó külföldi és hazai magyarázatoknak a tanulmányozása szintén fontos eleme a kutatásnak, elsősorban a szerteágazó végrehajtási szabályozás feltárása érdekében.

Természetesen **személyes tapasztalataimat, emlékeimet** is felhasználtam az értekezésem összeállításakor, hiszen ezek nélkül, kívülállóként biztosan nem tudnék állást foglalni számos kérdésben. Az egész NATO integrációs folyamat belső jogi hátterének kialakításában folyamatosan részt vettem.²

¹ Különösen gyakran hivatkozom **A NATO szerződésai a magyar jogrendszerben című dokumentumgyűjteményre (Szerkesztette: Gerelyes István, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.)**

² Többek között személyesen készítettem elő a NATO SOFA, PfP SOFA többoldalú jogállási szerződések és a Békepartnerség Keretdokumentuma kihirdetéséről szóló törvényeket, a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló rendeletet és számos más, ma is hatályos jogszabályt, közjogi határozatot, belső rendelkezéseket, minisztériumközi megállapodásokat. A vizsgált időszak NATO csatlakozást megelőző éveiben a HM JIF akkori nemzetközi és hadijogi osztályát vezettem.

A különféle szolgálati **utazások és fogadások** melyekben részt vettem, számos esetben összekapcsolódtak nemzetközi megállapodások előkészítésével. A közjogi döntéshozatal előkészítése (kormány- és országgyűlési előterjesztések) során folytatott **tárgyalásokon** is szereztem tapasztalatokat, főleg a különböző tárcák álláspontjai megismerése, követése terén.

Informatikai eszközök igénybevételével (Internet, és belső kommunikációs eszközök, honlapok), főként az utóbbi időben követem a kutatási téma változásait és fontosabb új eredményeit. Elsősorban ez járul hozzá a külföldi tudományos irodalom követéséhez. Ebben a témát érintően viszonylag kevés – kifejezetten jogi szakemberektől származó – tanulmány szerepel, viszont, elsősorban a NATO honlapján és annak Oberammergau-i iskolája jogi tanfolyamai CD dokumentumain több hasznos publikációt tanulmányoztam.

A tárcánál rendelkezésre álló **sajtószemlék és más hivatalos kommunikációs források** kutatási területre vonatkozó megállapításainak követése sem volt mellőzhető az értekezés összeállításának folyamatában, mivel ezekből rendszerint még a jogszabályok keletkezése előtt megállapítható a politikai szándék (pl. a kormányprogram kommunikációja), valamint eleve ráirányítják figyelmünket olyan kérdésekre, amelyeket az információktól zsúfolt világban egyébként nem érzékelnénk, de mégis valamilyen formában kapcsolódnak a jogi szabályozáshoz.

A kutatási területen tapasztalatokkal rendelkező, a tárcánál, illetve a honvédelemmel kapcsolatos tervezetek kialakításában leggyakrabban résztvevő minisztériumokban dolgozó **jogászokkal, illetve kormányzati igazgatási szakemberekkel történő konzultációt** értelemszerűen kutatási módszereim sorába vettem, mivel álláspontom alakításában, finomításában szükséges a hasonló szakterületen dolgozó kollégákkal történő véleménycsere.

Tudományos csatornák felhasználásával **tapasztalatcserére törekedtem a kutatási területen tudományos eredményekkel rendelkező oktatókkal, kutatókkal**, azon tudományos társaságok, bizottságok tagjaival, amelyeknek beosztásomnál fogva vagy doktoranduszként tagja voltam, vagyok. Ennek indoka elsősorban a kutatás módszertani feltételeknek és szempontoknak való lehető leghatékonyabb megfelelésem igénye volt, de az általuk feltárt tudományos eredményeket is össze kellett hasonlítanom az én formálódó következtetéseimmel. E nélkül nehéz lett volna megbizonyosodnom arról, hogy következtetéseim mennyire újszerűek.

Az előbbi, főleg összehasonlító módszerhez kapcsolódik leginkább az általam folytatott **anyaggyűjtés, valamint kutatás a ZMNE könyvtárában, a HM könyvtárában és az ELTE ÁJTK vagy az Országgyűlés könyvtárában.**

Részvételem a témához kapcsolódó képzésben, konferenciákon és vitákon az előbb említett közvetlen tapasztalatcseréken túl számos olyan információhoz segített, amelyeket saját erőből nem tudtam volna elérni. Értekezésemmel és annak a jövő szakemberei és kutatói számára történő felhasználásra bocsátásával remélem, hogy némi ellentételezést nyújthatok a számomra biztosított előljárási támogatásért. Csak az Amerikai Egyesült Államokban, jogásztiszti alaptanfolyamon és a 2004 novemberében a NATO jogi iskoláján, Oberammergau-ban történt részvételemet, mint ezen kutatásaim forrásainak kezdetét és végét

említem. Az utóbbi volt, amit már tanulmányi és kutatási terveimben tudtam szerepeltetni, de az előbbiről és sok más tanfolyamról is megemlékeztem korábbi publikációimban³

AZ ÉRTEKEZÉS FELEPÍTÉSE

Az értekezés **címéről** annyit mondanék, hogy nem akartam túl hosszan – a NATO teljes megnevezésével és a csatlakozás nevesítésével – megfogalmazni. Úgy érzem, hogy a „honvédelmünk” szóban benne van az utalás, hogy elsősorban a honvédelmi tárcát érintő integrációs kérdésekről van szó, természetesen máshol dolgozó szakemberek számára a NATO-integráció más, itt nem érintett kérdései – pl. külügyi szakemberek számára a felsőszintű tárgyalások, vagy a Szövetségnél létesített képviselők működése, belügyi területen a polgári védelmi együttműködés stb. – képezhetik jelentősebb kutatás tárgyát. Időbeli szempontból pedig az 1999-ben történt csatlakozást megelőző és követő fél évtized kerül munkámban vizsgálatra.

Az értekezés – a saját címében is tükröződő – **három, valamint egy összegező, záró fejezetből áll.** Előbbieket az alábbi táblázattal tudom tömören szemléltetni, az első oszlopban a cím, a másodikban a kutatási módszer, a harmadikban pedig a tartalom összegezése található.

I. Honvédelmünk NATO-integrációs folyamata jogi háttérének áttekintése	Kronológiai leírás, bemutatás. Elsősorban az integráció egy-egy fontosabb jogi dokumentummal jelzett tárgyidőszakai szerint, beleértve a NATO egyes alapvető (jogi, politikai) dokumentumainak ismertetését.	- tudományos alapok - honvédelem demokratikus átalakítása - békepartnerség - csatlakozás előkészítése - integráció elmélyítése (Jogi kérdések.)
II. Honvédelmünk NATO-integrációs folyamatának jogi szakterületi tapasztalatai	Négy jogforráscsoportból felmerülő, tipikus szabályozási és jogi szakterületi végrehajtási problémák, valamint rájuk a jogi dokumentumokban (azok szükséges mértékű ismertetésével) adott válasz (eredmény) bemutatása, tekintettel a fejlődés irányára.	- közjogi jogalkotás - nemzetközi szerződések, megállapodások - végrehajtási jogalkotás - NATO (jogi, politikai) dokumentumok (Szabályozási tárgyaik szerint.)
III. Honvédelmünk NATO-integrációs folyamatának következtetési jogi szempontból	Elsősorban aktuális és tapasztalatok alapján várható szabályozási problémák, feladatok bemutatása és azok megoldása érdekében hipotézisek állítása alapján javaslatok tevése.	- koncepciók - jogszabály- és szerződés tervezetek - tudományos források (Megoldandó szabályozási problémák szerint.)

³ Jogásztisztai tanfolyam az Egyesült Államokban. In: Új Honvédségi Szemle, 1994. 11. szám, p. 82-84.

Az értekezés írása során döntöttem az alábbi – az egyes fejezetek elején bővebben kifejtett – feldolgozási módszerek mellett. Felismertem, hogy az első (történeti) fejezetben ismertetni a tényleges tapasztalati problémákat egyrészt aránytalanul felduzzasztaná és széttagolná ezen önmagában is rendszerezési céllal írt fejezetet. Másfelől a **második** (problémaelemző) **fejezetben már szükség van az elsőből vett hivatkozásokra és a NATO dokumentumai** tekintetében alapvető tartalmi **ismeretekre**, hiszen épp e dokumentumok tartalmának a belső jogba való vitele során merültek fel olyan problémák, amelyeket a magyar jogszabályoknak kellett megoldani.

Tehát tömören: az első fejezetben van az összes magyar jogalkotási eredmény tényszerű, kronológiai ismertetése és a **másodikban az általunk alkotott tartalom, mint problémamegoldás** bemutatása. Hasonlóképpen, a NATO-tól „készen” kapott dokumentumokat azért nem indokolt tartalmilag a második fejezetben bemutatni, mert ennek nem lenne tapasztalatokat (problémamegoldást) ismertető jellege.

Végül a harmadik fejezetben objektív tapasztalatokkal általában nem bizonyított, megoldandó problémák kerülnek elemzésre, ahol elsősorban a logikai módszereknek van érvényesülése a javaslataim megfogalmazásakor.

Az értekezés **záró fejezete** a szokásos tudományos összegező módon, de a jogi szakmai követelmények szerinti speciális tartalommal, a várható tudományos eredmények összefoglalása, azok hasznosításával kapcsolatos javaslatok, illetve a további kutatást igénylő területek meghatározása és köszönetnyilvánítás.

1. FEJEZET

HONVÉDELMIK NATO-INTEGRÁCIÓS FOLYAMATA JOGI HÁTTERÉNEK ÁTTEKINTÉSE

1. 1. AZ ÁTTEKINTÉS SZEMPONTJAI

Az értekezés első fejezete elsődlegesen kronológiai leíró, bemutató módszerrel íródott. A terjedelmi korlátokba ütközne és tudományos szempontból sem adna sok értéket, ha sorra idézném a témához tartozó számos normának (jogszabályok, irányítás egyéb jogi eszközei és a különböző szintű két- és többoldalú nemzetközi megállapodások) akár csak a címeit is. Ez különösen a jogász olvasók, bírálók tekintetében nehezítené céljaim elérését, hiszen ők is gyakran szkeptikusan tekintenek a normatömegre.

Értelemszerűen a keletkezésükkor **jelentős szabályozási feladatokat megoldó, gyakran új normák felépítéséhez konstrukciókat nyújtó jogalkotási eredmények kiemelésére törekszem**. Természetesen alaposan fel kell deríteni a szakmai (szakirodalmi) környezetet, de ezt leginkább a hivatkozásokkal jelzem. Ahogy a tudományos írásművekkel szemben támasztott követelmények színvonalas egyetemi összegezéséből a szakirodalom elsajátítása kapcsán⁴kiderül: „mert annál biztosabban mozgunk benne és felfogásunk szerint annál jobban tudjuk bizonyítani azt, hogy mi újat tettünk hozzá. **Mert a saját eredmények és a saját vélemény** a legfontosabb. Einstein doktori értekezésében egyetlenegy forrásmunkára sem hivatkozott, csak saját elgondolásaira. Igaz, hogy csak 16 oldalt tett ki az egész, de világraszóló felfedezést tartalmazott (a molekulák méretének meghatározását).”

Mint Odüsszeusznek a két veszélyt jelentő sziklától, úgy kell **távol maradnom** egy másik, tudományos szempontból fenyegető veszélytől, a **témától való eltéréstől**. Jogi képesítésűek számára is célszerű, ha megismerik az általuk alapvetően ismert és könnyen előtalálható jogszabályok **biztonságpolitikai háttér- vagy forrásdokumentumait**, amelyeket csak részben ismerhetnek meg a magasabb normák jogtárbeli indokolásából. Ezekre értekezésemben ki kell térnem. Viszont igyekszem nem elkalandozni a saját szakterületemről. Még ha magas szintű jogszabály is foglalkozik valamely átfogó aktuális honvédelmi változással, azt csak **akkor vonom kutatásaim körébe, ha a NATO integrációs követelményekkel konkrétan, bizonyíthatóan összefügg**. Például az önkéntes haderő létrehozását, vagy a HM átszervezéseit, csak részben tartom a NATO integrációval összefüggő változásoknak, és csak érintőlegesen foglalkozom a korszerű államigazgatás követelményeiből vagy költségvetési s más, alapvetően belföldi okokból eredő problémákkal.

Lényegében egy bő évtizedes folyamat kerül megvilágításra a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény keletkezésétől az Alkotmány 2004 végén történt módosításáig, valamint a **honvédelemről és a Magyar Honvédségről** szóló **2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Hvt.)** egyidejű megalkotásáig. Természetesen vannak kitékintések a megelőző és követő időszakra, de a tárgyidőszak alapvetően megegyezik a honvédelemről szóló korábbi törvény élettartamával. Az utóbbi két év eseményei, amelyek már a további fejlődés irányát jelzik, bedolgozásra kerülnek a következtetésekkel foglalkozó harmadik fejezetbe.

⁴. SZILÁGYI Tivadar: A tudományos írásművekkel szemben támasztott követelmények. ZMNE, Budapest 2003. p. 14.

1. 2. BIZTONSÁGELMÉLETI ÉS TERMINOLÓGIAI, TUDOMÁNYOS ALAPOK

Annak ellenére, hogy „jogtörténeti”, pontosabban „jogharmonizáció-történeti” bemutatás adja értekezésem ezen fejezetének lényegi tartalmát, bevezetésként **néhány** biztonságelméleti – korábbi megnevezéssel katonapolitikai – **fogalmat szeretnék tisztázni**, hiszen a tárgyalt tíz év előtt a magyar honvédelem egy, a maitól minőségileg különböző politikai jogi, katonai feltételrendszerben tevékenykedett, s akkor kezdődött az a hosszú folyamat, amelynek eredményeként a **korábbi katonai szövetségbeli helyét egy újabb** váltotta fel. Néhány szóban ezért ismertetném a **politikai és katonai szövetségek közös tartalmi elemeit és a NATO sajátosságait**.

Szövetségi szerződés: jogi formába öntött nemzetközi politikai megállapodás, amelyben **két vagy több szerződő állam kölcsönös kötelezettséget vállal** bizonyos politikai irányvonal fenntartása, nemzetközi síkon való érvényesítése és védelme, illetve egy meghatározott cél elérése érdekében való együttműködésre, továbbá **szükség esetén**, a szövetségi szerződésben meghatározottak szerint egymásnak **segítség** (támogatás) **nyújtására**. A szövetségi szerződés rögzíti a feltételt, melynek bekövetkezésekor az előírt magatartást vagy segítségnyújtást teljesíteni kell, ez az ún. **szövetségi ok (casus foederis)**.

A **katonai szövetség** közös külpolitikai célok érdekében szövetségre lépő országok politikai megállapodása a katonai együttműködésre. A megállapodás **nemzetközi érvényű jogi formában** jut kifejezésre, melyben a felek kötelezettséget vállalnak meghatározott cél érdekében a katonai együttműködésre és arra, hogy szükség esetén a megállapodásban meghatározottak szerint kölcsönös támogatásban részesítik egymást, **beleértve a fegyveres erő alkalmazását is**.

A Hvt. későbbi ismertetését már itt „megelőlegezve” szeretném kiindulásként a **szövetséges fegyveres erők** jogi definícióját megadni, amely értelemszerűen utal a katonai szövetség fogalmára (a Hvt. definícióit az *1. számú melléklet* tartalmazza).

„204. § (1) bekezdés 1) pont: szövetséges fegyveres erők: a kölcsönös katonai segítségnyújtás kötelezettségét tartalmazó hatályos nemzetközi szerződés szerint a Magyar Köztársasággal szövetséges államok fegyveres erői, valamint az e szerződés alapján létrehozott közös katonai szervezetek,

A (2) bekezdés - itt jegyzem meg az egész törvényre később elmondottakhoz - eloszlát egy értelmezési problémát: **„Ahol nemzetközi szerződés fegyveres erőkről rendelkezik, a Magyar Köztársaság vonatkozásában a Magyar Honvédséget kell érteni”**.

A definíció **1998 végén került meghatározásra, majd 2004-ben változatlanul került át az új honvédelmi törvényünk 204. §-ának (1) bekezdése 1) pontjába**. Hét év elteltével elárulom, hogy az akkori Hvt. módosítás definícióit, melyek a NATO tagság törvényi feltételeink megteremtéséhez voltak szükségesek és elfogadásra kerültek, többségében én fogalmaztam. Természetesen tartalmuk nem elsősorban tőlem, hanem vagy a NATO, vagy a nemzetközi jog régóta ismert definícióiból származik.

A szövetségre vonatkozó szövegjavaslatot például **Czank Lajos**⁵ 1977-ben, a Honvédelem hadtudományi folyóirat 4. számába írt „Nemzetközi szerződések és a honvédelem” című kitűnő tanulmányából merítettem. Ő a honvédelemmel összefüggő nemzetközi szerződések tartalma szerint megkülönböztetett katonapolitikai, szövetségi, illetve hadijogi szerződéseket. Művének „A szocialista szövetségi szerződések” címe alatt tárgyalta – a barátsági és együttműködési szerződésektől megkülönböztetve – általában a szövetségi szerződések fogalmát, melyek legfontosabb jegye az, - és ez szerintem örök érvényű - .hogy a részes államok kötelezettséget vállalnak **kölcsönös segítségnyújtásra, amely katonai segítségnyújtás, a fegyveres erő alkalmazását beleértve - is lehet a megtámadott szövetséges részére.** E kötelezettség teljesítése esedékessé válik, ha a nemzetközi jogi irodalomban használatos kifejezéssel élve a casus foederis (szövetségi ok) beáll. Ez rendszerint a szövetséges államot ért fegyveres támadás.

A **Washingtoni Szerződésben** az 5. Cikk tartalmazza: „A Felek megegyeznek abban, hogy **az egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek** és ennél fogva megegyeznek abban, hogy **ha ilyen támadás bekövetkezik**, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. Cikke által elismert **egyéni vagy kollektív védelem** jogát gyakorolva, **támogatni fogja** az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Felekkel egyetértésben, azonnal **megteszi azokat az intézkedéseket, ideértve a fegyveres erő alkalmazását is**, amelyek a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart.”

A **Varsói Szerződésben** a IV. Cikk tartalmazta: „**Ha valamely állam vagy államcsoport Európában fegyveres támadást intéz** a Szerződésben részt vevő egy vagy több állam ellen, a Szerződésben részt vevő minden állam – az **egyéni vagy kollektív önvédelem jogának megvalósításaképpen** egyenként és a Szerződés többi tagállamával való megegyezés szerint, minden szükségesnek mutatkozó eszközzel – a **fegyveres erő alkalmazását beleértve – azonnali segítséget nyújt** a megtámadott államnak vagy államoknak ...”

Fentieket összehasonlítva szembetűnik, hogy a három kulcsfontosságú kifejezés; **fegyveres támadás, az egyéni vagy kollektív önvédelem gyakorlása, valamint annak keretében a fegyveres erő alkalmazása mindkét szövetségi szerződésben közös.**

El lehet játszani a gondolattal, hogy vajon utóbbi jogi szövegezői mennyire vették figyelembe szövetségük alakításakor a szembenállóra való reagálást, de sok újat nemzetközi jogi szempontból – szerintem helyesen - egyik sem ad. A hasonló példákkal azonban egészen a rómaiakig vagy fél évezrede a törökök egyes keresztény államokkal kötött, ha nem is szövetségi de az „ellenségem ellensége a barátom” jelige szellemében ellenünk is irányult, „partnerségi” szerződéseikig visszamehetnénk a történelemben. Tudományos szempontból empirikusan is bizonyítható, hogy a **Hvt-ben szereplő definíció**, amely kölcsönös katonai segítségnyújtás kötelezettségét tartalmazó nemzetközi szerződésre utal, az aktuális **politikai helyzettől függetlenül megállja a helyét.**

Nem véletlen tehát a NATO kifejezés mellőzése a definícióból, hiszen a „szövetség” **kifejezés az 1999. évi I. törvénnyel hatályba léptetett Észak-atlanti Szerződés fenti**

⁵ A HM JIF korábbi nemzetközi jogásza, ny. alezredes.

definíciójánál fogva értelemszerűen kiterjed a NATO-ra. Ugyanakkor a definíció elvben nem zárja ki, hogy kiterjedjen más szövetségekre is. Például, ha esetleg az Európai Unió - értekezésem írásakor sajnos vita alatt álló és több tagállamban népszavazással nem támogatott - Alkotmányába hasonló kollektív védelmi rendelkezés kerülne, akkor az EU Alkotmány hazánkban történő hatályba lépését követően, annak valamennyi NATO-hoz nem tartozó részes állama, pl. Ausztria is automatikusan katonai szövetségünk lenne.

A szövetségeket **meg kell különböztetni a koalícióktól**, amelyeket általában nem szerződéses kapcsolat; hanem meghatározott időre és cél érdekében több egyoldalú, politikai dokumentumban rögzített kötelezettségvállalás fűz össze.

Az első és második világháború előtt és alatt két-két nagy katonai szövetség – az antant és a központi hatalmak, illetve a szövetséges és a tengelyhatalmak – küzdött egymás ellen az ismert következményekkel. A szövetséges hatalmak bázisán az 1940-es évek végére kialakult az **Észak Atlanti Szerződés Szervezete, a NATO**, majd ennek „ellensúlyaként” a Szovjetunió és a befolyása alatt álló közép-kelet európai államok alkotta Varsói Szerződés, amelybe az akkori Magyar Népköztársaság, egyesített fegyveres erőibe pedig a Magyar Néphadsereg tartozott⁶.

A szövetség definícióját a fentiek szerint alaposan próbáltam elemezni, de még **számos más meghatározás ismerete indokolt az értekezésem tartalmának az Olvasó által történő feldolgozásához.** Ezekkel nem akarom „felhizlalni” a disszertációt, de jelzem, hogy az új Hvt. értekezésemhez mellékelt kivonata (**Hvt. definíciók**) szerint értelmezem az egyébként külön jogszabály definíciója (pl. a csapatmozgás) által nem tárgyalt meghatározásokat. A fentiek egyikében sem tárgyalt NATO-val összefüggő definíciók értelmezése tekintetében pedig az **AAP-6 szövetségi kiadványt**, mely a NATO-ban használatos terminológiák leírását tartalmazza - magam is gyakran forgattam - ajánlom az olvasó figyelmébe.

1. 3. A NATO INTEGRÁCIÓ KÖZJOGI FELTÉTELEIT ELŐKÉSZÍTŐ DEMOKRATIKUS ÁTALAKÍTÁS A HONVÉDELMI JOGRENDSZERBEN (1993-1994)

1.3.1. A Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat

A magyar NATO csatlakozás előzményei között, már számos tanulmányban feldolgozott történelmi kérdés a Varsói Szerződés katonai és politikai rendszerébe tartozott Magyarország társadalmi és politikai rendszerének átalakulása és ennek keretében az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozás szükségességének felismerése. Ezért csak utalok a NATO tagság felé vezető út első mérföldköveként a **Varsói Szerződés 1991. július 1-jén – érdemi magyar közreműködéssel történt – megszüntetésére, valamint a NATO 1991. novemberében kidolgozott stratégiai koncepciójára.**

1993-tól érdemes a kutatási témám szempontjából releváns jogszabályokat és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit a NATO tagsághoz vezető fontosabb **politikai és katonai események tükrében felidézni.**

⁶ Katonai szolgálatom felét abban töltöttem.

Másfelől, mivel egy lassan már jogtörténeti jellegű áttekintésről van szó, célszerű a magyar NATO-integrációs jogharmonizációs folyamat egy-egy periódusának mérföldköveit megjelölni és ezek köré építeni a jogalkotás fejlődését bemutató tartalmi egységeket. **Értekezésem** első fejezetének **alfejezetei** ebben a rendszerben általában **egy-egy meghatározó jelentőségű jogszabály, vagy belső jogba iktatott nemzetközi szerződés köré összpontosulnak** és a fejezetcímek is utalnak azokra.

Ez sok esetben együtt jár a **legfontosabb NATO jogi dokumentumok** lényegi ismertetésével, hiszen a kihirdető magyar törvények vagy megerősítő határozatok indokolása is kitér ezekre és általában szó szerint közli a NATO jogi alapidokumentumok magyar fordítását.

A NATO működése során alkalmazott szabályok összességét a *legal acquis* angol-francia kifejezés foglalja össze, ez a **NATO „jogrendszere”**, mely négy fő csoportba tartozik. Ezeket a NATO szerződéseit a magyar jogrendszerben című dokumentumgyűjtemény (Szerkesztette: Gerelyes István, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.) segítségével tömören összegezem:

Az **első csoportba** kilenc kormányközi szerződés tartozik, élén a többoldalú védelmi szerződésnek nevezhető Észak-atlanti Szerződéssel, valamint ide tartozik négy jogállási és négy információvédelmi szerződés; mindezek a szövetség működésének és szervezetének legalapvetőbb kérdéseit rendezik.

A **második csoportba** a tagállamok közötti kötelezettségvállalások jellegzetes jogi eszközei, az egyes magas szintű találkozók döntései, melyek az egyszerű politikai nyilatkozatoknál jóval nagyobb jelentőségű okmányok. Ilyenek például a később ismertetendő stratégiai koncepciók. Ezek a közös cselekvési programok ugyan nem tekinthetők a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény értelmében vett nemzetközi szerződéseknek, tagállamok számára azonban kötelezettséget tartalmazó, közös értékrendet megállapító „puha” nemzetközi jogi okmányoknak számítanak.

A **harmadik csoportban** a kormányközi szint alatt nagy számú *Memorandum of Understanding (MOU)* létezik. Magyarra legszívesebben *megállapodásnak* fordítják a nehézkes *egyetértésről szóló emlékeztető* helyett.

A **negyedik** és legszerteágazóbb **csoport** az ún. „szabványosítási megállapodások” (Standardisation Agreements, STANAGS), melyek műszaki, illetve eljárási leírások.

Számos más – zömmel már hatályon kívül helyezett – jogi norma, elsősorban országgyűlési és kormányhatározatok is kapcsolódnak ezen történeti időszakhoz, ezek felidézése azonban csak részlegesen, a jegyzetekben és a *2. számú mellékletben* történik. Ha a számítógépes jogtárakból valamennyi NATO-csatlakozással kapcsolatos jogszabályt és határozatot összegyűjtenénk, öt-hat oldalt tenne ki azok pusztá felsorolása.

1993 előtt alapvetően az Alkotmány többszöri módosításai jelölték az államhatalom és az államigazgatás legfontosabb intézményeinek – ideértve a fegyveres erőket – érdemi demokratikus átalakítását. Csak példaként említem a megnevezés Magyar Honvédségre történő változtatását, a **Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség**

Parancsnokságának szétválasztását, illetve a fegyveres erőkön belül érdekképviselői testületek, majd szakszervezetek működésének engedélyezését.

Amikor **a magyar jogalkotásra is kiható sajátos regionális eseményeket** vizsgáljuk, két olyat kell kiemelnünk, amelyek a közép-európai országokat a teljes körű NATO tagság felé indították. Az egyik a **jugoszláv utódállamokban 1991. nyarán kitört háború** volt, mely azonnal komoly következményekkel járt az egész kontinensen, emlékeztetve az embereket, hogy a manipulált nacionalizmusnak a történelemből jól ismert eszközei és módszerei az új demokratikus környezetben is működnek és a balkáni konfliktus kiterjedhet a kontinens más, elsősorban a térséggel szomszédos országaira. A másik tényező a **szovjet „keményvonalasok” kudarcba fulladt moszkvai puccsa** volt, mely egyrészt figyelmeztette a volt szovjet szövetséges államok polgárait arra, hogy országuk akkor alig elnyert valódi függetlensége és az emberi jogok intézményesítése törekeny és szükséges az összefogás állami politikai szinten azok védelmében. Másrészt a bukott kísérlet olyan eseménysorozatot indított el, ami a Szovjetunió év végi széteséséhez vezetett.⁷

A Szovjetunió felbomlása új távlatot biztosított a közép- és kelet-európai országoknak, és felbátorította őket arra, hogy a NATO-val kapcsolatos törekvéseiknek még nyíltabban hangot adjanak. Václav Havel csehszlovák, Lech Walesa lengyel elnök és Antall József magyar miniszterelnök 1992. május 6-án Prágában bejelentették, hogy országaiknak a teljes jogú NATO-tagság elérése a célja. Egy éven belül a három ország hivatalos nemzetbiztonsági stratégiáiba is bekerült a teljes jogú NATO-tagság követelménye.

A magyar szerepet a térség demokratikus átalakulásában a szövetség mértékadó állami politikusai nem vitatták. Azonban többük véleménye szerint a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek ügye, illetve Trianonnak, mint igazságtalan békének a hatása rávetül a magyar politikai életre és a tárgyalt időszakban ez volt az egyike azoknak az etnikai konfliktusoknak, melyek kiújulásától a nyugati politikusok tartottak, s Budapest első megnyilvánulásai bennük nem mindig keltettek bizalmat. Az 1994 nyarától működő balközép Kormány törekedett a hangnem tompítására, de csak a NATO tagállamok küldöttségeivel többszöri találkozók után került napirendre Szlovákiával és Romániával a határ- és kisebbségi-kérdések rendezése, mely 1996-ban, az ezen a jogokat szabályozó egyezmények megkötésével előmozdította a szövetség fogadókészségét⁸

A Magyar Köztársaságban „a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről” szóló **11/1993. (III. 12.) OGY határozat**, illetve az abból levezethető, „a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről” szóló **27/1993. (IV. 23.) OGY határozat** fogalmazta meg először ezen integrációs törekvéseket. E szabályok a rendszerváltást követő első és azóta is meghatározó jelentőségű honvédelmi kodifikációs munka eredményeként jelentkező **1993. évi CX. törvény** megalkotásához szükséges biztonságpolitikai alapot tartalmazták.

A fenti **biztonságpolitikai** alapelvek az ország alapvető **céljaként azon nyugat-európai integrációkhoz való**, a későbbi teljes betagozódás érdekében történő **közeledésnek a folytatását jelölik meg, amelyek hosszabb távon biztosítják az ország biztonságát**, hiszen

⁷ A témáról részletesebben: JUHÁSZ J.-MÁRKUSZ L.-TÁLAS P. VALKI L. : Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában. Zrínyi Kiadó, Budapest 2003. p. 34-56.

⁸ ASMUS, Ronald D. A NATO kapunyitása. Budapest 2000 p. 219.

1993-ban még nem álltak rendelkezésre a teljes integrálódásunkhoz szükséges belső és külső feltételek.

Az 1993 áprilisától a NATO csatlakozásig hatályos, hivatkozott **honvédelmi alapelvek** ugyanakkor még – nem kis részben a déli határaink mögött zajló konfliktus hatására – az ország önálló, **nemzeti alapon szerveződő honvédelmének megszervezését és biztosítását tűzték ki célul**. Ebben látott kizárólagos garanciát a Parlament a függetlenség és az ország szuverenitása megőrzésére. Az alapelvek a biztonsági környezet elemzésére történő utalás során még nem zárták ki a totális háború lehetőségét, bár deklarálták valószínűségének jelentős csökkenését. Mindemellett a határozatban **rögzítésre kerültek a honvédelem rendszerének alapvető intézményei**, azok fő feladatai (fegyveres erők, államszervezet, stb.), ill. a haderőfejlesztés irányai.

A NATO integrációs folyamat megkezdésének első „honvédelmi igazgatási” lépéseként tekinthetjük az alapelvek **16. pontját**, amelyben „az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy a NATO tagországaival meglévő **együttműködés** a biztonságpolitikai konzultációk, a védelemszervezés, a tisztképzés, a hadiipari és emberi konverzió, a tudomány és a környezetvédelem különféle területin értékes **támogatást jelent** a magyar haderő szükségleteink és lehetőségeink szerint történő átalakításához, a **NATO-hoz való csatlakozás gyakorlati követelményeinek megteremtéséhez**.” Ennek egy gyakorlati megvalósításaként, egyben személyes szakmai tapasztalatként említem az USA Nemzetközi Katonai Oktatási és Kiképzési Programjához (IMET) történő csatlakozási megállapodást, melynek előkészítő tárgyalásain részt vettem.

1.3.2. A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény nemzetközi vonatkozású rendelkezései

Az akkori új honvédelmi törvény azonban már kötelező jogi kereteket adott az említett 1993. évi honvédelmi alapelvekben felvázolt intézményeknek és azok működésének, beleértve a nemzetközi feladatoknak a Honvédség feladatai között történő megjelenítését. A törvény egyéb, akkor új rendelkezéseivel csak érintőlegesen foglalkozom.

A honvédelmi törvény az Alkotmány rendelkezéseire figyelemmel ún. **kétharmados törvény**, tehát a parlamenti képviselők kétharmadának szavazatával fogadható el és módosítható. Ebből a szempontból a mai helyzettel összevetve is nagy siker volt, hogy sikerült hatpárti konszenzusra jutni a tartalmáról és csaknem egyhangú szavazással fogadták el. Ugyanakkor a 22. § feladatrendszerre, annak ellenére, hogy a **48/1991. (IX. 26.) AB határozat a fegyveres erők működésirányítási jogköre** tekintetében viszonylag széles jogköröket adott a Kormánynak és a honvédelmi miniszternek, a nemzetközi feladatok tekintetében az Alkotmány 40/C. §-ának garanciális korlátai közé volt szorítva. Egyrészt a határátlépő csapatmozgások engedélyezésének parlamenti jogköre, másrészt a honvédelmet érintő nemzetközi szerződések törvényi kihirdetésére kötelezettsége akkor még nem lehetett tekintettel a szövetségi együttműködés igényeire és csak az ENSZ felkérésére történő békefenntartó tevékenységre történő csapatmozgásokról dönthetett a Kormány.

A törvény 22. §-a 1993-ban a Magyar Honvédség feladatait az alábbi felsorolásban határozta meg. A szövegben *dőlt* betűvel szerepelnek azok a sorok, amelyek 2004. végéig megváltoztak a törvény ezen paragrafusában.

- a) Magyarország területének, függetlenségének, lakosságának és anyagi javainak fegyveres védelme külső támadással szemben;
- b) az államhatár őrzése és védelme;
- c) az ország légtérének védelme;
- d) közreműködés az Alkotmány 40/B. §-ának (2) bekezdése szerinti fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában;
- e) *a nemzetközi szerződésekben (így különösen az ENSZ Alapokmányában) foglalt katonai kötelezettségek teljesítése; (2004.-ben: a nemzetközi szerződésekből, különösen az Észak-atlanti Szerződésből eredő, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet felkérésén alapuló katonai kötelezettségek teljesítése);*
- f) a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzése és védelme;
- g) közreműködés a polgári védelmi feladatok ellátásában;
- h) segítségnyújtás elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetőleg közveszély vagy közérdekű üzem működésének megzavarása, vagy jelentős méretű egyéb katasztrófa esetén;
- i) részvétel humanitárius segítségnyújtásban;
- j) térítés ellenében katonai szakértelmet és speciális műszaki eszközöket igénylő rendezvényekben való közreműködés;
- k) állami szervek részére térítés ellenében építési és egyéb feladatok ellátása.”(a h)-k) pontjaiban meghatározott feladatokat a fegyveres erők fegyverhasználati jog nélkül látják el).

Látható tehát, hogy egyetlen, a NATO-ra még nem utaló rendelkezés, az e) pont tette lehetővé a nemzetközi feladatokat, amelyekhez kapcsolódott azon miniszteri jogkör, hogy nemzetközi kapcsolatokat tart fenn (10. § f) pont), ezen belül kinevezi és megbízza a katonai attasékat, és kapcsolatot tart a Magyar Köztársaságba akkreditált katonai attasékkal.

A 40. § szerint a Honvédséget békében és háborúban a **Honvédség parancsnoka** vezeti, aki szolgálati előjárója a honvédség teljes személyi állományának. A vezérkari főnök vezetésével a Honvéd Vezérkar tervezi, szervezi az ország katonai védelemre való felkészítését, valamint a fegyveres erők tevékenységét, aki - a Honvédség parancsnokának kivételével - a Honvédség teljes személyi állományának szolgálati előjárója. A **Honvédség parancsnoki és a Honvédség vezérkari főnöki beosztásokat egy személy is betöltheti.** Vezetési jogkörében a 41. § h) pontja szerint a honvédelmi miniszter rendelkezéseinek megfelelően **szervezi és biztosítja a nemzetközi szerződésekből eredő katonai kötelezettségek teljesítését;** a nemzetközi kapcsolatok létesítésében képviseli a Honvédséget.

1.4. A BÉKEPARTNERSÉGI IDŐSZAK JOGALKOTÁSI, BELSŐ SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZÁSAI (1995-1997)

1.4.1. A Békepartnerség Keretdokumentumának a hazai jogrendbe építése

(Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével aláírt „Békepartnerség” program Keretdokumentumának törvénybe iktatására, és annak a Magyar Köztársaság által történő végrehajtásáról szóló 1995. évi LXVII. törvény)

Az európai biztonsági rendszer mai arculatának elnyerése felé újabb lépcső volt az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC) megalakítása, majd az **1994-es békepartnerségi program meghirdetése.** Ez egyfajta „előszobaként” működött a NATO

tagság vonatkozásában, és magában foglalta a nemzetközi missziókban történő együttműködés lehetőségét. Ebben az évben nyilvánvalóvá vált a békepartnerséget **(Partnership for Peace - Pfp)** szolgáló tevékenységek szükségessége, mely feltételezte saját fegyveres erőinknek egy szakmailag indokolt önálló mozgásterét.

A Pfp **Keretdokumentumát** az érdeklődők elolvashatják a cím alatt hivatkozott törvényben. Tartalma alapvetően a fegyveres erők demokratikus átalakítása, költségvetésük átláthatóvá tétele és a NATO-val történő együttes tevékenysége, vagyis interoperabilitása irányelveiből áll. Ez és a másik gyakran használt kifejezés, a kompatibilitás (összeilleszhetőség) a következő fél évtizedben gyakran szerepeltek a tárcán belüli ügyiratokban, szükségtelen (a magyar megfelelőt kiszorító) használatuk ellen a tervezetek készítésekor a jogászok általában felléptek, utóbbival már csak elvétve találkozom. A magyar nyelv ilyeneket képes kezelni, de például a „command” és „control” vagy a „law” és „right” kifejezések fordítása s azok megkülönböztetése terén ma is számos hibával találkozom.

A békepartnerségi hadgyakorlatainkat megnyitó 1994. szeptemberi magyar-brit századszintű gyakorlat még az Alkotmány akkori 40/C. § (1) bekezdése szerinti egyedi országgyűlési határozattal lett engedélyezve, azonban a hasonló kis létszámú ún. Pfp-gyakorlatok előrelátható rendszeressé válása kapcsán gyorsan felismerést nyert, hogy az eseti engedélyezés a rugalmas együttműködést, tervezést nehezíti.

A NATO Békepartnerség Programja Keretdokumentumának megerősítéséről szóló előterjesztésben a Kormány „megpróbálkozott” azzal a javaslattal, hogy a Parlament **legfeljebb 1200 fős csapatkontingens⁹** itt tartózkodásának, illetve kiküldésének engedélyezését a Kormány hatáskörébe utalja, az Országgyűlés utólagos tájékoztatása mellett. A Honvédelmi Bizottság azonban a jelentést átfogalmazta, mert megítélése szerint a tervezet „parttalan mandátumot nyújtott volna arra, hogy a magyar csapatok külföldön gyakorolhassanak, illetve idegen katonák hazánkba érkezhessenek különböző manőverekre”. A bizottság által végül egyhangúlag elfogadott dokumentum (a későbbi 66/1994. (XII. 15.) OGY határozat) utal – többek között – arra, hogy elkülönített költségvetési keret áll rendelkezésre a békepartnerségi programokban való részvételre.

Az engedélyezési procedúra szintje ekkor még nem változott, de további gyakorlatok tapasztalatai alapján a fenti határozatban előírt, a **Keretdokumentumot kihirdető törvény javaslatában már sikerült jogi megoldást találni a Pfp-gyakorlatok engedélyezésének kormányhatáskörbe leadására.** Talán nem szerénytelenség megemlíteni, hogy a javaslatot én dolgoztam ki.

A Keretdokumentum **végrehajtása lényegében átfogta a hazai NATO-együttműködésnek a szövetségbe belépésig terjedő feladatait.** Azzal, hogy a Keretdokumentum, amely egy többoldalú nemzetközi szerződés, törvénybe iktatásra kerül, a **belső jog részét képező** érvényes nemzetközi szerződéssé válik, amely az Alkotmány 40/B. § (1) és 40/C. § (1) bekezdésébe foglalt **korlátozó rendelkezések alóli** - ugyanebbe a bekezdésekbe foglalt **-kivétel alkalmazására ad lehetőséget.** A továbbiakban a Keretdokumentum szövege irányadó, amelynek 6. pontja kimondja, hogy **a csatlakozó államok,** akik – a 4. pont szerinti egyéni partnerségi programokban – tervezik részvételüket a 3. d) pontban előírányzott katonai együttműködésben, részt vesznek a vonatkozó NATO-

⁹ Az 1200 fő akkor egy bővített dandár kb. létszáma volt (e keretszám ma is változatlanul szerepel hatályos jogszabályokban).

gyakorlatokban. Az 5. pont szerint – a NATO segítségével – **biztosítják a programok végrehajtásának személyi, tárgyi és egyéb feltételeit.**

Mivel e pontok így a törvényt alkotó **Országgyűlés vállalásának tekintendők, külön engedélye a békepartnerségi tevékenységekhez – így a gyakorlatokhoz – nem szükséges.** Ugyanakkor a testület a Békepartnerség hazai tervezése, szervezése és végrehajtása körében természetesen előírhat közjogi tartalmú garanciális szabályokat. Ezeket elő is írta az elfogadott **1995. évi LXVII. törvény** 6. §-a, amely esetenként 1200 fős létszámkeretig lehetővé tette a Korány számára, hogy engedélyezze a magyar, illetve külföldi csapatok határátlépését, a rendszeresített fegyverzetükkel és ellátmányukkal. Kikötötte viszont, hogy a Kormány az engedélyekről előzetesen kérje ki az Országgyűlés külügyekkel és honvédelemmel foglalkozó bizottságainak véleményét. A törvény az éves programok költségvetési tervezésének koordinálásáról, illetve a Parlament évenkénti tájékoztatására is feladatokat szabott.

A **2000. évi CIX. törvény** hatálytalanította az 1995. évi LXVII. törvény 4. §-ának (3) bekezdését, mely a Kormány rendeletalkotási kötelezettségét tartalmazta a PfP tárcaközi bizottság működésére, valamint az akkorra szintén elavult jelentési kötelezettséget és OGY-alapelvekre hivatkozásokat. Többi része ma is szolgálja a békepartner államokkal való együttműködést.

1.4.2. A PfP SOFA megerősítése és kihirdetése¹⁰

A NATO jogi alapidokumentumai között szólunk már az 1949. április 4-én kelt Washingtoni Szerződésről, a NATO Alapokmányáról. A többi alapidokumentum közül az ötvenes évek elején jöttek létre a **jogállási kérdéseket rendezők**, amelyekre számos kétoldalú egyezmény is épül.

Az angol megnevezésből (**Status of Forces Agreement**) eredő rövidítéssel ezeket **SOFA**-megállapodásoknak nevezzük. Pontatlan, de gyakori magyar megnevezésük az állomásoztatási egyezmény, ugyanis a SOFA az idegen államban tartózkodás rövidebb formáira, például a gyakorlatokra is kiterjed. Magyarországon e témakörben már létezett egyszerűbb, bár működőképes jogi szabályozás, a szovjet csapatok jogállásának rendezésére kötött 1957. évi 54. és az 1958. évi 22. tvr. alapján.

A jogállási (státusz) témára vonatkozó, NATO-val kapcsolatos jogforrásokat nyolc fő csoportba sorolhatjuk:

a) A NATO-nak van egy tagállamai között érvényesülő részletes keretegyezménye, a **fegyveres erők jogállásáról szóló 1951. évi Londoni Megállapodás (továbbiakban: NATO SOFA)**;

b) A tagállamok között **kétoldalú SOFA-megállapodások** részletezik, illetve egészítik ki a NATO SOFA-ban foglaltakat (például amerikai-német SOFA);

¹⁰ Az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a Békepartnerség már résztvevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodás és Kiegészítő Jegyzőkönyve megerősítéséről és kihirdetéséről szóló **1995. évi CII. törvény**

c) **A NATO mint tagállamait képviselő szerződő fél, vagy egyes NATO-tagállamok és harmadik országok között** is vannak ilyen egyezmények, amelyek azokkal kapcsolatos intenzívebb nemzetközi jogi viszonyt feltételeznek (szövetséget, békefenntartást vagy segítségnyújtást, például az amerikai-dél-koreai SOFA);

d) **A NATO tagállamai és a „Békepartnerség” más részt vevő államai között fegyveres erők jogállásáról szóló megállapodás** (továbbiakban: **PfP SOFA**), mely a partnerállamok számára 1995. június 19-én, Brüsszelben került aláírásra történő megnyitásra;

e) A NATO szervezete, a nemzeti képviselők és a nemzetközi személyi állomány jogállásáról szóló 1951. évi **Ottawai Megállapodás**;

f) Harmadik országoknak a NATO melletti képviseletei, azok a nemzeti képviselők és a nemzetközi személyi állomány jogállásáról szóló 1994. évi Brüsszeli Megállapodás;

g) A NATO nemzetközi katonai parancsnokságainak jogállásáról szóló 1952. évi **Párizsi Jegyzőkönyv**;

h) Mindezek közül a rá vonatkozó nemzetközi szerződéseket **az adott állam belső jogában érvényesítő jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei**, katonai szabályzatok.

Ez utóbbi körbe **hazai vonatkozásban elsősorban** az a) pont szerinti NATO SOFA-t és a d) pont szerinti PfP SOFA-t kihirdető törvény tartozik. A PfP SOFA-hoz, majd a NATO SOFA-hoz történő csatlakozás több éves gyakorlati folyamatát a **jogállási kérdések sorát felvető nagyobb**, Magyarországon rendezett **soknemzetiségű** szárazföldi, majd légi békepartnerségi **gyakorlatok** (az 1995-ös Cooperative Light és az 1996-os Cooperative Chance), és mindenek előtt a Dayton-i békemegállapodás végrehajtását biztosító, zömmel amerikai **IFOR-erők** több tízezres nagyságrendben, **1995. decemberében kezdődő átvonulása**, taszári bázisuk létrehozása indították.

A SOFA – a fegyveres erők jogállására vonatkozó megállapodások – tartalmáról rendkívül leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a katona számára külföldi tartózkodásának egyszerűsítése érdekében - a turistánál több, a diplomatánál kevesebb - speciális szervezeti helyét és feladatát figyelembe vevő - jogot és kötelezettséget állapít meg.

Nyugodtan nevezhetjük a honvédelmi tárca számára jogi szempontból a **legnagyobb kihívást jelentő feladatnak az 1990-es évek második felében a SOFA és számos részterülete hazai rendezését**. Ahogyan közeledett Magyarország a szövetségi rendszer felé, úgy növekedett az együttműködés tipikus formáinak jogi rendezésére irányuló igény. Ne feledjük, hogy akkor, 1995-ben a katonák jogállásának (a fegyveres erők és rendvédelmi szervek hivatásos állománya, valamint a hadkötelesek és a katonai tanintézetek hallgatóinak jogállását szabályozó törvényeken belüli) korszerű rendezése még nem történt meg.

Csaknem **negyedszázados jogszabályokat**, utasításokat **alkalmaztak a katonákra**. Azokban, de a közös gyakorlatokkal és a külföldi katonák fogadásának más formáival kapcsolatos, más tárcák hatáskörébe tartozó szabályozókban is a Nyugat-Európában megszokottól eltérő jogok és kötelezettségek jelentek meg.

Visszatekintve úgy érzem, hogy egy kicsit későn kezdték a hazai külügyi és jogi szakemberek (én is) a NATO SOFA-megállapodás tanulmányozását, és gondolkodni azon, hogy belső jogalkotásunk hogyan biztosítson egy ilyen felépítésű nemzetközi szerződés befogadásához alapot. Az év nyarán született kormányhatározat¹¹ felhívta ugyan a honvédelmi minisztert és a külügyminisztert, hogy az érintett miniszterekkel együttműködve **mérjék fel, hogy milyen kodifikációs munkálatokat igényel** a PpF SOFA (a benne hivatkozott fenti Megállapodással) és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve megerősítésre való benyújtása, de pl. a SOFA fordítása is csak ezután készült el. A PpF SOFA-t kihirdető törvény előkészítése azonban első helyen a Honvédelmi Minisztérium feladatát képezte és majd az értekezésem második fejezetében ki fogok térni a más tárcákkal, valamint a külföldi partnerekkel történő egyeztetés már ekkor elkezdődött sajátos problémáira.

Csak dióhéjban veszem a következőkben sorra ezen keretszerződés **témaköreit**, hogy érzékeltessem, mennyire **szerteágazó a szabályozási tartalma**.

A PpF SOFA által alkalmazni rendelt **NATO SOFA** bevezetőjében rögzíti, hogy az itt szabályozott kérdésekben a felek **külön megállapodásokat** kötnek, majd meghatározza, hogy mit jelentenek a következő **kifejezések**:

„Fegyveres erő”: szárazföldi, tengeri, légi haderő, mely egy másik szerződő fél területén szolgálattal összefüggésben tartózkodik.

„Polgári állomány”: a fegyveres erőkhöz csatlakozott - alkalmazásukban álló polgári személyek, akik nem állampolgárai a fogadó, vagy NATO-n kívüli államnak.

„Családtag”: fegyveres erő vagy polgári állomány tagjának, általa eltartott hozzátartozója.

„Küldő állam”: „Fogadó állam”, „hatóság” stb.

Ezután az ún. **adminisztratív (igazgatási) rendelkezéseket** sorolja, foglalkozik az említett útlevél, vízum, bevándorlási követelmény alóli mentességével, kötelező okmányaikkal és a fogadó államból való eltávolításuk feltételeivel. A továbbiakban a küldő állam által kiadott gépjárművezetői engedélyek elismerése, megszerzésének könnyítése, az egyenruha- és fegyverviselés, a járművek megkülönböztetése kerül szabályozásra.

A küldő és a fogadó állam jogérvényesítő hatóságainak hatásköre eljárási lehetősége, vagyis a **joghatóság kérdése, a büntető és fegyelmi ügyekben, az említett külföldiek felett – a SOFA VII. Cikkében** – már az államszuverenitást jelentősen érintő kényes jogi kérdés, ahogy több külföldi országban az ott állomásozó katonák által elkövetett erőszakos bűncselekmények, okozott balesetek nagy sajtóvisszhangot kapott vizsgálata során a helyi ítélezésre átadás körüli vita jelezte. A **fogadó állam** saját **területe feletti** és a **küldő állam** saját **polgárai feletti joghatósága ütközik**, tehát azt meg kell osztani – és a SOFA három csoportba is osztja – azon az alapon, hogy az elkövetett cselekmény mely állam érdekébe ütközik erősebben:

- **küldő állam kizárólagos joghatósága** katonai és állam elleni bűncselekményekre;
- az ún. **konkurens joghatóság** esetén az elsőbbség és az arról való lemondás (megelőzés) szabályai. Az elsőbbség a küldő államot illeti a kizárólag annak tulajdonát, illetve fegyveres erőinek tagjait, családtagjait sértő és szolgálatteljesítésük közben elkövetett bűncselekmények esetén (kétoldalú megállapodásokban részletezhető, lásd az **1.4.4.** pontban);

¹¹ 1051/1995. (VI. 22.) Korm. határozat az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a Partnerség a Békéért más résztvevő államai között haderők jogállásáról szóló Megállapodás és Kiegészítő Jegyzőkönyv aláírásáról.

- minden egyéb ügyben a **fogadó állam kizárólagos joghatósága** biztosított.

Megtaláljuk még itt a kényszerintézkedésekről, rendkívüli eseményekről való **kölcsönös értesítési** kötelezettségre, valamint a fogadó állam hatóságainak **jogsegély-kötelezettségére** vonatkozó szabályozást, végül a **büntetőeljárési garanciák** (fogvatartás, tárgyalás) eljárási szabályainak leírását. (Főleg e téren és a joghatóság átruházása rugalmasságában tűnik fejlettebbnek a NATO SOFA az 1958. évi magyar-szovjet jogsegély-egyezménynél, amely szintén tartalmazott megosztást.)

A hadsereg veszélyes üzem jellegénél fogva **a kárügyek** állandó, fontos problémát jelentenek külföldi alakulatok fogadásakor. Rendezésüknek részletes szabályai (**a SOFA VIII. cikke**) között a hazai jogtól igencsak eltérnek a kárigényekről való kötelező lemondás esetei (a NATO közös hadműveletei során a másik állam fegyveres erői rendeltetészerű működése következtében a haderő által használt tulajdonban keletkezett károkról való lemondás). Az államonként tételesen felsorolt összeg alatti, említett károkról a tagállamok kötelezően lemondanak. Nagyobb károknál létezik a fogadó állam **döntőbírósi eljárásának** való alávetés kötelezettsége. Leírja e bíraskodás költségeinek közös rendezési és eljárási szabályait. A fegyveres erő tagjainak sérülése, halála esetén (ha szolgálatukkal összefüggésben történt) is található lemondás a más állammal szembeni kárigényről, bizonyára a bonyolult igényérvényesítései, járadékfolyósítási eljárások kerülése miatt.

Más, **harmadik felet ért**, szolgálattal összefüggő dologi károk esetén széles körű egyeztetés lehetősége mellett a fogadó állam jogának alkalmazása történik, a bíróság, hatóság által elbírált kárügyekben történt kifizetések államonkénti összesítése mellett. Kárigény jogossága esetén a károkozót **küldő állam a kárérték 75 százalékának megfizetésére kötelezhető**. (Ha ez anyagi nehézséget okoz, a NATO illetékes szervétől kérhet más rendezési módot.) A szolgálattal össze nem függő károkról készített jelentést és követeléseket a fogadó állam eljuttatja a küldőnek. Ha az nem vezet elismerésre és kifizetésre, a fogadó állam bírósága jár el.

Összehasonlításként érdemes megemlíteni, hogy korábban a "szovjet" kárügyekben a **Magyar-Szovjet Vegyes Bizottság** járt el, amellyel kapcsolatban az volt a fő jogi probléma, hogy a nemzetközi és a magyar joggyakorlat szerint is bírói útra tartozó jogvitákat bíralt el. Ugyanakkor sem szervezete, sem az előtte folyó eljárás nem felelt meg a bírói út kritériumainak.

A NATO SOFA **további szabályai** szerint az árubeszerzések, foglalkoztatási, munkajogi, munkavédelmi követelmények betartása, egészségügyi utazási kedvezmények biztosítása is a **fogadó országhoz igazodnak. Adó-, pénzváltási és vámkedvezmények, mentességek** járnak a szolgálattal összefüggő státusz, tevékenység, eszközök után.

A megállapodást az alkalmazására vonatkozó rész zárja. A NATO-t érintő fegyveres összeütközés esetén (beleértendők pl. az afganisztáni és más helyszíneken folyó válságkezelő műveletek) az ún. **háborús károokra nem alkalmazható**. A megállapodás, illetve egyes részei felfüggeszthetők, módosíthatók, az egyezmény alkalmazása körüli viták rendezése és a módosításának kérdése, megerősítési eljárása, felmondásának módja, határideje is rendezésre kerül.

A NATO SOFA – bár 1995-ben még hazánk nem volt a szövetség tagja, **már akkor alkalmazásra kerülhetett**, mivel a Pfp SOFA ezt lehetővé, sőt kötelezővé teszi a részesek

számára. Fő rendelkezése ugyanis az, hogy a **partnerországok a náluk tartózkodó NATO-, illetve partner állambeli, továbbá ezen országban tartózkodó saját fegyveres erőkre elismerik a NATO SOFA alkalmazhatóságát.** Jogi nyelven: a PpP SOFA részes államai úgy tekintik a NATO SOFA-t, mintha annak valamennyien a részesei lennének.

1.4.3. A NATO integrációt szolgáló határozatok, különös tekintettel az IFOR és SFOR missziókkal kapcsolatos döntésekre

Magyarország a térség rendszerváltozásaiban élenjáróként, a balkáni fegyveres konfliktus szereplőinek szomszédjaként, majd potenciális „NATO-szigetként”, önmagában is jelentős szerepet játszott a Szövetség új stratégiájának formálásában és új feladataiban. 1995-ben már az említett 1993-as honvédelmi alapelveknél konkrétabban fogalmaz **a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról szóló 88/1995. (VII. 6.) OGY. határozat**, melynek 2. pontja meghatározza a változások fő területeit:

„Az átalakítás eredményeként fokozatosan, több lépésben, a jelenleginél kisebb, de hiteles visszatartó képességgel rendelkező, **a NATO katonai szerveibe integrálható, korszerű fegyveres erő jöjjön létre. Az átalakításnak ki kell terjednie a hadsereg életének minden területére**, így a Magyar Honvédség hadrendjére, szervezeti felépítésére és vezetési rendjére; az alkalmazás elveire; a harckészültség és mozgósítás, a hadkiegészítés, a felkészítés, kiképzés és az oktatás rendszerére; a haditechnikai eszközök cseréjére és korszerűsítésére; a tervezés rendjére; a gazdálkodás és az anyagi-technikai biztosítás rendszerére; az állomány arányokra; a személyi állomány élet- és munkakörülményeire, szociális helyzetére; a belső viszonyok átalakítására; a hadtudományra és a honvédség társadalmi kapcsolataira.” A határozatból, valamint a Magyar Honvédség átalakításának hosszú távú programjáról és középtávú tervéről szóló 2383/1995 (XII. 7.) Korm. határozatból származó feladatok végrehajtására került kiadásra a 30/1995. (HK 19.) HM utasítás. Megkezdődtek **a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő feladatokról szóló utasítás** előkészítő munkái, végül másfél év múltán került kiadásra a hét évet megért 9/1997. (HK. 7.) HM utasítás.

Különösebb viták és problémák nélkül előkészíthetőek voltak 1996-1999. között, az említett PpP Keretdokumentumot végrehajtó törvény felhatalmazásával **évenkénti egyéni partnerségi (együttműködési) programokat jóváhagyó parlamenti határozatok.**¹² Ezek rövid rendelkező részét követte a százat meghaladó oldalszámú jegyzék, - a HM és kisebb részben a BM és a KüM különféle szakterületi programjainak és hozzájuk rendelt költségkereteknek a gyűjteménye - mely a NATO úgynevezett **Partnerségi Munkaprogramja** (Partnership Working Programme, PWP) szerkezetét és témaköreit követte, tekintve, hogy abban szerepeltek a NATO- és békepartner országok által felajánlott együttműködési programok. Az ezek közül a magyar fél által vállalt (kért vagy felajánlott) programok a PWP-hez hasonlóan egyes nagyobb szakterületek szerinti fejezetekben voltak megjelenítve. Például a jogászokat leginkább a közöttünk - a **Democratic Control of Armed Forces** angol rövidítését a PWP-ből átvevő- DCF-nek nevezett fejezet érdekelt leginkább, mert oda tartoztak a jogi tanfolyamok és konferenciák. A HM Jogi és Igazgatási Főosztály két alkalommal, 1996-ban és 2000-ben vállalkozott ilyen nemzetközi rendezvény megszervezésére. Az előbbin, melyben a kapcsolatok újszerűsége és a programban szereplő

¹² Az utolsó ilyen volt az 1/1999. (II. 11.) OGY határozat a Magyar Köztársaság és a NATO közötti 1999. évi Egyéni Partnerségi Program tervezetének jóváhagyásáról. E határozatok a Keretdokumentumot kihirdető törvény 5. §-ának (4) bekezdése alapján kerültek meghozatalra.

taszári amerikai támaszpont-látogatás még nagy vonzóerőt jelentett, több mint negyven külföldi vendég vett részt, akik a szervezési tapasztalatlanságunkat nagy érdeklődéssel és aktivitással ellensúlyozták és többen még évek múltán is elismerően szóltak a budapesti PpP jogi konferenciáról.

Még ezen partnerségi témához kívánkozik az utalás az 1999. áprilisában beindult **Tagsági Akcióterv (MAP)** programra, mely segítette a NATO tagságért folyamodó országokat abban, hogy felkészülésükben hangsúlyt fektessenek a tervben lefektetett célok és prioritások teljesítésére. Magyarország, már a szövetség tagjaként ebben közreműködve, a hagyományos PpP-keretekben és bilaterális alapokon is igyekezett donor szerepet betölteni és tapasztalatait átadni a tagjelölteknek, melyek közül három szomszédja, Románia, Szlovákia és Szlovénia 2004-ben vált a NATO tagjává.

Az elsősorban NATO partnerekkel kialakuló stratégiai jelentőségű **haditechnikai fejlesztési projektek és beszerzés-tervezés** megindulását is intenzív, bár kevésbé látványos és sajtóérdeklődésű szakmai munka jelezte, melynek jogi emléke a **légvédelem** rádiólokációs felderítő-, információs és vezetési rendszere fejlesztéséről szóló 94/1995. (IX. 28.) OGY határozat, a légvédelem földközeli és kis magasságú oltalmazási képességének megőrzéséről szóló 95/1995. (IX. 28.) OGY határozat és az ún. légtér-szuverenitási műveleti központok (ASOC) kialakításával kapcsolatos döntések.

Ezen békés – és bennem is új szakmai kapcsolatok szép emlékét hagyó - együttműködési lépcsők jogi szakterületi tükröződésének bemutatása után **rátérek a kevésbé békés feladatokra** kiterjedő együttműködés jogi hátterének kronológiai bemutatására. Ennek **azért lesz nagy jelentősége**, mert ezen csapatmozgásos határozatok körüli vitasorozat és álláspontok **alakították elsősorban** a közjogi jogalkotás csúcsein a **fegyveres erők** rendeltetészerű (harc) **alkalmazásával kapcsolatos** törvényi rendelkezéseket.

Az említett PpP SOFA törvény sürgősségi eljárásban az IFOR erők hazánkba érkezésekor már hatályba lépett, benne a **NATO SOFA** bevezetésének azon rendelkezése, hogy a megállapodás „**a kiküldésre vonatkozó döntés és a kiküldés feltételeit nem határozza meg és az továbbra is az érintett felek közötti külön megegyezések tárgyát képezi.**” Ugyanakkor az akkor hatályos alkotmányos rendelkezések NATO vezetésű műveletek esetére még **országgyűlési engedélyezést** írtak elő. Ilyen volt a békekikényszerítő IFOR erőknek a volt Jugoszlávia területére vonulása és ottani tevékenysége.

Magyarország egyedi szerepe a zömmel NATO államokbeli fegyveres erőket tömörítő IFOR tevékenységének segítésében több politikai, földrajzi és katonai indokkal igazolható. A déli szomszéd országokban folyó konfliktusrendezésben való érintettség és a Kormány által, a részvételre vonatkozóan a Parlamenthez beterjesztett javaslatok azonban a fenti célkitűzések ellenére **még kellő műveleti tapasztalatokkal rendelkező Honvédség, valamint az akkori parlamenti döntésekhez megnyugtató szempontrendszer** háttérrel **nélkül** kerülhettek kialakításra, jelentős viták után kerültek elfogadásra.

Most, anélkül, hogy a számos, a **délszláv válsággal és más műveletekkel kapcsolatos határozat** címszerű sorolásába kezdenék, jelzem, tudományos szempontokat követő rendszerezésükhöz elegendőnek tartom az alábbi útmutatást és az azt kiegészítő táblázat-mintát adni:

A határozatokat jogi **szempontból csoportosítani lehet** aszerint, hogy

- a) **külföldi fegyveres erők** magyarországi átvonulására és tartózkodására **vagy magyar fegyveres erők** külföldre küldésére és műveleti részvételére (együtt: **csapatmozgásaira**) vonatkoznak (**értekezésemben ez a fő csoportosítás**);
- b) műveletről döntő (mandátumot adó) nemzetközi szervezet szerint (ENSZ, NATO);
- c) ezen belül a művelet (erők) megnevezése szerint;
- d) művelet közjogi típusa szerint (békefenntartó, humanitárius stb.);
- e) hazai engedélyező szerv szerint (Országgyűlés, Kormány)
- f) a jogalapként szolgáló törvényi rendelkezés szerint;
- g) időrend, azon belül (mint a jogtárban) hatályosság szerint.

Természetesen katonai szempontok szerinti (szárazföldi, légi, létszámkeret stb.) vagy más pl. résztvevők szerinti csoportosítás is lehetséges.

Azoknak, akik szeretnék a hazánkat érintő **műveleti csapatmozgásokat** jogi szempontból mélyebben **elemezni**, az alábbi **két táblázatnak a használatát javasolom**. Az ezek legalább tízszeresét kitevő békeidőszaki csapatmozgásokat leginkább a jogtárban szereplő, listás mellékleteket tartalmazó - 2000-ig országgyűlési 1996-tól a PfP, majd 2000-től valamennyi békés célú csapatmozgásra kormány szintű - határozatok mellékleteinek egybeszerkesztésével lehetne megoldani. Többször tíz, - máig valószínűleg százon felüli - oldalnyi lenne a két- vagy többoldalu közös gyakorlatok megnevezésének, fő adatainak felsorolása).

A) Külföldi fegyveres erők műveleti átvonulása, tartózkodása Magyarországon (időszak években)			
döntés száma	jogszabályi hivatkozása	művelet mandátuma, neve, helye	művelet jellege

B) Magyar fegyveres erők külföldi műveleti kiküldése, tartózkodása (időszak években)			
döntés száma	jogszabályi hivatkozása	művelet mandátuma, neve, helye	művelet jellege

Most csak **induló példaként idézem az első két (IFOR) határozatot** melyek a mindmáig tartó, NATO-val kapcsolatos művelet-engedélyezések sorát elindították: Szövegük illusztrálja a hasonló határozatok struktúráját, ahol az alapvető indokok után következik a hazai és a nemzetközi jogi hivatkozás, majd a szöveg rendelkezési részében történik az engedély (hozzájárulás) közlése, melyet az engedély tárgya (a csapatmozgás fő adatai) követnek és végül a döntés érvényessége tartamával (időbeli hatályával) kapcsolatos előírás található.

A délszláv válság békés rendezésének végrehajtását biztosító erők (IFOR) Magyarországon történő **átvonulásáról és átmeneti állomásozásáról szóló 112/1995. (XII. 2.) OGY határozat** szerint az Országgyűlés „a Magyar Köztársaságnak az Egyesült Nemzetek Alapokmányából fakadó kötelezettségeire, valamint az Alkotmány 40/C. §-ának (1) bekezdésére tekintettel előzetes hozzájárulását adja ahhoz, hogy a délszláv válság békés rendezését szolgáló megállapodás végrehajtását biztosító IFOR erők egységei Magyarország területén átvonulhassanak, átmenetileg állomásozhassanak, ideértve az állomásozás ideje alatt

az IFOR szervezetek felkészítését, valamint az IFOR tevékenységéhez szükséges vezetési és logisztikai feladatok ellátását, továbbá azt is, hogy ennek keretében repülőgépei az ország légtérét és kijelölt repülőtereit igénybe vehessék;” továbbá: „felhatalmazza a Kormányt, hogy az IFOR erők egységeit magyarországi átvonulásuk, valamint átmeneti állomásozásuk során - a nemzetközi jog által szokásosan nyújtott - mentességben részesítse, valamint, hogy megállapodjon az egyes IFOR-ban résztvevő államok kormányaival az átvonulás, illetve az átmeneti állomásozás részletes feltételeiről és ezek pénzügyi vonatkozásairól.”

A délszláv válság békés rendezésének végrehajtását biztosító erők (**IFOR**) **kötelékében korlátozott létszámú magyar műszaki kontingens részvételéről szóló 114/1995. (XII. 12.) OGY** határozatban pedig „az Országgyűlés, tekintettel a Magyar Köztársaságnak az ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségeire, figyelembe véve a Bosznia-Hercegovina területén élő nemzetek közös érdekeit és a Daytonban megkötött megbékélési egyezményt, hozzájárulását adja ahhoz, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatával létrehozandó, a délszláv válság békés rendezésének végrehajtását biztosító erők (IFOR) keretében a Kormány korlátozott létszámú (nem több, mint 500 fő) magyar önálló **műszaki alegységet** küldjön ki. Az alegység a szükséges technikai eszközökkel, egyéni (önvédelmi) fegyverzettel, felszereléssel ellátva vegyen részt a nemzetközi békefenntartó folyamatban. A magyar műszaki kontingens megbízatása 1996. december 31-ig tart. Kiküldése időtartamának esetleges meghosszabbításáról az Országgyűlés külön határoz...”

1.4.4. Az OMNIBUS és más fontos kétoldalú megállapodások

A Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az **Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodás**, valamint az annak mellékletét képező Végrehajtási Megállapodások megerősítéséről és kihirdetéséről szóló **1997. évi XLIX. törvény**, a „mindenre kiterjedő” jelleget hangsúlyozó „omnibus” megnevezésével, egy azóta is páratlan, külföldi erők állomásozása kérdéseit szabályozó nemzetközi szerződés. Emlékezetem szerint elsősorban amerikai kezdeményezésre és tervezet alapján jött létre, a tárgyalások során **néhány kérdéskörben az álláspontok nehezen közeledtek**. Ezen nemzetközi szerződés ma is változatlan szöveggel hatályos, és számos végrehajtási megállapodás illetve tervezet alapja volt. A taszári bázis és jórészt a balkáni műveleti terület amerikaiak által történt elhagyása óta a Megállapodás nem sok munkát adott, 2005. őszén a bázis bezárt.

Itt csak, mint a **legátfogóbb kétoldalú SOFA** megállapodást, melynek Magyarország részese, tartom indokoltnak legalább a fejezetcímei bemutatását:

- Vámok, adók és illetékek kezelése (hivatalos kiadások, az amerikai személyzet – katonák, polgári alkalmazottak - által történő import, export és vásárlások),
- Kárigények (rendezés, külön melléklet),
- Joghatóság¹³ és rendőrségi eljárások (Büntetőeljárások, közlekedési balesetek kivizsgálása,

¹³ A büntető joghatóságról amerikai katonák tekintetében történt lemondást illetően: A NATO SOFA VII. Cikke is tartalmazza azt a lehetőséget, hogy (hangsúlyozottan csak a párhuzamos joghatóság esetén) a fogadó ország az őt megillető elsődlegességről a küldő ország javára lemondjon azzal a kikötéssel, hogy ezt (jelen esetben a magyar hatóságok) visszakérhetik egy adott ügyben. Hasonló kialakult gyakorlat van Nyugat Európában, ahol a küldő ország katonája által elkövetett bűncselekmények elbírálását csak akkor vonja magához a fogadó ország, ha az a közvéleményt különösen súlyosan érinti.

- Szerződések (beszerzések, beszállítók és személyzetük helyzete, helyi alkalmazottak foglalkoztatása),
- Egészségügyi ellátás kérdései (Sürgősségi, járványügyi ellátás),
- Egyenruha és fegyverviselés,
- Gépjárművezetői jogosítványok és gépjármű regisztrálás,
- Híradás, katonai posta, szállítás, vámellenőrzés és határátkelés.

A viták rendezésére sajátos előírás rendel, hogy a megállapodással kapcsolatos vitákat a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkárából és az USA Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén tartózkodó legmagasabb rendfokozatú parancsnokának képviselőjéből álló bizottságnak kell felterjeszteni. Ha a bizottság egy bizonyos kérdésben nem képes döntésre jutni, a vitás kérdést diplomáciai útra tereli.

A záró 24. cikk 2. pontja szerint a felek megállapodnak abban, hogy amennyiben a Magyar Köztársaság a NATO tagjává válik, a megállapodás rendelkezéseit **felülvizsgálják abból a célból, hogy azokat hozzáigazítsák a NATO-tagországok között szokásos gyakorlathoz.** a magyar fél bevezeti a „NATO-tagországok között szokásos, a vásárláskor érvényesülő adómentességre vonatkozó gyakorlatot”. (Erre még visszatérek.)

Az akkori alkotmányos előírás szerint törvénnyel kihirdetett, további fontosabb honvédelmet érintő kétoldalú megállapodások a **titokvédelem és a repülő és légvédelmi szakterületi együttműködés, valamint a bizalomerősítés** katonai feladatai körében születtek a tárgyidőszakban, főleg a **szomszéd PFP tagállamok kormányaival.**

Itt kell megemlíteni **két nagy**, a közös gyakorlatok sikerein megerősödött sajátos **együttműködés-típusnak** nemzetközi szerződésekben és megállapodásokban történt intézményesítését, az egyik a **közös alakulatok létrehozása (magyar-román közös zászlóalj, magyar-olasz-szlovén közös dandár¹⁴), , TISZA négyoldalú közös műszaki zászlóalj.**

A másik sajátos együttműködés típus, a **hazai gyakorló- és lőterek külföldiek által térítés ellenében történő igénybevétele**nek körében számos minisztériumok közötti megállapodás jött létre. Ezek az ún. bérlővesszetek a kétoldalú katonai együttműködés sajátos új területei voltak. A holland, brit, olasz és szlovén fegyveres erők 1996-tól érdeklődtek a saját kiképzéseik és gyakorlataik hazánkban történő megrendezhetősége iránt. Akkor a katonai alakulatok határátlépésével járó kétoldalú rendezvények még országgyűlési engedélyhez kötöttek voltak, ezen felül több olyan, más tárcákat és az önkormányzatokat érintő probléma és szabályozási igény merült fel, amelyről szintén parlamenti előterjesztést készítettünk. Ezekről a **hazai gyakorló- és lőterek külföldiek által térítés ellenében történő igénybevétele**ről szóló **60/1997. (VI. 4.) OGY határozat** döntött.

Ez egy összességében sikeres időszak volt, melynek csúcsát a gyakorlóterek 1998. évi igénybevételeéről és annak az olasz fegyveres erőket érintő további kérdéseiről szóló 2102/1998. (IV. 22.) Korm. határozat alapján, „a Magyar Köztársaság Honvédelmi Minisztériuma és az Olasz Köztársaság Védelmi Minisztériuma között, **a magyar és olasz**

¹⁴ 1998. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya, az Olasz Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között Többszemélyes Szárazföldi Kötelék létrehozásáról, Udinében, 1998. április 18-án aláírt Egyezmény megerősítéséről és kihirdetéséről

területen levő gyakorló- és lőtereken folytatandó katonai gyakorlatokról” szóló Megállapodás megkötése jelentette. Ez öt évre kiterjedő hatályú volt és részletes rendelkezései alapján vezérkari főnöki szintű végrehajtási megállapodások tudták rendezni az ún. BALATON gyakorlatok évenként több ezer katona tevékenységét érintő SOFA jellegű kérdéseit. A második legnagyobb ilyen partnerrel, a hollandokkal kevésbé eredményesen alakult a helyzet, amelyre majd a 2. Fejezetben kitérek.

1.5. A NATO CSATLAKOZÁSHOZ SZÜKSÉGES JOGHARMONIZÁCIÓS LÉPÉSEK (1998-2000)

1.5.1. A NATO tagság feltételeinek megteremtése az Alkotmányban és a honvédelmet érintő törvényekben általában

A Magyar Köztársaság 1999. március 12-én a NATO teljes jogú tagjává vált, amely többek között egy folyamatos jogi előkészítő munkának, egy jogközelítő folyamatnak is az eredménye. E munka lényege, hogy a szövetségi feladatok gyakorlati érvényesüléséhez, eredményes végrehajtásához szükséges jogokat és kötelezettségeket meghatározza és végrehajtásuk jogi feltételeit biztosítsa. Ez a folyamat valójában, mint ismertettem, már 1994-ben, megkezdődött, s azóta is csak folyamatos jogszabályalkotással tudjuk biztosítani a bővülő szövetségi feladatok végrehajtását.

A NATO tagsághoz szükséges jogharmonizáció a következő két fő területre osztható:

- I.** a tagság érvényesüléséhez szükséges honvédelmi tárgyú jogszabály módosítások,
- II.** a NATO jogi alapidokumentumaihoz történő csatlakozás, azok beépítése a belső jogba, valamint mindkét kategória alacsonyabb szintű végrehajtási szabályai.

A megvalósult változások személtetése érdekében - terjedelmi okokból - a továbbiakban **csak a törvényi szintű szabályozási eredményeink részletesebb bemutatására vállalkozhatom.** Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy több tucat honvédelmi miniszteri rendelet, illetve normatív jellegű belső rendelkezés foglalkozik a törvényi rendelkezések részletezésével és a szerteágazó végrehajtási feladatok megállapításával. Ily módon alkot hazánk NATO-tagságának jogi háttere mára egy még **mindig változó, fejlődő hierarchikus rendszert.**

Az Alkotmány és a honvédelmet érintő törvények módosításai

A rendszerváltáskor gyökeresen átalakított tartalmú Alkotmány alapvető fontosságú szabályokat tartalmaz, többek között az ország nemzetközi kötelezettségeit érintő jogkörökkel, a fegyveres erők feletti rendelkezéssel, a csapatmozgások engedélyezésével kapcsolatban. A rendszerváltást követően a **legfőbb államhatalmi szervhez koncentrált jogkörök** érvényesültek az alaptörvényben.

A NATO tagság irányába tett **politikai lépések** legfelsőbb szintű jogi tükröződéseként elsősorban **négy parlamenti döntést** említenék:

- A **2/1997. (VII. 17.) OGY politikai nyilatkozat** „az Észak-atlanti Szerződés Szervezete 1997. július 8-án, **Madridban tartott csúcsertekezletének döntésével kapcsolatban**” leszögezte, hogy „az Országgyűlés örömmel és meglelégedéssel fogadta Magyarország meghívását a teljes jogú tagsághoz vezető csatlakozási tárgyalásokra. Úgy értékeli, ezzel a Magyar Köztársaság számára megnyílik az út, hogy a fejlett demokratikus országok közösségének egyenjogú tagjává váljék. A meghívás elismerését jelenti mindannak, amit Magyarország elért a demokratikus átalakulás, a társadalmi-gazdasági fejlődés, a piacgazdaság kiépítése, a közép- és kelet-európai térség stabilitásának megteremtése terén. A Magyar Köztársaság a jogok és kötelezettségek teljességén és egységén alapuló NATO tagságra törekszik. Ez szavatolja az ország biztonságát, szuverenitását, hozzájárul további fejlődéséhez. A csatlakozási **tárgyalások megkezdése felgyorsítja a magyar fegyveres erők átalakításának és a honvédelmi rendszer korszerűsítésének folyamatát.**”

- A **3/1997. (XI. 5.) OGY politikai nyilatkozat** „az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében való magyar tagság elősegítése érdekében” felhívta a magyar társadalmat, hogy támogassa a csatlakozást a NATO tagság ügyében rendezett népszavazáson.

- A **4/1998. (II. 18.) OGY határozat a népszavazás eredményéről** megállapította, hogy az 1997. november 16-án megtartott országos népszavazás eredményes volt, az annak kérdésére érvényesen szavazók 85,33 %-a igen választ adott.

A parlament 1998. december 29-én elfogadta „**a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről**” szóló **94/1998. (XII. 29.) OGY határozatot**, mely az előzőektől eltérően már nem konkrét eseményekhez kötődik, hanem a hazai jogi szabályozásnak a csatlakozásra történő felkészülésére is bizonyítékul szolgál. Hosszú távon érvényes irányelveket állapít meg. A csatlakozás napján lépett hatályba és az értekezésemben már említett 1993. évi honvédelmi és biztonsági alapelvek tárgyát újra szabályozta.

A határozat elsőként rögzíti, hogy Magyarország külső biztonsági helyzetében meghatározó jelentőségű változás következett be a NATO-tagság elérésével.

A határozat leszögezi azt is, hogy a **Magyar Köztársaság fegyveres erőinek szervezeti és hadrendi struktúráját, létszámát, belső állományarányait, fegyverzetét és felszerelését** a várható reális veszélytényezőknek, az ország védelmi szükségleteinek, a Szövetségben vállalt kötelezettségeknek, valamint az anyagi, pénzügyi erőforrásoknak megfelelően - **a Szövetséggel egyeztetve - alakítja ki.**

Az 1998-2000. között zajló első alkotmánymódosítási folyamat főként az Alkotmány honvédelmi tárgyköreinek a békeidőszaki szövetségi kötelezettségek teljesíthetőségével való összehangolására törekedett. Legfontosabb eredménye a később, a jogi vitakérdések bemutatásánál kifejtendő **2000. évi XCI. törvénnyel** megvalósult alkotmánymódosítás volt. Ekkor módosult az Alkotmány 40/A. §-ának (1) bekezdése úgy, hogy **a fegyveres erők alapvető kötelessége a haza fegyveres védelme, valamint a nemzetközi szerződésből (NATO) eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.**

Már jóval előbb, 1998. végére elkészültek a **honvédelmet érintő**, a büntető jogszabályok, valamint az államtitok és szolgálati titok védelmét szabályozó törvények módosításai, melyek a NATO csatlakozás napján léptek hatályba. Ezen **törvénymódosító csomag** biztosította azt az új jogszabályi környezetet, amelyre elengedhetetlenül szükség volt a beinduló együttműködéshez és az információ biztonságos áramlásához.

Indokolt megemlíteni a **honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról szóló 1998. évi LXXXIX. törvényt**, mely többek között a Kormány, illetve a honvédelmi miniszter feladatai között meghatározott több, a **szövetségi együttműködési feladatokból, illetve a kollektív védelmi kötelezettségből eredő keretjelleget előírást** (például kollektív védelmi tervezési, haderő-fejlesztési és szabványosítási feladatok, nemzetközi katonai kötelezettségek teljesítésére vonatkozó kormányzati döntések előkészítése). Meghatározta továbbá a magyar fegyveres erők kijelölt részének a szövetséges fegyveres erők kötelékébe kerülése, vezetésük rendjét, a szövetséges fegyveres erőket érintő gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség elrendelésének szabályait. Megállapította a **szövetséges fegyveres erők** korábban ismertetett fogalmát. Ezen definícióra számos más törvény (például jogállási, büntető) hivatkozik és állapít meg az ezen kategóriába tartozó állományra külön előírásokat.

A fegyveres erők állományának jogállását szabályozó, **1996-ban elfogadott ún. szolgálati törvények** módosítása is indokoltá vált, például a szolgálati nyelvhasználat, az egyes külföldi szolgálatok teljesítésébe való beleegyezés meghatározása, illetve annak mellőzése körében.

1.5.2. A NATO jogi alapdokumentumait kihirdető törvények általános ismertetése és a NATO csatlakozási törvény

Az Alkotmány 19. § (2) bekezdésének *f)* pontja alapján az **Országgyűlés megkötö a Magyar Köztársaság külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződéseket**, a NATO tagállamainak alapvető együttműködési viszonyait félévszázada lényegében változatlanul szabályozó nemzetközi szerződések ilyenek. Azok, különösen a NATO SOFA végrehajtásával, egységes értelmezésével egyébként számos, nemzetközi tapasztalatokat feldolgozó kiadvány foglalkozik.¹⁵

A szövetség 1949 április 4-én kelt, érdemben már ismertetett alapokmányához történő **magyar csatlakozást kinyilvánító és a Szerződés szövegét kihirdető 1999. évi I. törvény** nemzetközi jogi szempontból és a Szerződés 10. cikke szerint is elengedhetetlen feltétele a tagságnak. Különös jogi megoldás a törvényben nincs, inkább a módosításaiban, ugyanis valamennyi új tag felvétele esetén nálunk is le kell folytatni az adott államra vagy csoportjukra vonatkozó csatlakozási jegyzőkönyv már NATO tagként történő megerősítését, hozzájárulva a tagállamok összességének egyetértését feltételező, szövetségbe való felvételi döntéshez. A csatlakozási törvény ez okból az 1999. évi LVIII. törvénnyel (korábbi csatlakozási jegyzőkönyvekre vonatkozóan) került módosításra (2004-ben pedig hét új állam került felvételre).

Itt említem meg – elsősorban a kronológiai egybeesés miatt a **NATO 1999. évi új stratégiai koncepcióját**. A **biztonságot** e szerint **átfogó módon kell értelmezni**, amely a politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi biztonságot is, amely az euroatlanti térségben a kölcsönös függőség miatt oszthatatlan. A dokumentum megerősíti, hogy gyakorlatilag megszűnt az általános európai háború kitörésének veszélye, ám a tagországoknak új kihívásokkal kell szembenéznie. Ezen kihívásoknak, kockázatoknak a korábbinál nehezebb az előrejelzésük, meghatározásuk és értelmezésük.

¹⁵ Például: LAZAREFF, Serge. Status of Military Forces under Current International Law. A. W. SIJTHOFF, Leyden, 1971.

A Koncepció foglalkozik a **hatékony katonai képességek fenntartásával, a konfliktus-megelőzés és válságkezelés kérdéseivel, a partnerség, együttműködés és párbeszéd, a bővítés, a fegyverzet-ellenőrzés, leszerelés és a proliferáció megakadályozása szövetségi politikájával, a szövetség erőire vonatkozó irányelvekkel, külön részletezve a fejlesztendő fontos képességeket. Az európai biztonsági és védelmi identitás (ESDI) kifejlesztése a szövetségen belül, jelentős elem a koncepcióban**¹⁶.

Miért van ennek a politikai dokumentumnak jelentősége a magyar honvédelmi jogalkotásban? Elsősorban azért, mert alapvetően ez vezette be a területen kívüli szerepvállalást, az ún. **nem 5. cikk szerinti műveleteket** (ide értve azok irányítását vagy a bennük való részvételt is) a NATO XXI. századi fő feladatai közé. A már említett **94/1998. (XII. 29.) OGY határozat** szerinti magyar biztonsági és védelempolitikai alapelvek a fenti koncepcióval összhangban állnak.

1.5.3. A NATO SOFA kihirdetése és végrehajtása¹⁷

A törvény a Megállapodás angol és magyar nyelvű hivatalos szövegének a kihirdetését, másrészt a **végrehajtása szempontjából fontos pénzügyi és rendészeti tárgyú jogszabály-módosításokat illetve a további végrehajtást elősegítő rendelkezéseket tartalmazza**. A létrejövő NATO-SOFA csomag tartalmazza mind a nemzetközi szerződést, mind a belső jogban megkívánt főbb módosításokat, azok a jogalkotási menetrendben egyszerűbben kezelhetők, s a gyakorlatban is egy időben kezdődhet érvényesítésük.

A NATO SOFA tartalmát már a PfP SOFA tárgyalásakor ismertettem. Itt igazából azon **végrehajtási csomag bemutatása** adhat újat, amely meghatározza, hogy konkrétan mely magyar jogszabályokba épülnek be a SOFA kedvezményeit, mentességeit, eljárásait érvényesítő rendelkezések. Ezek magyarázatát ma sem tudnám jobban megfogalmazni, mint a törvényjavaslat egykori koordinátoraként és a tárcajavaslatok bedolgozójaként tettem és ahogy ma is megtalálható a jogtárban, a hivatkozott törvény indokolásán belül két oldal terjedelemben.

Az **egyes jogterületeken érvényesítendő SOFA-jellegű szabályozás előnye** – a szövetségesek nézőpontjából – a külföldi állampolgárokra, valamint a magyar fegyveres erőkre vonatkozó belső jogszabályokhoz képest, hogy a szövetséges fegyveres erőkkel kapcsolatos eljárásokat egyszerűsíti, részükre az ún. **befogadó nemzeti támogatással összhangban álló kedvezményeket** biztosítja. Mint sok katonatársam már személyesen is tapasztalhatta, hasonló vagy – a fogadó ország vagy ott állomásozó alakulat országa jogától függően - még a hazinál is nagyobb kedvezmények érvényesülnek a Honvédség megfelelő szolgálati okmányokkal rendelkező tagjai esetében külföldön.

¹⁶ Lehetővé teszi az európai szövetségesek számára az önálló cselekvést, úgy hogy a NATO eseti döntések alapján kész eszközök és képességek rendelkezésre bocsátására olyan európai vezetésű műveletekben, melyekben a NATO nem vállal katonai szerepet. E folyamat lehetővé teszi, hogy az európai szövetségesek hatékonyabban járuljanak hozzá szövetségi missziókhöz is.

¹⁷ Az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló **1999. évi CXVII. törvény**.

Most csak a végrehajtói és fő felelősi kör szélességének érzékeltetésére szemléltetem, hogy mely törvények kerültek a NATO SOFA kihirdető törvényében módosításra (számuk és a pontos rendelkezéseik abban megtalálhatók):

- illetéktörvény;
- helyi adókról szóló törvény;
- gépjárműadó-törvény;
- általános forgalmi adó törvény;
- a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló törvény;
- idegenrendészeti és útlevel törvények.

A törvény emellett a további szabályozás céljából a Kormány és az érintett miniszterek számára **felhatalmazásokat** és az Országgyűlés illetékes bizottságai évenkénti tájékoztatását rendelő feladatot is tartalmaz.

Az Észak-atlanti Szerződés alapján **felállított nemzetközi katonai parancsnokságok jogállásáról 1952-ben Párizsban készült Jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásról szóló 1999. évi CXVI. törvény**, mely szintén a magyar tagság napjától lépett hatályba, az előző törvénnyel azért tárgyalható most együtt, mert mindkettő alapidokumentum kihirdetésének előkészítésére és a HM kapott feladatot. Mivel ilyen nemzetközi parancsnokság a belátható időben hazánkba nem települ, gyakorlati jelentősége a SOFA-t kihirdetőnél kisebb.

A NATO **többi jogi alapidokumentumai**: a NATO, mint nemzetközi szervezet jogállásával foglalkozó **Ottawai Megállapodás, valamint különböző információvédelmi és más technikai kérdéseket szabályozó megállapodások** 2000-ben szintén a magyar jog részévé váltak. Ezek tartalmát a NATO szerződéseknek a jegyzetben hivatkozott dokumentumgyűjteménye és a HM JIF kiadványa¹⁸ részletesen ismerteti, illetve magyarázza, előbbi, főleg a szakjogászok számára fontos kérdéseket helyezve előtérbe.

A 2003. évi ún. **EU SOFA** Megállapodást, (melyhez történő csatlakozásról az Országgyűlés idén döntött), mely az Unió tagállamai fegyveres erőinek és civil állományának jogait és kötelezettségeit tartalmazza, idegen országban teljesített feladat idején, szintén itt említem annak tartalmi forrásai miatt. Ugyanis az Ottawai Megállapodás, a Párizsi Jegyzőkönyv illetve a NATO SOFA rendelkezéseivel azonos vagy hasonló előírásokkal szabályozza részletesen az EU-műveletek résztvevőinek státuszát.

1.5.4. A jugoszláviai NATO-művelettel és a balkáni műveleti területtel kapcsolatos országgyűlési határozatok

A tagként való működés egyik elengedhetetlen feltétele a tárgyalta jogállási kérdések rendezése mellett, a minden államban a szuverenitás gyakorlásának részét képező határátlépő **csapatmozgás engedélyezési procedúra rugalmassá tétele**. Érzékeltetem már, hogy a NATO műveletekhez való magyar hozzájárulás a békepartneri kapcsolatban elsősorban a reptér- és légtérhasználat, és csapatok átvonulásának engedélyezésében jelentkezett. Ez a fajta hozzájárulás önmagában nem lebecsülendő, hiszen egy állam szuverenitásának legfontosabb és talán a közvélemény szempontjából is legérzékenyebb pontja **a területi integritással összefüggő döntések meghozatala**.

¹⁸ A NATO-val kapcsolatos jogszabályok és jogi dokumentumok gyűjteménye című 2001. évi kiadvány (nyt. szám: 9/1/2000).

Más a helyzet a missziók esetében, amikor már **tényleges katonai hozzájárulásunkra** épít a szövetség. E helyzet következett be, különösen kényes módon 1999. tavaszán, amikor a szövetséges (légi)erőknek az ország területéről kiinduló, többször magyarlakta területeket érintő külföldi alkalmazása valósult meg egy ENSZ felhatalmazás nélküli, az akkor szokásos kifejezéssel élve „humanitárius intervenciós művelet”-ben. Megjegyzem, hogy azóta a nemzetközi jogi szakirodalom a humanitárius beavatkozás kérdését feldolgozta és ma már a „kollektív nemzetközi felelősség a védelemre” kifejezést használja. **A nemzetközi szervezetek és intézmények** című, egyetemi oktatásban is használt értékes kiadvány¹⁹ felsorolja azokat a pro és kontra érveket, vitákat, amelyek a beavatkozás jogosságáról lezajlottak.²⁰ Több alkalommal tevőlegesen is szerepet vállaltak magyar törzstisztek a NATO műveletirányításban és katonai egészségügyi, műszaki szakszemélyzet az egyes albániai, macedóniai segélyműveletekben.

Már a békepartnerségi csapatmozgásoknál láthattuk a közjogi keretek „élet kívánta” oldásának nehézségeit. Az Alkotmány számolt az ENSZ felkérésre végzett klasszikus békefenntartással, mely kormányhatáskörbe tartozott. A **ténylegesen harci körülmények között végzett műveletek** tekintetében viszont még a már megvalósult tagságra tekintet nélkül, az 1989. évi szigorú alkotmányos garanciák érvényesültek.²¹

Ezeket az újabb „balkáni” és a más műveleti terület” határozatokat a mai jogszabályok alapján alapvetően négy csoportba lehet sorolni:

- Magyarország területén külföldi, békeműveleteket végző erők átvonulását, átrepülését, tartózkodását engedélyező határozatok;
- Magyarország területén külföldi, humanitárius műveleteket végző erők átvonulását, átrepülését, tartózkodását engedélyező határozatok;
- magyar fegyveres erőknek az említett békeműveletekben történő közreműködését engedélyező határozatok;
- magyar fegyveres erőknek az említett humanitárius műveletekben történő közreműködését engedélyező határozatok.

A helyzet egyszerűbb lett 2001. végén, amikor az **egész műveleti területre** egyetlen határozatlan idejű országgyűlési határozat, a ma is hatályos **94/2001. (XII. 21.) OGY határozat** került kiadásra. Ez felhatalmazta a Kormányt, hogy saját hatáskörében döntsön az egyes kontingenseknek a műveleti területen belül történő átcsoportosításairól, valamint a parlament által meghatározott abszolút létszámkeret (800 fő) túllépése nélküli létszám változtatásáról (ez a Kormány **2040/2002. (II. 20.) Korm. határozatában** került először megállapításra). A 9/2003. (II. 19.) OGY határozat az előbbiben a Kormánynak adott

¹⁹ Blahó András - Prandler Árpád: A nemzetközi szervezetek és intézmények. 2., átdolgozott kiadás. Aula Kiadó, Budapest, 2005.

²⁰ Blahó - Prandler ref. 19., p. 135.: „A pro és kontra érvek felsorolását lehetne ugyan folytatni, de a lényegyet mindenképpen ki kell mondani: a Koszovó és Jugoszlávia elleni légihadjárat a fennálló nemzetközi jogrendben **jogilag nem volt igazolható, de** - politikai megítélés szerint - **az adott szükséghelyzetben elkerülhetetlen kivétel volt.** Hangsúlyozni kell, hogy ez **kivétel volt és nem precedens,** mint ahogy erre számos NATO-tagállam vezetője is rámutatott. Ezt húzta alá Joschka FISCHER német külügyminiszter is az ENSZ Közgyűlés általános vitájában elmondott beszédében, 1999. szeptember 22-én.”

²¹ Sőt, az 1949. évi Alkotmány is e nehéz évben ünnepelhette fél évszázados születésnapját (1997-ben bizonytalan időre tolódott az új Alkotmány megszületése, és az új évszázad elejének politikai viszonyai ismeretében - az időnkénti kezdeményezések ellenére - arra a belátható időn belül nincs lehetőség).

felhatalmazásokat és engedélyeket a NATO irányítású műveleteknek az **Európai Unió által történő átvétele** esetére kiterjesztette. Egyéb EU fegyveres műveletekben történő részvétel azonban az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének j) pontja szerint még országgyűlési engedélyhez kötött.

A **2003-tól indított EU közös műveletek** egyes kérdéseiről, mivel a vizsgált időszakon lényegében kívül esnek, csak lábjegyzetben szövelezek²².

1.5.5. A csapatmozgások normatív szabályozásának kialakulása

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló **2000. évi XCI. törvényt**, mely a NATO-tagság intézményesítését is megadta az alaptörvényben, azért lehetett csak a tényleges tagság után több mint egy évvel elfogadni, mert az 1999-es harci műveleti határozatokról folyó viták, és belpolitikai hatások késleltették a végleges megállapodást a szövetségi és békepartneri együttműködés szempontjából fontos, és a békeidőszaki csapatmozgásokra akkor már különösen indokolt hatáskör delegálás közjogi kereteiről.

2000. júliusától – **a 19. § (3) bekezdés új j) pontja értelmében** – a Kormány dönt a különféle határátlépéssel járó - akár magyar, akár külföldi – békeidőszaki csapatmozgásokról. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a nagyszámú gyakorlat és kiképzés a továbbiakban egy nem sokkal később megalkotott kormányrendelet alapján, évenkénti, ún. listás, valamint szükség esetén eseti korányhatározatokkal kerül engedélyezésre. E rendelet a számos gyakorlati problémát feldolgozó (ezért a 2. Fejezetben kifejtendő), **a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet**.

1.5.6. Egyéb jogalkotási eredmények

E körben csak példaként említek **további kapcsolódó törvénymódosításokat**, kezdve **a NATO Biztonsági Beruházási Programjában (NSIP) való részvételhez** szükséges egyes törvények módosításáról szóló **2000. évi XXXVI. évi törvénnyel**.

A NATO Biztonsági Beruházási Programja: azon katonai célú beruházások, fejlesztések összessége, amelyeket e szervezet védelmi képességének megőrzése vagy fokozása érdekében tervez és megvalósít. Ezen beruházások érdekében a NATO által elfogadott, részben vagy egészben finanszírozott képességsomagok, fejlesztési programok megvalósításához szükséges termékek, szolgáltatások beszerzése, továbbá a beruházások során elkészült eszközök mentesek az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

²² Az EU-művelet során a NATO közös eszközei és képességei egy részét (parancsnokságok, stratégiai hírközlés stb.) az EU rendelkezésére bocsáthatja. A NATO és az EU vezetési rendszere mintegy "összefonódik", azonban az EU stratégiai döntéshozatala autonómiát élvez. A kongói Artemis műveletet viszont az EU már önállóan - tehát nem NATO-erők és képességek bevonásával - hajtotta végre. Ilyen esetben egy **keretnemzet** látja el a többnemzetiségű erőkől és eszközökből összeállított kötelék (EUFOR) vezetésének és koordinálásának feladatait. Az Európai Uniónak **a boszniai válságkezelő műveletre** vonatkozó szándékának többszöri megerősítése után annak gyakorlati végrehajtása 2004. decemberében megkezdődött. A boszniai ALTHEA művelet katonai és civil komponenssel (mindkettőben magyar személyzettel is) egyaránt rendelkezik, a NATO eszközeinek és képességeinek igénybevételére épül, nagyságrendje azonban lényegesen meghaladja az eddigieket (mintegy 7000 fő a kezdeti létszám), és több évig is eltarthat.

10. §-a szerinti közterhek alól, illetőleg - a külön jogszabályok szerint - a befizetett környezetvédelmi termékdíj visszaigényelhető.

Titokvédelmi törvénymódosítás és megállapodások

Ahogy elkezdődtek két és többoldalú együttműködési programjaink a NATO tagállamokkal, az érdemi tárgyalások és azokon elhatározott projektek egyik alapvető feltételét, a katonai szolgálattal szervesen együtt járó információvédelmet meg kellett teremteni. Ennek klasszikus követelményei a következők:

- egyik fél sem biztosít alacsonyabb szintű védelmet az iratnak vagy egyéb adathordozónak, mint amit a készítő(átadó) megállapít;
- a felek egymás nemzeti minősítési fokozatait megfeleltetik, és a másik fél által adott iraton az e szerinti jelzést feltüntetik;
- a felek meghatározott beosztású képviselőit biztonsági ellenőrzésük alapján tanúsítvánnyal kell ellátni;
- biztosítani kell a minősítési szint által indokolt fizikai védelmet.

Két alapvető fontosságú területen már a csatlakozást megelőzően cselekedni kellett²³

1. A **védelmet igénylő adatok minősítése** a magyar jogban kétszintű, ugyanakkor a NATO rendszere négyzintű, ezért az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995 évi LXV. törvény módosításra szorult. Ez, a tapasztalatok és értékelések szerint „túlzott titkosításokat” is tartalmazott - az indokoltnál magasabb védelmet biztosított -, a 2004. évi újabb, az EU adatokra is kiterjedő módosítás rendezte a szükséges és elégséges minősítési fokozatokat.

2. Az információ biztonságáról szóló megállapodás a tagállam kötelezettségévé teszi egy ún. **Nemzeti Biztonsági Hatóság** felállítását, amely hatósági jogkörben eljárva felügyeli az együttműködés keretében megtett információvédelmi intézkedéseket. Ezek a személyi és fizikai biztonsági, a dokumentumbiztonsági intézkedéseket, az elektronikus információvédelmet és az iparbiztonsági területeket ölelik fel.

A 2. sz. mellékletben több ilyen NATO alapdokumentum kihirdetése található, kétoldalú relációban pedig – a mögöttük levő intenzív katonai és haditechnikai kereskedelmi tevékenységre figyelemmel - leginkább az amerikai, német, svéd, norvég, román, szlovák kormányokkal létrejött katonai információvédelmi megállapodásokat említeném.

A **büntetőjog és büntetőeljárás jog** területén történt változásokra térek ki ezután.²⁴:

A SOFA VII. Cikkének ismertetett joghatóság-megosztási és jogsegély szabályai mellett, elsősorban a szövetséges **fegyveres erők tagjai részére** a magyar katonákkal azonos szintű **büntetőjogi védelem** biztosítását emelem ki.

A Büntető Törvénykönyvről szóló **1978. évi IV. törvény 122/A §-ként**, új törvényi tényállásként megjelent a „**Más állam katonája ellen elkövetett bűncselekmény**”:

„(1) A XX. fejezet²⁵ rendelkezései szerint büntetendő az a katona, aki az ott meghatározott bűncselekményt

²³ Bővebben: Gerelyes, 2001., ref. 1. - p. 24-29.

²⁴ Összegezés a Btk.-módosítás (1998. évi LXXXVII. törvény) általános indokolása alapján.

²⁵ megjegyzés: Katonai bűncselekmények

„a) a szövetséges fegyveres erő katonájával szemben, vagy

b) az Egyesült Nemzetek vagy más nemzetközi szervezet felkérésére külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység, békefenntartás vagy humanitárius művelet keretében, illetőleg egyéb külföldi szolgálat során más állam katonájával szemben

(2) Az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában a szövetséges fegyveres erő katonája a szövetséges fegyveres erő állama rendőrségének, illetőleg polgári védelmi szolgálatának tagja, b) pontjának alkalmazásában más állam katonája a más állam rendőrségének, illetőleg polgári védelmi szolgálatának tagja is.

122/B. § A XX. fejezet szerint büntetendő az a katona is, aki az ott meghatározott bűncselekményt a szövetséges fegyveres erőkben teljesített szolgálata során, illetve az Egyesült Nemzetek vagy más nemzetközi szervezet felkérésére külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység, békefenntartás vagy humanitárius művelet keretében követi el.”²⁶

A Btk., is használja 368. §-ában új definícióként a "szövetséges fegyveres erők" kifejezést, melynek tartalma az egyértelmű jogalkalmazás érdekében a Hvt-ben került meghatározásra. A Btk. Általános és Különös Része rendelkezései alapján nem lehetett egyértelműen állást foglalni abban, hogy a külföldön - nemzetközi kötelékben - szolgálati feladatot ellátóknál bűncselekménynek minősül-e a XX. Fejezetében szabályozott magatartás.

A Btk. 122/A. §-a rendezi a szövetséges haderővel együtt tevékenykedő magyar katonák szolgálati rendjének és függelmi viszonyainak fő kérdéseit. A más állam katonája ellen elkövetett **bűncselekmény értelemszerűen a szövetséges haderő katonai szolgálati rendjét, fegyelmét és a külföldi szolgálat során meghatározott függelmi viszonyokat sérti, mely** a szövetségi jogviszonyra tekintettel hasonlóan értékelendő, mint a magyar szolgálati rend (előjárók stb.) megsértése. A 122/A. §-a megválaszolja a kérdést, hogy a más állam katonája ellen elkövetett katonai bűncselekmény mikor von maga után büntetőjogi következményeket a Btk. alapján. Két ilyen eset fordulhat elő. Az egyik, amikor a magyar jog szerint katonának tekintendő személy a Btk. XX. Fejezetében szabályozott valamelyik katonai bűncselekményt a **szövetséges fegyveres erő katonájával szemben, a szolgálati feladat közös ellátása alatt követi el** [Btk. 122/A. § (1)]. A másik pedig, amikor a magyar katona a nemzetközi szervezet felkérésére végzett, nevezetesen a **külföldi hadműveleti területen végzett** békefenntartó, béketeremtő vagy megfigyelő tevékenység keretében, a külföldi szolgálat során, **más állam katonájával szemben, a szolgálati feladat közös ellátása alatt követi el a katonai bűncselekményt**

Az érintett külföldi katona fogalmának az új rendelkezésben történt kiterjesztése azért volt indokolt, mert előfordulhat, hogy a Btk. 122. § (1) bekezdése szerint katonának minősülő magyar állampolgár nem a külföldi fegyveres erők állományába tartozóval, hanem külföldi személy által rendőri vagy polgári védelmi feladatot ellátóval kerül együttes alkalmazásra a közös szolgálatvezénylés során, hiszen bizonyos tevékenységet célszerűbb ily módon ellátni.

Felhívom még a figyelmet a Btk. 368. §-ába iktatott új értelmező rendelkezésre. E szerint a XX. fejezetbeli **katonai bűncselekmények** (pl. parancsnoki kötelességzegés, kibúvás a harci kötelesség teljesítése alól, harci szellem bomlasztása) **alkalmazásában a Btk. eredeti szövege szerinti harchelyzetben a Magyar Honvédség szervezetének külföldi alkalmazását is érteni kell.** A rendelkezés indoka, hogy a Magyar Honvédség külföldi alkalmazása során a magyar katonák ténylegesen harci körülmények között hajtják végre szolgálati feladataikat, ezért indokolt, hogy a külföldi alkalmazás során a Btk. szigorúbb

²⁶ A 122/A és a 122/B §-ok hatályos szövegét a 2004. évi CXXXI. törvény állapította meg.

rendeletei érvényesüljenek. Itt is fontos hangsúlyozni, hogy az „alkalmazás” alatt nem az egyszerű külföldi jelenlétet (pl. gyakorlatozást vagy állomásozást), hanem a Magyar Honvédség rendeltetésszerű használatát, azaz a harctevékenységet kell érteni [új Hvt. 204. § (1) bek. a) pont].

1.6. A NATO INTEGRÁCIÓ ELMÉLYÍTÉSE ÉRDEKÉBEN VÉGZETT JOGALKOTÁS, ILLETVE BELSŐ SZABÁLYOZÁS (2001-2004)

1.6.1. A hazai gyakorló- és lőterek és más katonai objektumok külföldiek által, térítés ellenében történő igénybevétele

Az OMNIBUS Megállapodás, a 6/1997. (VI. 4.) OGY határozat, mint ezen témakör korábbi mérföldkövei, már említésre kerültek, azonban itt is, mint a csapatmozgásoknál, kb. öt év tapasztalatai – kifejtve a 2. Fejezetben – voltak szükségesek ahhoz, hogy egyrészt az Országgyűlés „megszabaduljon” a csapatmozgás-engedélyezések parlamenti jogköre időszakában a térítéses igénybevétel kapcsán felvállalt feladatától. A fenti OGY határozat túlnyomó részének hatályon kívül helyezése mellett, a **hazai gyakorló- és lőterek külföldiek által térítés ellenében történő igénybevételéről** szóló **83/2001. (V. 18.) Korm. rendelet** oldotta meg ezen kérdést.

Ezt a témakört egyébként kimerítően szabályozza **Dieter Fleck: The Handbook of The Law of Visiting Forces** (Oxford, University Press, 2001.) – „A látogató fegyveres erők kézikönyve” című átfogó, több mint 600 oldalas műve.²⁷

1.6.2. A Hjt. és módosításai

Az igazán „NATO-konform” szabályozás e területen a **Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses katonáinak jogállásáról szóló törvény 2001. évi megalkotásával** valósult meg, amely a korábbi Hszt.-hez (1996. évi XLIII. törvény) képest **számos, a külföldi szolgálattal, illetve a szövetséges fegyveres erőkben való feladatvégzéssel kapcsolatos speciális előírást tartalmaz**, valamint felhatalmazást ad az ezeket részletes tartalommal kitöltő (2002-ben megalkotott) honvédelmi miniszteri rendeletek megalkotására²⁸.

Az Olvasóban felmerülhet, hogy miért foglalkozom ilyen röviden a szolgálati törvények módosításával. Megerősítem, hogy álláspontom szerint ezek csak részben a NATO-integráció eredményei. A haderőcsökkentés és a **professzionális haderő kialakítása** a „tömeghadseregek” fennállását **konzerváló kétpólusú világrend megszűnése óta**

²⁷ A SOFA több más kérdéskörét is elemzi és külön kitér a magyarországi problémákra, egészen a volt magyar-szovjet „SOFA” megállapodásokig visszamenően, és elemzi az amerikai fegyveres erők által okozott ún. IFOR-károk rendezésének gyakorlatát is. A szerzővel, aki több nemzetközi tudományos tisztséget is betölt, magam is többször találkoztam, nyugdíjba vonulása előtt a Német Szövetségi Védelmi Minisztérium nemzetközi jogi szervezeti egységének vezetője volt. Művében leírja például a SOFA Megállapodások típusait, a területen kívüli műveletek problémás jogi kérdéseit, foglalkozik a SOFA-ban eredetileg szabályozatlan környezetvédelmi kérdésekkel és számos gyakorlati útmutatást is ad jogászok számára. Az 1996-os budapesti szemináriumon „Implementing Partnership for Peace: Present Experiences and Challenges for Military Lawyers”.

²⁸ A külföldi szolgálatba vezényelttekkel kapcsolatos személyügyi eljárásról, valamint jogállásuk egyes kérdéseiről szóló **24/2002. (IV. 12.) HM rendelet** tölti ki ezeket tartalommal, amelynek összegezése a Humán Szemle ugyanazon évi 3. számában megtalálható.

véleményem szerint világszerte általános jelenség, illetve demokratikus átalakulás a fegyveres erőkben NATO-n kívül is létezik.

Ugyanakkor a szolgálati törvényekből értekezésem további részében következetesen ki fogom emelni azon részeket, amelyek valamely NATO-döntésben a tagállamok haderőire meghatározott követelmény teljesítéséhez szükségesek, tehát kimutatható azok közötti összefüggés.

1.6.3. A nem 5. cikk szerinti műveletekkel, különösen a terrorizmus elleni hadviseléssel kapcsolatos országgyűlési és kormányhatározatok

A 2001. szeptember 11-i tragédia is váratlan kihívásokat állított a NATO-hoz éppen csatlakozott országunk fegyveres erői, s nemkülönben a stabil viszonyokra váró magyar honvédelmi jogalkotó apparátus számára. Ne feledjük, hogy az 1999-es koszovói műveletek idején még a békeidejű csapatmozgásokra vonatkozó rugalmasabb szabályozás is hiányzott. **Jó lett volna a Szövetséggel történő mindennapi együttműködés gyakorlására jogi területen is még néhány zavartalan év, de nem adatott meg.**

Maradt minden szárazföldi harci (alkalmazási) művelet az Országgyűlés hatáskörében. Az Al Kaida nemzetközi - iszlám fundamentalista bázison nyugvó - terrorszervezetet támogató afganisztáni tálib hatalom ellen indított amerikai Independent Justice és Enduring Freedom hadműveleteket alapvetően átrepülés-engedéllyel elősegítő OGY határozatok születtek.²⁹

Egy új – a magyar integráció alakulására is ható – szakasz volt, amikor a hét új tagállam felvételéről is döntő **2002. novemberi prágai csúcson** a NATO terrorizmus elleni harcban betöltött szerepének pontosítása során kialakítottak egy terrorizmus elleni katonai koncepciót. Meghatározták az új szövetségi feladatok teljesítéséhez szükséges katonai képességeket, megállapodás született egy **terrorizmus ellenes Partnerségi Akciótervről**, és kinyilvánították a nemzetközi közösséggel való együttműködés iránti hajlandóságot. Ezen intézkedések számos döntés alapjául szolgáltak, pl. az afganisztáni ISAF vezetésének felelősségével kapcsolatos döntés.

Az afganisztáni műveleti területre több halasztás után kiküldött, és eredményes küldetést végzett magyar egészségügyi kontingensre vonatkozó határozatot és a 2004. évi első NRF (NATO Reagáló Erők) -be felajánlott magyar kontingens, illetve az athéni olimpia védelme körében biológiai labor kiküldését már kormányhatáskörben engedélyező határozatokat említem, mint a „non Article 5.” műveletekbe való bekapcsolódás példáit.

1.6.4. A NATO védelmi tervezési, képesség- és műveleti követelményei, valamint azok tükröződése a közjogi döntésekben

Ezen értekezés terjedelmi keretei nem engedik meg és jogi szempontból sem vet fel különösebben jelentős problémákat a fenti működési követelményrendszer, amelynek a

²⁹ 61/2001. (IX. 24.) OGY határozat az „INFINITE JUSTICE” (Végtelen Igazság) művelethez történő magyar hozzájárulásról és 65/2001. (X. 5.) OGY határozat az „ENDURING FREEDOM” (Tartós Szabadság) - korábbi elnevezéssel „INFINITE JUSTICE” (Végtelen Igazság) - művelethez történő magyar hozzájárulásról.

szövetség részéről kiinduló pontját a kölcsönös katonai együttműködésre vonatkozó 3. Cikk jelenti. A védelmi tervezés nem csak a honvédelmi, hanem a honvédelemben közreműködő többi tárcát is érintő folyamat, amely a NATO-csatlakozással kapcsolatban az 1998. év végi Hvt. módosításkor úgy változott, hogy a 8. § (1) bekezdésének c) pontja szerint **a Kormány gondoskodik a szövetségi védelmi tervezési feladatokról**, a honvédelmi miniszteri feladatokhoz pedig bekerült az ezzel kapcsolatos előkészítő és koordináló feladat. Ennek tartalommal történő kitöltése egy 1999. évi kormányhatározatban³⁰ történt, amely a **védelmi tervezési kérdőívek (DPQ)** megválaszolásával és a NATO „gördülő tervezési rendszeréhez” igazodó hazai tervezéssel kapcsolatban szabott az érintett minisztereknek feladatokat.

A prágai csúcstalálkozón a Szövetségesek meghatározott politikai kötelezettséget vállaltak a modern hadászati műveletek szempontjából kulcsfontosságú képességeik javítására. Az ún. „**prágai képességi vállalások**” révén megnégyszereződik a nagy csapatszállító repülőgépek száma Európában; létrejön egy légi-utántöltő repülőgép flotta; a NATO gyors bevetésű haderői rendelkezni fognak kémiai, radiológiai, biológiai és nukleáris támadások elleni védőfelszereléssel; kb. 40 százalékkal nő a repülőgépről indított precíziós rakéták nem USA-beli készlete. A Szövetségesek ezenkívül döntést hoztak a fejlett technológiájú, rövid időn belül bevethető **NATO Reagáló Erők** létrehozásáról, valamint arról, hogy katalizátorként serkentik a tagországok katonai képességeinek javítását és folyamatos átalakítását. Végül, támogatták egy **új, kisebb és hatékonyabb parancsnoki struktúra** létrehozását³¹.

Itt említem meg, hogy az Európai Unió egyik fő célkitűzése szintén egy gyorsreagálású, **50-60 ezer fős európai haderő kiépítése**. Az ESDP (Európai biztonság- és védelempolitika) megvalósításának érdekében létrehozták a Katonai Bizottságot, amely a vezérkari főnökök katonai képviselőiből álló javaslattevő és tanácsadó szerv, amelynek irányítása alá tartozik a katonai szakértőkből álló **Katonai Törzs**, mely **a válságkezelő akciók kidolgozásáért felelős**.

A prágai találkozón részt vett magyar miniszterelnök ismertette nemzeti vállalásainkat. Az ennek megfelelően előkészített hazai felső szintű döntés részletesebben is kifejtésre kerül **a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztési irányairól szóló 14/2004. (III. 24.) OGY határozat** szövegében, konkrétan a határozat 5/b) alpontja szerint:

„**Az átalakított haderő legyen képes: ...**

b) az ország területén kívül: az Észak-atlanti Szerződés 5. Cikke szerinti műveletekre legfeljebb dandár erővel; békeműveletekben való részvételre két zászlóaljnyi erővel; a műveletek során a kijelölt erőkkel a csapatok légimozgatására; a különböző műveletek speciális képességű (hídépítő, víztisztító, katonai rendész feladatokat ellátó, különleges műveleti, polgári-katonai együttműködési, egészségügyi, vegyivédelmi) alegységekkel történő támogatására. Az e pontban felsorolt műveletekben való részvételt az egyidejűségi korlátozások figyelembevételével kell tervezni.”

³⁰ a NATO védelmi tervezés folyamatában keletkező dokumentumok jóváhagyásának rendjéről szóló 2155/1999. (VII. 8.) Korm. határozat

³¹ A NATO a XXI. században, a NATO Review folyóirat, magyar nyelvű tájékoztatója. Brüsszel, 2004. évf., p. 20-21.

1.6.5. Az Alkotmány újabb módosításai (2003, 2004)

A 2001. szeptember 11-én, az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás kapcsán megindult szövetségi műveleti koncepciómódosulások, az említett csúcstalálkozón meghatározott képességi követelmények és az ezeket tükröző **hazai védelmi felülvizsgálati döntések** hatására egyre sürgetőbbé vált az Alkotmány újabb módosítása.

Az Alkotmány 2003. év végi módosításának (2003. évi CIX. törvény) sajátos – az afganisztáni, majd iraki magyar katonai szerepvállalással kapcsolatos – jogi előzményeire és körülményeire még kitérek. Ezzel az újabb csapatmozgás engedélyezési hatáskör delegálással a Kormány nagyobb mozgásteret kapott a NATO műveletekben való részvétel vonatkozásában. Az Alkotmány **új 40/C. §-a a Kormány jogkörébe utalta** az erre vonatkozó döntést – természetesen az OGY egyidejű tájékoztatása mellett. A rendelkezés a fegyveres erők hazai vagy külföldi alkalmazását az Észak-atlanti Tanács, illetve a csapatmozgásokat az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntése alapján a Kormány hatáskörébe utalja. Ez a változás nagyfokú rugalmasságot biztosít a szövetségi műveletek végrehajtásához szükséges belső jogi aktusok meghozatala során és a döntés folyamata ideális esetben napok alatt lezárulhat, szemben a korábbi parlamenti ülésorozatok időigényével.

Az alább ismertetendő új honvédelmi törvénnyel párhuzamosan kidolgozott és azzal koherens kapcsolatban álló, a **2004. évi CIV. törvénnyel** kihirdetett **alkotmánymódosítás** szüntette meg a fegyveres erők fogalmát, állapított meg új minősített időszakot és az annak bevezetésével kapcsolatos országgyűlési és kormány jogköröket.

1.6.6. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény³²

2002-ben a **Kormány programjában** célul tűzte ki a hadkötelezettség béke idején történő megszüntetését és az ehhez kapcsolódó honvédelmi intézményrendszer átalakítását azzal, hogy ha a haza veszélybe kerül, minden arra kötelezett polgártársunknak a honvédelem szolgálatába kell állnia. Az önkéntes haderő működéséhez szükséges törvényi szintű új szabályozás azonban nem volt megoldható az 1993-as Hvt. további módosításával. Annak 244 §-ából hatályon kívül kellett volna helyezni 56 §-t (23%), és módosítani 124 §-t.

E nagy számú változás indokolta egy **új, átfogó és korszerű honvédelmi törvényjavaslat** megalkotását. Ennek hosszas szakmai és politikai egyeztetések után, (melyek, mint majd kifejtem, sokáig nem ígérték az elfogadás lehetőségét) **2004. november 8-án történt elfogadásával**³³ megteremtődtek az ország biztonságát és a nemzetközi katonai kötelezettség teljesítését is garantálni hivatott professzionális hadsereg törvényi feltételei.

Az új honvédelmi törvény négy részből és 15 fejezetből áll.

Az első rész **A honvédelem alapjai**, a második rész **A Honvédség**, a harmadik rész a Rendkívüli intézkedések, a negyedik rész pedig a Záró rendelkezések címet viseli.

Az első rész I–V. fejezete a honvédelmi képesség biztosítékaira, a honvédelmi kötelezettségekre, a honvédelemben közreműködő szervekre, a honvédelem irányítására és a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályokat tartalmazza.

³² Összegezés a törvény általános indokolása alapján

³³ 338 igen szavazattal, 5 nem és 3 tartózkodás mellett került elfogadásra.

A **tartalmilag elkülönült** (egyes szakmai javaslatok szerint külön törvénybe való) második **rész rendelkezik a Honvédségről**. A törvény VI–XIII. fejezete szól a Honvédség jogállásáról, feladatairól, szervezetéről, személyi állományáról, haditechnikai felszereléséről, infrastruktúrájáról, irányításáról, vezetéséről, készenléti és szolgálati rendszeréről, az őrzés-védelemről, a fegyver és más kényszerítő eszközök használatáról, az együttműködésről, a társadalmi kapcsolatokról, a jelképekről, a hagyományápolásról és a katonai rendezvényekről.

Megjegyzem, hogy a **24/2005. (VI. 30.) HM rendelettel** kiadott Magyar Honvédség **Szolgálati Szabályzatának** (amely 2006. január 1-jétől hatályos) **fejezetei** alapvetően ezen törvényi rész felépítését **követik**.

A harmadik és negyedik rész XIV–XV. fejezete a **rendkívüli intézkedésekre** vonatkozó szabályokat és záró rendelkezéseket foglalja magában.

1.7. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

Ezen fejezet az értekezésem leghosszabb tartalmi egysége. E mögött azonban nem a jogalkotási és egyéb szakmai folyamatok esetleg szükségtelenül terjedelmes leírása áll. A téma szempontjából jelentős **jogszabályok, szerződések keletkezéséről, fő jellegzetességeikről leírtakat** úgy érzem, **kellő tömörséggel** tudtam megosztani az Olvasóval. E fejezetben kellett ugyanakkor **elvégezni** - a további fejezetek mondanivalójának könnyebb megértése érdekében - a magyar jogrendben a múlt század végéig ismeretlen **NATO jogi alapidokumentumok és a tárgydíszaki politikai, biztonságelméleti döntések** lényegre törő tartalmi **bemutatását is**.

Értekezésem ezen első nagy tartalmi egysége **tárgyalta honvédelmünk NATO integrációs folyamatának szerves részét képező jogharmonizációs** (jogi háttér kialakító) **tevékenység áttekintését**. Egyes alfejezetei kitértek a NATO integráció belső közjogi feltételeit a honvédelmi jogrendszerben előkészítő demokratikus átalakítás ismertetésére, majd az ún. békepartnerségi időszak jogalkotási, belső szabályozási változásaira. Részletesen foglalkoztam továbbá a szűkebben a NATO csatlakozáshoz szükséges jogharmonizációs lépésekkel, és végül a NATO integráció elmélyítése érdekében végzett jogalkotással, illetve belső szabályozási lépésekkel.

Az értekezés e fejezethez kapcsolódó *1. és 2. számú mellékletei* a NATO-val kapcsolatos definíciókkal és törvénycímekkel tovább segíthetik a terület részletesebb megismerését.

Ezen fejezetet, **áttekintési és rendszerezési céllal írtam, ennek úgy érzem eleget tettem**, egyes alfejezeteken belül a kutatás konkrétabb témáinak csoportosítását, más témáktól elhatárolását is végeztem, például a SOFA szerződések és a műveleti célú csapatmozgások tekintetében. A fejezetben megismertetett jogi és tudományos adattartalom és szempontok az **egész értekezés szerkezeti koherenciáját és hivatkozásait is szolgálják**, segítséget adnak a további, a jogi szakterület tapasztalatokkal és következtetésekkel foglalkozó fejezetek tanulmányozásához.

2. FEJEZET

HONVÉDELMÜNK NATO-INTEGRÁCIÓS FOLYAMATÁNAK JOGI SZAKTERÜLETI TAPASZTALATAI

2.1. VIZSGÁLATI SZEMPONTOK ÉS CSOPORTOSÍTÁS

Az értekezés második fejezete – melyben a napi élet jogi problémái példákkal megvilágításra kerülnek - elemzi honvédelmünk NATO-integrációs folyamatának a jogi szakterületen mutatkozó tapasztalatait. Míg az első fejezet leíró jellegű, addig ezen fejezet a kronológiai szempontok helyett már alapvetően a NATO-integráció jogi dokumentációja „formai” keretét alkotó jogforrások négy nagy, általam választott és kutatott csoportjának vizsgálata alapján tagolódik kisebb egységekre.

Kutatásaimat – mint tömörebben utaltam rá a bevezető részben - a **jogi és honvédelmi igazgatási forrás-dokumentumok következő négy csoportjára koncentráltam:**

a) a **honvédelmi jogalkotás**, különös tekintettel az Alkotmány, a honvédelmi törvény, a szolgálati törvények, a NATO jogi alapidokumentumait kihirdető és azokkal kapcsolatban rendelkezéseket tartalmazó törvények és indokolásuk, és mindezek nemzetközi kapcsolatokat érintő végrehajtási rendeletei;

b) a honvédelmet érintő **nemzetközi szerződések és minisztériumközi megállapodások**, és közülük főleg azok, amelyek – a megfelelő szinteken – Magyarország és a NATO, mint szervezet, valamint annak korábbi és jelenlegi tagállamai között születtek;

c) a NATO és biztonságpolitikai területen az Európai Unió különféle **politikai és katonai dokumentumai**; különösen azok stratégiái, doktrínái, vezető szerveinek döntései, szövetséges erők szervezeti, működési szabályai, melyeket a 1. Fejezetben már a NATO *legal acquis* négy csoportjának egyikeként bemutattam;

d) a NATO integráció végrehajtásával kapcsolatos **hazai állami irányítás egyéb jogi, honvédelmi igazgatási eszközei**; különösen az országgyűlési és kormányhatározatok, s más közigazgatási szabályozó rendelkezések, a haderőreform, illetve a nemzetközi megállapodások különböző belső végrehajtási dokumentumai és a szövetségi egységesítési dokumentumok átvételével kapcsolatos hazai rendelkezések.

Ez azonban nem csak alaki megközelítés, mert a **forrásdokumentumok négy „kosara” részben** a 2. Fejezet tartalmának alapjául szolgál. A következő két alfejezetcímben a közjogi jogalkotási valamint a nemzetközi szerződéskötési problémák még utalnak is a forrásdokumentumokra. Azoknak **mindhárom előbbi csoportjából eredhet viszont a végrehajtási jogalkotás, illetve állami eseti és a belső szabályozás.**

Konkrétabban – sok megtörtént eset példájával – vizsgálatra kerül a **jogalkotásra, szerződés-előkészítésre ható** különböző (politikai, nemzeti jogrendszeri, jogi módszerbeli, katonai stb.) **tényezők szerepe.**

Még a részletesebb elemzés megkezdése előtt rögzítem, hogy nem a honvédelmi jogászai munkasikerek sorának bemutatására törekszem. Annak, úgy gondolom az 1. fejezet alapvetően eleget tett. Inkább **problémakezelés** erőfeszítéseiről szólok, ami számomra tudományos szempontból még érdekesebb téma, mint az eddigiek.

Ismét Gerelyes István munkájára hivatkozom indításként, a csatlakozási folyamatról feltett „külsős” kérdésekre, a témát ismerő néhány közjogász által adott válaszok kapcsán: „Sokan még a jogászok közül is hitetlenkedve hallgatták: Nem írunk alá semmit, a szervezetet megalapító Washingtoni Szerződés X. cikkében leírt meghívási eljárás végén a csatlakozási okiratunkat helyezzük letétbe. Az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem akadályozza a csatlakozásnak, de a gyakorlati együttműködés miatt célszerű azt módosítani. Nincs semmiféle NATO-jogharmonizáció, minden tagállam önállóan alkotja meg az együttműködéshez szükséges joganyagát”.³⁴

Most pedig rátérek kutatásomnak a HM-et érintő, jóval gyakorlatibb kérdéseire.

2.2. A JOGALKOTÁS PROBLÉMÁI

2.2.1. A hazai alkotmányos keretek sajátos hatása

A honvédelmi tárca, a békepartnerségi együttműködéssel minőségi fejlődésnek induló nemzetközi programjai és a Balkánon vállalt műveleti közreműködése során az Alkotmány alábbi garanciákat és korlátokat jelentő előírásait kellett figyelembe vennie.

19. § (3) bekezdés j) pont: „az Országgyűlés...dönt a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról” ;

40/A. § (1) bekezdés: „A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

40/B. § (1) bekezdés: „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”.

40/C. § (1) bekezdés: „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.”

40/C. § (2) bekezdés „A honvédelmet érintő nemzetközi szerződéseket törvényben kell megerősíteni és nyilvánosan kihirdetni”.

2000. júniusáig hatályban voltak és nagyon sok munkát (például a pártszakértőkkel való előzetes egyeztetések, külön előterjesztések és jelentések készítése, többféle parlamenti bizottság előtti szereplés stb.) okoztak az apparátus érintett tagjainak, **mind a csapatmozgások, mind a szerződések felterjesztése terén.** Azonban ezt is az adott tartalmukkal kaptuk, éppúgy, mint a NATO jogi alapidokumentumait és tagállamainak felajánlásait. A NATO védelmi tervezési kérdőíveiben, majd szövetségi küldöttségek és tisztségviselők látogatásaikor rendre felbukkant az évtized második felében már

³⁴ Gerelyes, 2001., ref. 1. p. 9.

szükségtelenül magasnak tartott jogkörgyakorlás változtatásának kezdeményezése. A PfP gyakorlatok-kiképzések esetére sikerült csak addig a Kormány részére a már ismertetett delegálást elérni.

Ki, hogyan állt hozzá ezekhez a rendelkezésekhez? A Külügyminisztérium és a HM elé tűzött feladatok a NATO-val történő mielőbbi rugalmas együttműködés jogi feltételeit kívánták, melyek más tárcák eljárását, véleményalkotását meghatározó, és az ügykörükbe tartozó „megszokott”, gyakran bürokratikus tartalmú jogszabályokkal nem mindig voltak összhangban (elsősorban az IM, a KüM, a PM és a BM volt és van érintve a HM kormány-előterjesztéseinek tartalmában). A HM jogászainak tehát volt dolga az egyeztetésekkel, de azzal is, hogy ennek eredményeit a partner külföldi jogászokkal már, mint egységes magyar álláspontot, el tudják fogadtatni.

Az a maroknyi magyar közjogász, aki ezt az integrációs területet a csatlakozási eljárás kezdetétől a saját tárcájánál gondozta, számos gyakorlati jogi szakmai és más akadályokkal is szembekerült, most rátérek ennek kifejtésére

2.2.2. Az aktuális regionális és katonapolitikai események hatása a megvalósult jogalkotásra

Magyarország és a másik két legfelkészültebb NATO tagjelölt (Lengyelország, Csehország) vonatkozásában 1997. volt az év, amikor a **madridi csúcsertekezleten** a tagságukkal kapcsolatos döntések (felkérés a csatlakozási tárgyalások megkezdésére) megszülettek. Még az év decemberében a NATO tagállamok külügyminiszterei aláírták a bővítés jegyzőkönyveit³⁵.

Sem a kilencvenes évek balkáni eseményeibe, sem a NATO-bővítés részleteibe nem akarok ok-okozat összefüggések bizonyításáig belemenni.³⁶ Az általam is részben vázolt, a NATO felé fordulást motiváló események a **magyar jogrendszert** szerintem a PfP SOFA kihirdetésétől, lényegében **1996-tól befolyásolták**, előtte jogi kötőerőt nem jelentő keretjellegű határozatok utaltak a NATO-ra. Később, egyszerűen a **tagság feltétele volt** több NATO jogi **alapidokumentum törvényi kihirdetése**. 2002. óta viszont úgy látom, hogy egyes NATO **csúcstalálkozók döntései is tükröződnek** a belső jogszabályok tartalmában, főleg a „gyors reagálású” erőekkel és a „mobilitás és telepíthetőség” képesség követelményeivel kapcsolatos honvédelmi és jogállási törvényi tartalomban. A következőkben belefogok a napi regionális és szövetségi politikai események által „mozgatott” magyar politika, majd közigazgatás és jogszabály-előkészítés részletesebb megvilágításába, egyes kiemelt figyelmet kapott területeken.

Till Szabolcs kollégám „Az Alkotmány honvédelmi novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonságpolitikai problémák” című dolgozata a Magyar Közigazgatás 2000. évi 10. számában, a leíró, szemléltető vizsgálat eszközeivel bemutatja, hogy a fegyveres erők felett irányítást gyakorló különféle közjogi hatalmi centrumok részjogosultságai miként változtak,

³⁵ Az ebből fakadó politikai kötelezettségek számos társadalomtudományi munkában részletes megvilágításra kerülnek, például a Biztonságpolitika című kötetben (SVKH, Budapest, 2001., Szerk.: Gazdag Ferenc)

³⁶ Akit mélyebben érdekel, olvassa el a „Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában” című könyvet vagy Ronald D. ASMUS „A NATO kapunyitása” című munkájának magyar nyelvű kiadását (ref. 7., 8.).

változnak külső kényszerítő körülmények vagy belpolitikai összefüggések miatt. Ezekkel a hatásokkal még számos szakember foglalkozik, például az Új Honvédségi Szemle 1999. évi vitorsorozatában.

2.2.3. A csapatmozgások engedélyezésének közjogi problémái

Az Olvasó már valószínűleg felfigyelt arra, hogy a NATO integráció jogi problémáival foglalkozó dolgozatomban viszonylag **nagy terjedelemben foglalkozom a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésével**. Foglalkozhatnék például azzal is, hogy miként haladt ezen évtizedben az integrációhoz szintén szükséges tisztai angol nyelvi képzés, de ez egyszerűen nem jogi probléma, ahogy nem volt az a Szovjetunióban folyó tisztképzés sem.

Magam **három azonos című tanulmányt** írtam az Új Honvédségi Szemle 1999., 2001., 2004. számaiba, nevezetesen „A csapatmozgások jogi problémái” címmel. Az **1996. évi “MiG-ügy”** óta rendszeresen jelentkező politikai és jogi viták miért éppen e látszólag periférikus tevékenység körül összpontosultak? Nem özönlenek keresztül az országon környezetszennyező külföldi kamionok, nem okoznak napi gondokat különféle okból hazánkba keveredett más kultúrájú és helyzetű külföldiek?

Egyszerűen azért, mert a **fegyveres erők felett való rendelkezés az állam szuverenitásának alapkérdése**. Tudományosan ez se „novum”, azt viszont érdemes tudományosan vizsgálni, hogy e rendelkezési jogot miként gyakorolják az arra hatáskörrel (ezen belül illetékességgel) rendelkezők.

Egy másik indok e témakör részletesebb kutatására az, hogy a határátlépő csapatmozgás **mögött mindig ott áll az annak célját jelentő katonai tevékenység**, legtöbbször békés gyakorlat, kiképzés, de az utóbbi években számos esetben a harci művelet is. Ezek tartalmát, költségét és más fontosabb adatait az engedélyezőnek ismernie és mérlegelnie kell.

Az **1996-tól 2004-ig** terjedő időszak médiafigyelemre méltatott, számos esetben botrányosnak is nevezhető körülmények között zajló **parlamentari csapatszorgás-engedélyezési procedúrájának** problémacentrikus kronológiai áttekintését vállalom a következő oldalakon. Minden bizonnyal értekezésem leginkább szépirodalmi tekinthető része lesz a fogalmazást tekintve, a szövegben **zárójelbe tett vastag betűs sorszámok** az adott ügy mögött azonban megadják a lehetőséget arra, hogy a történet után következő **táblázatban összegezni** lehessen, hogy milyen indokkal változott, vagy akadt el az előterjesztésben szereplő határozati javaslat.

Az egész időszak kezdetén még erősen működtek a „**régi beidegződések**”, amikor a katonák és a vezetés természetesnek tartotta, hogy egy előzetesen tervezett, indokolt katonai tevékenységet végre kell hajtani, és abban a tárcán kívüli magasabb hozzájárulásnak nincs különösebb szerepe. Azonban elsősorban az IM véleményei, egyes minisztériumi szintűnek szánt nemzetközi megállapodás tervezetekkel kapcsolatban rövidesen jelezték, hogy nem lehet az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdésének idegen fegyveres erők átvonulására vonatkozó részét, illetve a (2) bekezdést³⁷ még a legbékésebb együttműködésnél sem másként

³⁷ Lásd a 47. oldalon

értelmezni, mint ahogy szól. Például, amikor katonai **szállítási** és szállítmánykísérési **megállapodásokat** akartunk kötni, amelyek tartalmazták volna a szállítmánykísérő vasúti fegyveres őrségnek a szomszéd állam néhány km-re levő határállomásáig történő utazását, ahol a szállítmányt átadják a fogadó ország őrségének. Hasonló minősítési problémák **(1)** jelentkeztek az **andau-i fahíd** építésével³⁸ és a mörbisch-i földút használatával kapcsolatos előkészítő munka során (előbbinél osztrák katonák a határfolyó feletti emlékhíd építésében segítettek, utóbbinál saját gyakorló területükre Magyarországon keresztül vezető rövid szakaszon gyorsabban eljuthattak).

A békepartnerségi és az IFOR csapatmozgás engedélyezés általam már összegezett jogi eseményei után³⁹ következett 1996. május 21-dike. A Honvédelem Napja lévén csak ügyelet volt a HM-ben, amit oda közellakóként vállaltam és az eseménytelenül telt, amíg akkori főnököm felindultan be nem lépett, úgy emlékszem „Feri, mit csináltatok már megint?!” kiáltással. Amikor nem tudtam, hogy mi a probléma, a bekapcsolt TV-re mutatott, ahol a parlamenti plenáris ülés zajlott. A hivatalos jegyzőkönyv szerint⁴⁰ Póda Jenő (MDF) a következő című kérdést tette fel Horn Gyula miniszterelnöknek:

„Ki engedélyezte a MiG-29-esek rakétalövését Lengyelországban?”

PÓDA JENŐ (MDF): Tisztelt elnök úr, köszönöm a szót. Tisztelt Miniszterelnök Úr! Az elmúlt héten, május 16-án csütörtökön magyar harci gépek, MiG-29-esek Lengyelországban sikeres rakétalövészetet hajtottak végre. Erről a televízióban Karmazsin Sándor ezredes, a hajózók parancsnoka részletesen beszámolt. Ma, a honvédelem napján a Magyar Demokrata Fórum képviselői külön is gratulálnak ennek a jelentős teljesítménynek a véghezviteléhez.

Ugyanakkor egészen másként képzeltük a mai honvédelmi napi ünnepségeket, hiszen a körülmények sajnos egy súlyos **törvénysértésre, sőt alkotmányosértésre hívják fel a figyelmet**. Ennek a harci alakulatnak Lengyelországba repüléséhez és az éleslövészet végrehajtásához nem volt parlamenti felhatalmazása. A magyar Alkotmány 40/B. § (1) bekezdése szerint erre kizárólagos joga a magyar Országgyűlésnek van.

Két esetben lehetne ettől eltérni. Akkor, ha ENSZ békefenntartói feladat végrehajtásáról, vagy ha nemzetközi szerződésben meghatározott gyakorlatról van szó. Az éleslövészet egyik kategóriába sem sorolható. Egyébként sem szerepel az ideai NATO békepartneri hadgyakorlati listán ez a tevékenység. Tehát egyértelmű, hogy a Magyar Országgyűlés engedélyére lett volna szükség.

A Magyar Országgyűlés ilyen engedélyt nem adott. Ugyanakkor a honvédelmi törvény 12. § 1. bekezdése kimondja, hogy a honvédelmi miniszter felelős a honvédség törvényes működéséért, gondoskodik a jogszabálysértések megszüntetéséről, rendszeresen ellenőrzi a jogszabályok betartását, és ami a leglényegesebb, tisztelt miniszterelnök úr, megsemmisíti vagy megváltoztatja az egyedi ügyben hozott jogszabálysértő döntéseket.

Ténykérdés, hogy a magyar parlament erről nem tárgyalt, sőt a honvédelmi bizottság semmiféle információval nem rendelkezett. Külön érdekes, hogy másnap, május 17-én Keleti miniszter úr egy rövid levélben a frakcióvezetőket tájékoztatta egy benyújtott országgyűlési

³⁸ A Kapuvár-Andau fahíd építéséről és ideiglenes határátkelőhelyként történő megnyitásáról szóló 2228/1996. (VIII. 30.) Korm. határozat 6. pontja utasította a honvédelmi minisztert, hogy „készítsen a Kormány részére előterjesztést az osztrák katonák magyarországi tartózkodásának, jogi feltételeinek biztosítására, valamint a Magyar Honvédség által szállított faanyag költségeinek rendezésére”.

³⁹ Megemlítem még, hogy a magyar műszaki kontingensre kiküldésének engedélyezése körül az FKGP nagyobb parlamenti vitát keltett.

⁴⁰ Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1996. 35. ülésnap, 20382. oldal

határozati javaslatról, amelyben 21. pontként szerepelt a már végrehajtott *(Az elnök pohara megkocogtatásával jelzi a felszólalási idő leteltét.)* Köszönöm elnök úr. A már végrehajtott éleslövészet, másról, mint ha mi sem történt volna, szó sem esett.

Tisztelt Miniszterelnök Úr! Ki engedélyezte a magyar vadászpülógépek éleslövészetét Lengyelországban?”(Értekezésemben az ügyre a **továbbiakban „MiG-botrány”-ként (2)** hivatkozom).

Ez a csapatmozgás engedélyező tervezet is az én osztályomon készült, úgyhogy nehéz órákat éltem át, amíg kiderült, hogy objektíve nem a mi mulasztásunkból eredt a probléma. Ezután következett a nap végére – további felszólalások után – a honvédelmi miniszter lemondásának felajánlása, melyet a miniszterelnök nem fogadott el. Utána még a sajtóban napokig gyűrűzött a botrány (a HVG címlapján illusztráltan is szerepelt), a tárcán belül pedig megkezdődött a megoldás keresése arra, amit a miniszter mondott képviselőtársainak: „Ilyen nem fog még egyszer előfordulni.”.

Ehhez a június 17-i ülésen, az 1996. év hátralévő részében a két- és többoldali megállapodások alapján tervezett, országgyűlési hozzájárulást igénylő csapatmozgásokról szóló határozati javaslat vitáján a honvédelmi minisztériumi államtitkár már ismertette a megoldást: „Két csoportba sorolhatók azok a gyakorlatok, melyek a honvédség felkészítése szempontjából szakmailag feltétlenül indokoltak, és az Alkotmány 40/B. § (1) bekezdése, illetve 40/C. § (1) bekezdése értelmében ... országgyűlési hozzájárulást igényel. Ez az előterjesztés nem tartalmazza ... azokat, amelyekhez az Országgyűlés Külügyi Bizottsága által meghatározott, valamint **Honvédelmi Bizottsága által is elfogadott kritériumrendszer szerint nem kell parlamenti felhatalmazás** ... A honvédelmi miniszter a közelmúltban olyan rendelkezést léptetett hatályba, amely szerint a Magyar Honvédség csapatainak az államhatár átlépését illetően külföldi fegyveres erők Magyarországra történő belépését a Magyar Honvédség parancsnoka, vagy a jogkörében eljáró katonai vezető az útba indítást megelőzően legalább 15 nappal a honvédelmi miniszternek írásban köteles jelenteni.” Ekkorra lényegében kialakult a kritériumrendszernek a nem engedélyköteles mozgásokról is az indokolásában tájékoztatást adó parlamenti határozattal történt jóváhagyása.

Ennek ellenére, a további években **rendre fel-felbukkantak a csapatmozgások engedélyezésekor a csapatmozgások és a - mint a sajtó fogalmazott - „katonaturizmus” elhatárolásának nehézségei.** Ennek kormányrendeletben történő „rendezéséről” később szólok.

Az 1997-98-as években a Parlament a NATO csatlakozással-integrációval kapcsolatosan elsősorban politikai nyilatkozatokkal, illetve jogi alapidokumentumoknak a honvédelmet érintő törvényekbe való ismertetett átvitelével foglalkozott. Tekintve, hogy azok a meglévő nemzetközi törekvéseket érvényesítettek, új érdemi belső jogi szabályozási gondokat a **térítéses igénybevétel feltételei körüli viták (3)** hoztak felszínre. Gazdasági és környezetvédelmi igénybevételi szempontokat, valamint önkormányzatoknak fizetendő „fájdalomdíjként” a bevételhez igazodó járulékot határozott meg a végül elfogadott **6/1997. (VI. 4.) OGY határozat**, de előtte meg kellett ismerkednünk két újabb bizottságban folyó munkával, melyek ülésére az érintett körzetek polgármestereinek hangja is eljutott. A határozat felhatalmazást adott az egyes igénybevételek esetén külön megállapodások kötésére, és a honvédelmi tárcának a Kormány részére kellett éves jelentést készítenie az előző évi „bérlövészetek” tapasztalatairól.

A kormányváltást követően a parlamentbe bekerült a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP), amely következetesen távol maradt mindenfajta NATO-integrációt szolgáló törvényjavaslat támogatásától, viszont - hosszas szakmai előkészítés után - ötpárti egyetértést sikerült szerezni az Alkotmány módosítására kidolgozott T/416. számú törvényjavaslatához, amely a NATO csatlakozási törvénycsomagok rendszerének élére került volna. Részben a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi kötelezettséget a fegyveres erők feladatainál megjelenítő rendelkezésből, részben az Országgyűlés fegyveres erők alkalmazására, felhasználására, illetve honvédelmet érintő nemzetközi szerződésekre vonatkozó jogkörének módosításából állt volna. A bizottságok előtt folyó vitában **számos alkotmányértelmezést is segítő definíció került kialakításra**, amelyek végül a Hvt. **új, 259./A. §-aként** kerültek elfogadásra.

Úgy tűnt, hogy a sikeres munka örömeivel készülhetünk a karácsonyra, amikor egy, a témától teljesen független okból - parlamenti vizsgáló bizottságok alakításának többségi szavazattal való megakadályozása - az **ellenzéki pártok képviselői kivonultak az alkotmánymódosító törvényjavaslat elfogadására tervezett ülésről. (4)** Azt mind az öt párt belátta, hogy a várható NATO csatlakozás előtt negyed évvel a szövetségi kötelezettségek igazgatási szintű törvényi megjelentése elengedhetetlen. Így a törvénycsomag többi eleme elfogadásra került és új alkotmánymódosítási javaslatok is kerültek benyújtásra.⁴¹

Az **1999. év** biztosan olyan a média legújabb történetében, melyben a Honvédelmi Minisztérium szereplési indexe legmagasabb volt és ezen belül is a **koszovói műveletekkel, majd az alkotmánymódosítás előkészületeivel** kapcsolatos viták középpontjában állt, melyek kifejezetten főosztályunk, azon belül főleg nemzetközi jogi osztályunk ügykörébe tartozó tervezetek fölött zajlottak.

A **koszovói műveletek nemzetközi jogi hatása** és értelmezése az eltelt hat évben kikristályosodott és azzal már a hivatkozott egyetemi tankönyv nemzetközi jogi alapelvekkel foglalkozó fejezetének egy jelentős része foglalkozik. Megállapítja, hogy „a nemzetközi jogrend alapelvei – mint ahogy ezeket az ENSZ Alapokmánya tartalmazza – egészében változatlanul, érvényesek. Az alapelvek továbbra is „egyenrangúak”, közöttük azonban az erőszak tilalmának elve tekinthető „elsőnek az egyenlők között”. Kétségtelen azonban, hogy ugyanakkor bizonyos **hangsúlyeltolódás** mindenképpen megfigyelhető, mégpedig két vonatkozásban:

- az emberi jogok „tisztelőben tartásának” előmozdítása - az 1945-ben megfogalmazott szerény cél helyett ma **már sokkal erőteljesebb fellépésre is sor kerülhet az „emberi jogok védelme” érdekében;**
- az államok **szuverenitásának elvére már nem lehet olyan ürügyként hivatkozni, amely minden áron megakadályozná a nemzetközi közösség hatékony fellépését** az emberi jogok tömeges és durva megsértése, valamint a humanitárius értékek védelme esetében, feltéve, ha ez a fellépés összhangban van a nemzetközi jogrend előírásaival.⁴²

⁴¹ A T/647. számú képviselői önálló indítványt a MSZP nevében dr. Avarkeszi Dezső és Juhász Ferenc, a T/667. számú képviselői önálló indítványt pedig az FKGP nevében Lányi Zsolt nyújtotta be. Az ismertetett alkotmányossági problémák részletesebb elemzése megtalálható az Új Honvédségi Szemle 1999. évi vitasorozatában, melyet TILL Szabolcs-KOVÁCS István: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről című tanulmánya indított.

⁴² Blahó – Prandler 2005., ref. 19. - p.138.

Akkor azonban még a NATO-n belüli jogi álláspont sem volt kialakultnak tekinthető. Sürgős és bonyolult jogi feladatokat kellett naponta ellátni (pl. kétharmados határozatokat előkészíteni) a „kormány iránti ellenzéki bizalom hiánya” légkörében, számos külföldi és minősített irattal is dolgozva; nekünk is egyfajta szövetségi „tűzkereszttség” volt.

A 20/1999 (III. 24.) OGY határozat lehetővé tette a már 1998-ban engedélyezett légtér igénybevételén kívül a hazai repülőterek, ezek kiszolgáló objektumai és repülésirányító berendezések **korlátozások nélküli(!) igénybevételét a NATO légi járművek részére (5)**. A 29/1999. (IV. 10.) OGY határozat rendelkezett az ország részvételéről az Albániának nyújtandó **humanitárius segélyműveletben**, beleértve egy 40 fős katonai közegészségügyi csoport kiküldését **(6)**.

Ezután szembesültünk azzal, hogy az alkotmányos szabályozási hiányosságok milyen gondokat eredményeztek. Vitát indított az ellenzék a „helyzet fokozódásával” arról, hogy a repülőtér használati engedély a magyar légtér védelmét ellátó vagy csapásmérő - hazánkból támadó - gépeknek is megadatott-e. Vitatták később azt is, hogy a március 24-ei döntés miatt születhetett egyszerű többséget is lehetővé tevő eljárásban **(7)**.

Ezek szerintem egyrészt **annak szakmai tisztázandóságára hívták fel a figyelmet, hogy** az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének j) pontjában akkor előírt, kétharmados szavazati többséget igénylő, a fegyveres erők **alkalmazására vonatkozó döntés** kategóriájába beletartozik-e, **ha** külföldi fegyveres erők számára **magyar** fegyveres erők **objektumait engedik át (8)**. Másrészt már ekkor több felől megnyilvánult, hogy meg kellene vizsgálni, hogy **miként lehet** jogilag az **alkalmazásnak** számító tevékenységek **tartalmát jobban**, a számításba jöhető műveleti célok és módok felmérésével **körülírni**, indokolt-e ezen körben újabb garanciák törvénybe emelése, s ha igen, azok a tárgyra vagy eljárásra vonatkozó feltételek legyenek-e.

A másik határozat meghozatala, valószínűleg a sürgősség miatt nem számolt az ún. **kapcsolódó csapatmozgások** bekövetkezésének valószínűségével, ami akkor nem is volt probléma, de két héten belül egy **lengyel hegyivadász század** átvonulási kérelmét jelezték, amely már indult volna a műveleti területre Magyarországon keresztül. Mivel e tevékenység az SFOR-csapatok átvonulására az elmúlt év elején született keretjellegű határozat hatálya alá nem volt vonható, a fenti „katonaturizmusnak” pedig végképp nem volt minősíthető, és érvényes nemzetközi szerződés sem tette lehetővé, szükségessé vált az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdés szerinti parlamenti engedélyező határozat előkészítése. Meggyőződésem, hogy a tárca korrekt módon járt el, amikor számolva az Albániába történő újabb – akkor már jelzett – átvonulási igényekkel egy, a fenti 29/1999. (IV. 10.) OGY sz. határozatot kiegészítő, **keret jellegű hozzájárulást** tartalmazó határozati javaslatot készített elő a tudomásszerzéstől számított két napon belül és terjesztette a kormány elé a sürgős parlamenti engedély kérése érdekében.

Sajnos a bizottságokban újabb értelmezési probléma **(9)** alakult ki a körül, hogy a humanitárius segélyakcióba mi férhet bele, illetve ellenzéki képviselők **nem tartották elég konkrétan az idő- és létszámkereteket** (bianco engedély problémája). A huzavonát követően végül megszületett a 29/1999. (IV. 10.) OGY határozatot csak a lengyel kontingens áthaladásának engedélyezésével kiegészítő 33/1999. (V. 5.) OGY határozat **(10)** és megindult egy keret-határozat előkészítése. A részletezésre nem érdemes újabb bizottsági kifogások után csak június 15-én fogadták el. Ez már - kibővített hatállyal - „a külföldi fegyveres

erőknek a délszláv válság nyomán kialakult humanitárius szükséghelyzet megoldásában történő segítségnyújtás céljából a Magyar Köztársaság területén történő áthaladásáról” szól. Meg kell jegyezni, hogy tartalma nem sokban különbözik az április végén készített keretjellel HM tervezettől, igaz, hogy mintegy a biztonság kedvéért belekerült, hogy „a hozzájárulás nem terjed ki a külföldi fegyveres erők alkalmazás céljából történő áthaladására”.

Az eredmény egyrészt annyiban volt tanulságos, hogy a szabályozásban is **egyértelművé kell tenni azt, hogy humanitárius és katasztrófa-elhárítási célú műveletekre is utazhatnak fegyverrel, lőszerrel és technikai eszközökkel felszerelt katonák** - mert ezek nélkül egyes feladataikat (segélyküldemények őrzése stb.) - egyszerűen nem tudnák ellátni. Ténykedésük ettől még nem válik alkalmazássá. Másrészt ugyanakkor a **nemzetközi szerződések** – például az Észak-atlanti Szerződés - **által még le nem fedett tárgyú tevékenységeket pontosan célszerű megjelölni**, hogy az engedélyezés az alkotmány szabályozási vezérfonalát is képviselő tevékenységi cél ismeretében történjen. Valamilyen formában, ha nem is feltétlenül az alkotmányban, de legalább az ahhoz kapcsolódó törvényekben biztosítani kell a sok vitát okozott **időtartam- és létszámkeret-probléma** kezelését.

Lehetne néhány gondolatot kifejteni a megszülető **határozatok nemzetközi jogi háttéréről, ami a jogalap és felhatalmazás kérdéskörét érinti (11)** leginkább. Mindenesetre hátralévő határozat-előkészítő tevékenységünket megkönnyítette a nemzetközi közösségben uralkodóvá vált álláspont, hogy az ENSZ nélkül nem biztosítható valamennyi fél által elfogadható rendezés. „A koszovói békefenntartásban részt vevő nemzetközi erők (KFOR) tevékenységének elősegítéséről” szóló 54/1999. (VI. 16.) OGY határozat, valamint a „magyar kontingens részvételéről a koszovói békefenntartásban részt vevő nemzetközi erőkben (KFOR)” tárgyában készült 55/1999. (VI. 16.) OGY határozat előkészítését megkönnyítette, hogy megszövegezésükhöz **fel lehetett használni** a szintén ENSZ mandátumon (a Biztonsági Tanács határozatán) alapuló IFOR- és SFOR-csapatmozgásokkal kapcsolatos, addigi alkalmazásukban **eredményesnek mondható határozatokat**.

1999 ősze egy **magyarországi támpontról más országokba is történő átrepülésekkel** járó holland repülő gyakorlat **(12)** engedélyezési kése delme miatti sajtótudósításokkal kezdődött, majd a tavaszi háborús események hatására megindultak az alkotmánymódosítási kísérletek. Magam, mint az 1995. évi „békepartnerségi törvény és 1999. évi módosításának is témafelelőse, részt vettem, akkori államtitkárunkat „segítve” abban a parlamenti bizottsági vitasorozatban, amely Till Szabolcs precíz interpretációja szerint arról szólt, hogy törvényjavaslatunk **„felülírja-e”** az Alkotmányt **(13)**. Én szakmai álláspontom akkorra már kifejtettem. E vitáról is bővebben tájékozódhat az érdeklődő Olvasó az országgyűlési jegyzőkönyvekből. Különösen az „apparátus”-sal kapcsolatos észrevételek tükrében⁴³ látható, hogy mennyire „borotvaélen” táncolhat valamely, később akár országos jelentőségű kérdés eldöntése. Így volt ez akkor is, mert a Magyar Hírlap 1999. november 26-ai száma már úgy tudósított, hogy „Akár a haderő-átalakítás sikerét is veszélyeztetheti az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságának tegnapi ülésén kialakult éles vita a kormánynak a fegyveresek határátlépését érintő törvénymódosítási javaslatáról”. Azt **burkolt alkotmánymódosításnak tartották**.

⁴³ Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve, 1999. 98. sz. 13748-13750. p.

A végeredmény mindenestre számunkra kedvező lett, bár a törvényjavaslatot visszavontuk. **Felébredt** „Csipkerózsika” álmából az **alkotmánymódosítás ügye**. Az 1999. december 2-i tudósítás szerint: „Kompromisszum (14) született a kormány nevében tárgyaló Wachslér Tamás, a honvédelmi minisztérium államtitkára és Juhász Ferenc, az MSZP honvédségi szakértője tegnapi egyeztetésén a fegyveres csapatok mozgásával kapcsolatos alkotmánymódosításról.

A jóváhagyásra váró egyezség szerint az Országgyűlés dönthetne, a jelenlegi feles helyett kétharmados többséggel, magyar katonák bevetéséről az életüket veszélyeztető területen. **A kormány hatáskörébe kerülne viszont a békeidőben végzett hadgyakorlatokkal, látogatásokkal és humanitárius segélyekkel kapcsolatos mozgások engedélyezése.**

A kompromisszum alapja a honvédelmi bizottság kisgazda-elnökének, Lányi Zsoltnak a korábbi javaslata”

A továbbiakban, a jogszabály-előkészítő munka szempontjából egyszerű volt az előbbieket szaknyelven megszövegező és korábban sem vitatott, a Szövetséghez tartozást nevesítő kiegészítésekkel egybefogó, az első fejezetben ismertetett **alkotmánymódosításhoz vezető féléves időszak**, bár végig bizonytalanságban telt a haderőreform aktuális politikai problémái miatt, melyek csak a Hvt. és más „kétharmados” törvények további módosításaival voltak rendezhetők.

A 2000. év második és 2001. első fele olyan értelemben békésen telt, hogy a módosítások befejezésén túl csak egy nagyobb jelentőségű régi-új üggyel, a térítéses igénybevételekre vonatkozó **'97. évi parlamenti határozat nagy részének hatálytalanítását jelentő módosítási javaslatával** jelentkeztünk **(15)**. Ez előfeltétele volt annak, hogy a Kormány átvehesse az addig a fenti határozatban iránymutatás-szerűen „szabályozott sajátos tevékenységnek a rendeleti normatív szabályozását, mely a 2000. évi alkotmánymódosítással került teljesen jogkörébe. A mögöttes eseményekre a térítéses igénybevételek sajátos jogi problémáiról rövidesen következő pontban térek majd ki.

Végző szakaszába érkezett viszont a több éve húzódó **harcirepülőgép-tender eldöntése** (102/2001. (XII. 21.) OGY határozat a harcászati repülő erők fejlesztéséről) és az ezzel kapcsolatos politikai lobbizó tevékenység **(16)**, melyet a sajtóban szintén számos cikk fémjelzett. Végül „Győzött a svéd vadász” címmel tudatta a szeptember 10-i Népszabadság a még hosszú ideig komoly anyagi kötelezettségeket jelentő, és a részprojektek terén máig napirenden levő döntést. Ennek indoka főként az volt, hogy az ellentételezés körében többet vállaltak az amerikaiaknál. Amennyire az előzményi iratok, tervezetek tartalmát megismerhettem, a döntés korrekt volt.

Az év második felében a szeptember 11-én az Egyesült Államokat ért **terrortámadások után indított amerikai majd nemzetközi koalíciós (ISAF) műveleteket támogató határozatok megszavazása egységes volt**. Ezután a választási időszak közeledtének betudhatóan kevesebb nemzetközi kötelezettségvállalás történt.

Az új kormány alakítása után a kormányprogram „Kül- és biztonságpolitika” című VIII. fejezetének megfelelően inkább új belső feladatok kerültek előtérbe. A Honvédelmi Minisztériumban egyfelől az **önkéntes haderő létrehozásának**, sorkatonaság megszüntetésének folyamata felgyorsítása, másrészt a **védelmi felülvizsgálat** indult meg. Ezen ősszel történtek a prágai csúcson tett felajánlások is.

A fontosabb haderő-átalakítási kérdések csak „kétharmados” törvények, határozatok és feles költségvetési, és szolgálati jogszabályok további módosításaival rendezhetők, így a honvédelem belső szabályozási feladataiban és költségvetésében meglevő vita hatással lehet a nemzetközi feladatok jogi feltételeinek alakítására és fordítva. E viták **(17)** az őszi ülészakon már elkezdődtek, miközben egyre több jel mutatott az **iraki válság** fegyveres erő igénybevitelével történő megoldásának amerikai-brit tervére.

A 2003. év tavaszi, ezen válság rendezése körében bekövetkezett különféle események, így a Parlament illetékes bizottsága által döntésre fel nem vállalt taszári „tolmácsképzés” **(18)**, a Törökország esetleges támadás elleni védelmével kapcsolatos (4. Cikk alapján hozott) NATO döntés, majd az amerikai és más **koalíciós fegyveres erők átrepülésével** kapcsolatos márciusi engedélyezés **(19)**, (légtérhasználatot vizsgáló parlamenti bizottság alakítása és működése) és végül májusban a magyar humanitárius **szerepvállalás (20)**, jelentős belpolitikai vitákat is kiváltottak.

Keleti György, az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságának elnöke 2003 tavaszán benyújtott egy **alkotmánymódosítási indítványt**, amely az országgyűlési engedélyezést jelentősen felgyorsította volna, illetve kétharmados helyett feles többséget írt volna elő **(21)**. Ennek tárgyalása áthúzódott az őszi ülészakra, csakúgy, mint az igazságügyi tárca által július közepén beterjesztett alkotmánymódosítási javaslat, amelyben az szerepelt, hogy kollektív védelmi kötelezettség ellátásában, ENSZ-, EU-, valamint EBESZ-felkérés esetén vagy NATO-döntés alapján sorra kerülő békefenntartó vagy humanitárius misszióban a fegyveres erők a Kormány engedélye alapján vehetnek részt.

Az őszi ülészak elején egy másik határozati javaslat körüli (méltatlannak nevezhető) vita **(22)** alakult ki, amely két **magyar tiszt NATO-parancsnokság tagjaként** Afganisztánba való vezénylésével kapcsolatos döntés elhúzódsához vezetett. Ekkor felerősödtek a különböző **NATO tagállamokból származó kritikák**, amelyek már kapcsolatban voltak a NATO prágai csúcstalálkozóján előirányzott NATO gyorsreagálású erőkben (NRF) való esetleges műveleti részvétel engedélyezhetőségének kérdésével.

Az NRF műveletekre csapatokat biztosító **döntéshozatali mechanizmus** szimulációs gyakorlatán, melyet a NATO Colorado Springs-i honvédelmi miniszteri találkozásán tartottak, a Szövetség tagállamai közül Magyarország döntéshozatali gyakorlata bizonyult a legnehézkesebbnek és George Robertson akkori NATO főtitkár személyesen is bírálatát fejezte ki emiatt. Ezt követően felgyorsultak a négy párti egyeztetések **(23)**, és végül megállapodás született az újabb **alkotmánymódosítás** tartalmáról, amelyet soron kívüli eljárásban az Országgyűlés a 2003. december 8-ai ülésnapján fogadott el (a már ismertetett 2003. évi CIX. törvény).

A 2004. évben a Háznak már kevesebb dolga maradt műveleti engedélyezések területén, mivel az **NRF műveletekben való részvétellel** kapcsolatos döntés-előkészítés rendjéről szóló, illetve a NATO által átvett afganisztáni műveleti, valamint az athéni olimpiai biztonsági támogatási célú eseti határozatokat **már a kormány hozta**. Az Irakban szolgálatot teljesítő szállító kontingens kiküldési idejének meghosszabbítása körüli viták **(24)**, majd az év végi határidőnek az iraki választásokra tekintettel történő újabb meghosszabbításának az ellenzék által novemberben történő elutasítása **(25)**, azonban jelezték, **hogy fontos nemzetközi kérdésekben** az aktuális politikai helyzetben **nehéz egyetértést elérni**.

Jelezték azt is, hogy az iraki megszállással kapcsolatos **amerikai indokok** nagy

részének **valótlansága** (tömegpusztító fegyver, terroristákkal való közvetlen kapcsolat), valamint az ott a foglyokkal kapcsolatos jogsértések széles körben ismertté váltak és így az ellenzék számára alapul szolgálhattak, míg a kormányt korábbi határozat és koalíción belül tett kötelezettségvállalások kötötték.

Az időközben folyó **kétharmados törvény-előkészítés**, amely az önkéntes haderő törvényi feltételeit volt hivatott biztosítani, a tárca jelentős munkáját maga mögött tudó javaslat négy párti szakértők, valamint a tárca közötti egyeztetéseinek – melyek egy részén jelen voltam – **szintén nehézkesen haladt** amelynek okairól a legkülönbözőbb magyarázatokat lehetett olvasni. Az új minősített időszak a **megelőző védelmi helyzet** körüli viták **(26)**, és a sorkatonai állománykategória jogi értelemben való törlése **(27)** körül elég érdekes javaslatok születtek, például, hogy a hadsereg állománykategóriánkénti létszámait megállapító határozatban maradjanak a **sorkatonák, de nulla (0) létszámmal**.

Végül ősszel az ellenzék nem adta támogatását **(28)** a két kétharmados törvényhez, majd váratlanul, a kormány tovább folytatott kommunikációs kampányát követően az utolsó sorkatonai leszerelését követő napok egyikén ezt nyilatkozatban visszavonta **(29)** és a Kormánynak a szeptemberivel azonos szöveggel, de új számon benyújtott javaslatait elfogadták, majd napokig tartott a lezajlott törvényalkotási nehézségek okai miatt a Kormány és az ellenzék között egymás hibáztatása **(30)**. Így 2005. január 1-től hatályba léphetett az új honvédelmi törvény.

Ezzel a NATO-integrációval – ideértve a NATO műveletekben való közreműködést - kapcsolatos **parlamenti döntéshozatali problémamasorozat összegezésének végére értem**. A Ház atmoszférája adta természetes tisztelet és megilletődés három-négy év alatt lekopott rólam, amikor a meglehetősen hiányos üléseken felmérhettem a témában történt elmélyedés mértékét. Tisztelet a kivételt jelentő néhány képviselőnek és szakértőnek.

Néha szerintem teljesen más témájú, aktuális belpolitikai pártközi konfliktus miatt akadt el a szakmailag jól előkészített határozati javaslat vitája. És nem is részletezem a bizottsági napirendben való sorra kerülésre várva töltött órákat, melyek alatt legalább volt lehetőség más tárcáknál szolgáló kollégákkal való beszélgetésre, tapasztalatcserére.

Vélhetően az Olvasó sem tartotta mindezeket a demokrácia tökéletes működésének, (pedig az akkori Hvt. rögzítette, hogy a honvédelem pártokon felüli nemzeti ügy). Most pedig a következő oldalon található **táblázatban röviden összegzem** az adott határozat, vagy törvény részek elfogadása körül az ellenzék által támasztott problémák általam tömörített megjelölését.

A fenti, összesítés értékelése alapján a fejezet végén részkövetkeztetéseket lehet és fogok levonni, mely e táblázat áttekintő elolvasása után is talán már sejthető.

MAGYAR HONVÉDELMET ÉRINTŐ KÖZJOGI DÖNTÉSHOZATALI PROBLÉMÁK		
Fsz.	Év	Elfogadás problémájának megjelölése
1.	1995	minősítés
2.	1996	alkotmányértés
3.	1997	szabályozás tárgyának tartalmi problémái
4.	1998	szabályozás tárgyának elutasítása attól független belpolitikai okból
5.	1999	minősítés és alkotmányértelmezés
6.		minősítés és alkotmányértelmezés
7.		hárszabály-értelmezés
8.		minősítés és alkotmányértelmezés
9.		bianco engedélyezés kifogása (időtartam, létszámkeret)
10.		engedély indokolatlan késése
11.		jogalap és felhatalmazás vitája
12.		előkészítés külföldiek miatti rövidege
13.		burkolt alkotmánymódosítás kinyilvánítása
14.		törvényjavaslat visszavonásáért korábbi elővétele
15.	2000	szabályozás tárgyának tartalmi problémái
16.	2001	lobbitevékenység
17.	2002	engedély tárgyának koncepcionális problémái
18.		jogkörrel nem élés
19.	2003	Jogkörvitatás
20.		szabályozás tárgyának és minősítésnek problémái
21.		alkotmánymódosítás értelmezési vitái
22.		indokolatlan engedélykésleltetés
23.		nemzetközi bíráló körüli vita
24.	2004	engedély tárgyának problémái
25.		engedély tárgyának elutasítása attól független belpolitikai okból
26.		szabályozás tárgyának és minősítésnek problémái
27.		szabályozás tárgyára ellentétes javaslat
28.		szabályozás tárgyának elutasítása attól független belpolitikai okból
29.		elutasítás visszavonása
30.		addigi eljárás magyarázata és vitái

2.2.4. A csapatmozgások engedélyezésének tapasztalataival összefüggő rendeleti és belső szabályozási problémák

Az engedélyezés tárgyára (csapatmozgás, vagy jogszabályban, megállapodásban szabályozandó, azzal összefüggő tevékenység) értékelési rend állítása szükséges. Az értékeléshez pedig a tevékenység jellemzőit, összetevőit kell értékelni. E sajátosságok leginkább adatok formájában nyilvánulnak meg. **Egy részük minőségi, más részük pedig mennyiségi jellegű.**

Minőségiek:

- a) Tevékenység célja: alkalmazás, állomásozás, átvonulás, kiképzés, gyakorlat.
- b) Tevékenység jellege: veszélyes, vagy nem (a hazai alaprendeltetészerű feladatokhoz képest). Azért fontos szempont, mert a katonát állampolgárként megillető

alapjogokkal (élet- és testi épség védelme) kapcsolatos. Összefügg, de nem azonos az a) pontbeli isméréssel.

- c) Nemzetközi kötelezettségvállalás: szövetség, partnerség, kétoldalú, egyéb.
- d) Időszak: béke vagy minősített (Magyarországon).
- e) Tevékenység szakmai tartalma (fegyvernem, szolgálati ág szerint).

Mennyiségek:

- a) Létszám (kiküldött, illetve érkező)
- b) Költség (kiküldésé, illetve fogadásé)
- c) Eszköz (kiküldött, illetve érkező)
- d) Időtartam (kiküldésé, illetve itt-tartózkodásé)
- e) Végrehajtási hely (általában kiküldés esetén)
- f) Döntési, reagálási időszükséglet.

Fontos, hogy melyeknek van kiemelkedő jelentéstartalma a döntéshozó számára.

Ez a **kritériumrendszer, mint láttuk, az Alkotmányban 2002-ig nem volt rendezve**, de gyűltek a tapasztalatok. A döntésekhez, mint eseti közjogi aktusokhoz szükséges szempontrendszer megszilárdulása már a tagság előtti műveleteknél fontos lett volna, de a '99-ben tetőző parlamenti döntéshozatali problémásorozat halaszthatatlanná tette. A **2000. évi XCI. törvény**, a csapatmozgások tekintetében elég szűkszavú volt. A fegyveres erők működésével kapcsolatos kizárólagos országgyűlési jogköröket, illetve ezen jogkörök alól alkotmányos szinten rögzített kivételeket határozza meg Az Alkotmány a módosítás előtt több különböző fejezetben adott felhatalmazást az Országgyűlésnek a fegyveres erők feletti rendelkezésre, illetve a külföldi fegyveres erők határátlépésére. A módosított szöveg e **jogosítványokat a 19. § (3) bekezdésének j. pontjába sűríti.**

A 19. § (3) bekezdésének akkor megállapított j) pontja szerint az Országgyűlés **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 hadművelési területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a fegyveres erők külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról A **nevesített kivételek** a fegyveres erők alkalmazására vonatkozó jogkört olyan esetben delegálják a Kormányhoz, amikor az Országgyűlés döntésére nincs időbeli lehetőség (19/B., 19/E. és 40/C. §-ok). Ezekre a **légtérvédelmi és más készségi jellegű csapatmozgásokra** is szükséges szabályozás, de a csapatmozgások túlnyomó részét a nyilvánosan ismert, tervezhető békeidejű csapatmozgások alkotják. Ezek eljárási kérdéseinek rendezése a Kormányra - tehát a jogszabály-előkészítés a HM-re lett bízva.

A Kormány szubszidiárius és általános jellegű működésirányítási jogköre az Alkotmány 35. §-án alapul és annak értelmezését a 48/1991. (IX. 26.) Alkotmánybírósági határozat tartalmazza. A Kormány döntési jogkörei között a honvédelemről szóló **1993. évi CX. törvény 8. §-ában**, 2001-ben nevesítve lett a döntés a határátlépéssel járó csapatmozgásokról.

Négy hónapos előkészítő munka eredményeként került elfogadásra a **határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet** (a továbbiakban: **Rendelet**). Mivel e fejezet jogi tapasztalatokról szól,

megpróbálom feltárni, hogy a rendeletben miként oldottunk meg – példákkal illusztrált gyakorlati szabályozási problémákat.

Az új Hvt. szerint államhatár átlépése: az alakulatok Magyarország területére történő belépése, az országból való kilépése, valamint az átvonulás. Gyakorlat és a kiképzés céljából kerül sor tipikusan határátlépésekre.

Igen fontos kérdés és a 3. Fejezetben még következtetések témája lesz, hogy egyáltalán mit minősítünk csapatmozgásnak, azaz engedélyköteles tevékenységnek. Sok példa (pl. andai fahíd építése) van arra, hogy régen az Országgyűlés elé került, amihez ma legfeljebb miniszteri engedély szükséges. Az új szabályozás kialakításakor **célszerű volt átvenni azon elveket, szempontokat, amelyekre figyelemmel az országgyűlési engedélyezés** korábban az Alkotmány 40/B. és 40/C. §-ainak (1) bekezdései alapján **történt**.

A **csapatmozgás fogalma** tekintetében támaszkodtunk mindenekelőtt erre, az országgyűlési jogkör időszakában kialakult gyakorlatra. Számos olyan kötetekben történő katonai mozgás van ugyanis, amely nem igazán kapcsolódik a fegyveres erők működéséhez. Az úgynevezett **hármás ismérv**, amely 1996-tól a csapatmozgásokat engedélyező országgyűlési határozatok indokolásában is szerepelt, tartalmazta, hogy engedélyre akkor van szükség a fegyveres erők határátlépéséhez, ha az

- **alaprendeltetésből** (megjegyzem, hogy fogalma a hadtudományban ismert) **fakadó feladatok begyakorlására, végrehajtására irányul;**
- szervezeti keretekben, katonai vezetés alatt valósul meg; és
- a fenti feladatokra vonatkozó szabályzatok előírásainak betartásával történik.

A meghatározó szabályozási hatást kiváltó, ismertett **1996. évi MiG-botrány** után került először határozati javaslatba a hármás ismérv, tudva másfajta átrepülésekről, amelyek a tárca szerint nem tartoztak közjogi engedélyt igénylő tevékenységek közé. Már ismertettem, hogy ezen ismérvek ezután az OGY határozatok indokolásába évente beépítésre kerültek.

A Rendelet elején a fogalom meghatározásba került hármás ismérv **egyszerű, logikus és a gyakorlatban könnyen alkalmazható** azok által, akik egy adott katonai szervezet alaprendeltetésének megállapítására képesek. A feladatok gyakorlására és végrehajtására irányulás a fő mérlegelési szempontok közül a **célt**, a feladatokra vonatkozó szabályzatok az **eszközt** és a **módszert**, a szervezeti keret és katonai vezetés pedig az **alanyt** (végrehajtás felelősét) teszik azonosíthatóvá. Utóbbi a tervezésnek és az illetékes katonai szervezet által történő ellenőrzésnek is feltétele.

Ennek és a kialakult gyakorlatnak megfelelően **nem számítanak közjogi engedélyköteles tevékenységnek** a különféle szakmai látogatásokra (ideértve a gyakorlatok előtervezési konferenciáit is), partneri látogatásokra, a fegyver nélküli időszakos katonai megfigyelői, szaktanácsadó feladatokra, kereskedelmi, vagy technikai bemutatókra (pl. repülőnapokra, szakmai körnek történő eszközbemutatóra), hadiipari-beruházási célú katonai szállítmány kíséretére, őrzésére, gyógykezelésre, üdültetésre, kulturális, hagyományőrző, kegyeleti, társadalmi és sport rendezvényekre, tanulmányok folytatására történő és más hasonló célú katonai mozgások illetve alegységnél kisebb szövetséges légijármű-kötelékek technikai jellegű határátlépései.

Ezek a hármás ismértve tekintettel, bár gyakran katonai szervezeti keretek között, katonai vezetés alatt valósulnak meg, nem hozhatók közvetlen kapcsolatba az alapfeladatokra való felkészítéssel, illetve azok begyakorlásával. Továbbá ilyen tevékenységekre, feladatokra nem a speciális szabályzatok (például harcszabályzat, lőutasítás, stb.) előírásai, hanem általános (például repülés-biztonsági, közlekedési, stb.) előírások és szabályok vonatkoznak, vagy az alaprendeltetési cél meglétében is, csupán tanulás, szakmai ismeretszerzés történik, nem a harci eszköz, módszer szabályzatok szerinti alkalmazása.

A HM felelősségi körébe tartozik a minősítés és elhatárolás, amelyet az új szövetségi együttműködési követelmények időszakában gyorsan, rugalmasan kell gyakorolnia. Ennek során - főként a célt vizsgálva - a kapott igénybejelentés szerinti **feladatot**, amelyhez a csapat- vagy kötelékmozgás szükséges, az adott katonai szervezet szokásos feladataival, **rendeltetésével veti össze** a minősítést végző szervezet. A minősítéshez segítséget adnak a jogszabályokon túl a HM-ben rendelkezésre álló különböző katonai, - a Hvt. IX. fejezetében részletezett - belső szabályozók, például a 71/1999. (HK 24) HM utasítással hatályba léptetett Gyakorlattervezői Útmutató.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az alaprendeltetés **nem csak harci, hanem különféle harcbiztosítási** (műszaki, logisztikai stb.) **feladatokat** is eredményez, tehát katasztrófa elhárítási és humanitárius céllal is történhet csapatmozgás. Ugyanakkor egyazon szervezet **technikailag is azonos tevékenysége** a cél miatt az engedély szempontjából **eltérően minősülhet**. Például egy pontonhíd építése, vagy más műszaki tevékenység nem engedélyköteles, ha hagyományörző rendezvény előkészítése keretében történik, gyakorlat keretében a Kormány engedélyéhez kötött, ha pedig egy békefenntartó művelet során történik, az arra vonatkozó országgyűlési határozat alapján valósulhat meg.

Előfordulhatnak olyan esetek, amikor a csapatmozgás nem egy gyakorlat, kiképzés, és más, a rendelet szerint csapatmozgásnak könnyen minősíthető tevékenység és célja a Honvédségre az új Hvt. 71. §-ában meghatározott feladatok közé sem sorolható. Ilyenkor előfordulhat, hogy a **minősítés bonyolult**, ahogy az más közjogilag is releváns szabályozási tárgyakkal (pl. büntetőeljárás) is megtörténhet. A tárca ilyenkor jogosult a **Kormány engedélyét kérni** vagy a csapatmozgást **elutasítani**, igaz az utóbbira nem tudok gyakorlati példát mondani. Az engedélykötelesnek nem minősülő nagyobb kötelék jellegű katonai mozgásokról (például repülőnap) egyébként évente a Kormányt tájékoztatni kell.

Elvi problémaként felvetődött, de a tapasztalatok tükrében szükségtelen a magyar illetve külföldi csapatmozgásokra vonatkozó szabályozás elkülönítése. Az elmúlt évtizedben a kétféle békés célú csapatmozgásra vonatkozó egyesített eljárás jól működött, a **határátlépés közjogi vonatkozású teendői** érdemben **nem különböznek**.

Az engedélyezés eljárása a Rendelet 2. §-ában szerepel, **két alapvető formája van** a tárgyévét megelőző év végén történő ún. listás, illetve ezen **csoportos** engedélykérésbe nem sorolható év közbeni **eseti** engedélyezés. Ugyanezen paragrafusban szerepel az ún. **kapcsolódó átvonulások keretjellegetű engedélyezése**. Azok a csapatmozgások vannak ugyanis nevesítve az évenként kiadott négy részből álló listán, amelyek magyar fegyveres erőkre, vagy Magyarországon végrehajtandó gyakorlat, kiképzés céljából külföldi itt-tartózkodásra vonatkoznak. Vannak azonban **ekkor még nem ismert olyan külföldi átvonulások** (ide értve az átrepüléseket is), **amelyek összefüggnek** az általunk már **ismert**, magyar részvétellel járó külföldi **gyakorlatokkal**, vagy a NATO békepartnerségi vagy saját szövetségi gyakorlataival (pl. szlovákiai békepartnerségi gyakorlatra román alegység

hazánkon történő átvonulása, vagy átrepülése). Ez jelentős adminisztráció megtakarítást jelent.

Az engedélyezéshez szükséges adatok körében alapvető különbséget kell tenni a közjogi (országgyűlési, vagy kormány-) engedélyhez és a határforgalmi ügyintézéshez illetve tájékoztatáshoz szükséges adatok között. A tapasztalatok megmutatták, hogy a honvédelmi tárca nem képes befolyásolni azokat a gyakori külföldi időpont- és eszközváltozási bejelentéseket, amelyek egyébként a gyakorlat végrehajtását érdemben nem befolyásolják. Ezért 2002-ben a Rendelet mellékletében előírt kötelező közjogi adattartalom egyszerűsödött és csak a tevékenység jellegének, valamint létszámkeretének változása esetén kell a módosításhoz is a Kormány engedélyét kérni.

A **haditechnikai eszközök** körében egy tág engedélyező szöveg vált általánossá az évenkénti határozatokban a régi, az 1995. évi LXVII. törvény 6. § (1) bekezdésében alkalmazott rendelkezés mintájára.⁴⁴

Szintén általános keretjellegű előírásként szerepelhet a meghatározott időtartamon belül, a **résztevők váltása érdekében a többszöri határátlépés lehetőségének biztosítása.** A létszámkérdésekkel kormányengedély előkészítése kapcsán is voltak megoldandó gondok régebben, például az érkező létszámkeret eltérő magyar és külföldi értelmezése⁴⁵.

A határozat szükségszerű általánosságai ellenére a külön rendeletben szabályozott technikai engedélyezés során a rendelet 2. számú melléklete szerinti részletes adatok segítségével biztosítható a csapatmozgás koordinált és ellenőrzött végrehajtása. Az előkészítő tárgyalások alatt az adatokat tisztázni lehet és kell a külföldi féllel. Itt jóval **részletesebb**, de a végrehajtó szervezetek által **módosítható adattartalom szükséges.** A részletes adatokat a csapatmozgás előtti legalább egy hónapos határidővel, illetve az említett év végi csoportos engedélyezés esetén november 15-ig a kell eljuttatni a Honvédelmi Minisztérium **vám- és határforgalmi kérdésekben illetékes szervéhez** (az értekezés írásakor a HM Biztonsági Beruházási és Beszerzési Hivatal Vám és Határforgalmi Igazgatósága).

Speciális esetekre vonatkozó szabályokat is tartalmaz a Rendelet, így a 4. § a sürgősségi eljárás szabályait, melyek az említett fő szabályokban foglaltakhoz képest könnyítéseket, egyszerűsítéseket tesznek lehetővé indokolási kötelezettséggel. A 6. § a **külföldi fél irányában** a 3. számú melléklet szerint történő **tájékoztatás** kötelezettségével foglalkozik. A 7. § pedig a Kormány számára a NATO SOFA és a PfP SOFA jogállási megállapodás végrehajtásáról évenként az Országgyűlés illetékes bizottságai elé terjesztendő jelentés keretében ír elő az **előző évi csapatmozgásokról történő tájékoztatást.**

⁴⁴ Eszerint az érintett kontingensek küldése, fogadása, átvonulása – az adott gyakorlaton való részvételhez indokolt mennyiségű – saját rendszeresített gép- és harcjárműveikkel, híradó és kommunikációs eszközeikkel, fegyverzetükkel, lőszer és robbanóanyag ellátmányukkal, felszerelésükkel és a szállításukhoz szükséges járművekkel történhet.

⁴⁵ Az 1997-es őszi olasz „bérlovészet” előtt a 800 fős, OGY határozatban megállapított keretet úgy értelmezték, hogy a létszám túl-ig határokkal az egyidejűleg Magyarországon tartózkodókra vonatkozzon a határnapok közti időszakban. Ez lehetővé tette volna a több hetes gyakorlat alatt a résztvevők több csoportban rotációs alapon történő tartózkodását. A parlamenti határozatok eseményenként maximált létszámadatokat tartalmaztak, melyekhez azért ragaszkodtunk fenti esetben is, mert a csapatváltás engedélyezésével blanco, jogellenes felhatalmazás történe külföldi katonák tartózkodására. A magyar kontingensek tartós kiküldése esetén a létszámkeret mellett a váltási időszakban azt meghaladó maximális létszám is feltüntetésre kerül.

2.3. A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEKKEL KAPCSOLATOS JOGI PROBLÉMÁK

2.3.1. A nemzetközi szerződéskötés problémái

Az Alkotmány 40/C. § (2) bekezdésének 2000. júniusáig hatályban maradása mellett a **nemzetközi szerzésekkel kapcsolatos procedúrát** ráadásul a már akkor is meglehetősen elavult **1982. évi 27. tvr.** állapította meg, amely a témájának többszöri elakadt újraszabályozási kísérlete ellenére csak az idén július 1-jétől lett felváltva a **2005. évi L. törvénnyel**. Egyébként utóbbi 2. §-a a) pontjának definíciója szerint „**nemzetközi szerződés:** más állammal vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró egyéb alanyával kötött, a Magyar Köztársaság számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető, a nemzetközi jog által szabályozott, bármilyen elnevezéssel vagy címmel rendelkező írásbeli megállapodás”; mindkét említett jogszabály szerint **nem az a minisztériumok közötti** megállapodás. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a tárca jogkörét meghaladó honvédelmi kérdések, pl. a csapatmozgások különféle fajtái megvalósításának részletkérdései se voltak szabályozhatók az ezekre vonatkozó előzetes közjogi aktus (parlamentari vagy kormányhatározat, illetve nemzetközi – rendszerint kormányközi szerződés nélkül, mely szintén automatikusan tárcaközi egyeztetést és a kormány-előterjesztés készítését igényelte, amelyhez már a külföldi partnerekkel meglehetősen valószínűséggel véglegesített szövegtervezetet kellett vinni.

Tehát saját tárcahatáskörben főként általános katonai együttműködési területeket és módszereket tartalmazó kétoldalú keretmegállapodások vagy a közjogi keretekbe nem ütköző egyes katonai szakmai megállapodások születtek, leggyakrabban az oktatás, térképészet, hadisírgondozás és csereüdülések területén.

A többi szerződéskötési probléma meglehetősen vegyes képet mutat.

Az **angolszász jogrendszerből átvett szerződési alakzatok adaptálásához kapcsolódó nehézségeket** említem elsőként. Különféle addig ismeretlen szerződésformák is jelentkeztek az említett MOU-k mellett, például az „ajánlati és elfogadási levél (Letter of Offer and Acceptance - LOA), technikai megállapodások (Technical Agreement - TA), szándéknyilatkozatok (Declaration of Intent - DI), melyeket a partnerek természetesnek tartottak. Ezek tartalmára teendő feladatokról külön kormányhatározatok rendelkeztek.

Voltak teljesen **szokatlan szerződési javaslatok is**, pl. magyar katonák külföldi gyakorlaton statisztiként való alkalmazása, veterán ejtőernyősök magyar repülőgépekről történő gyakorlatozása stb. témákban, melyeket a hazai jogszabályokra hivatkozva nem fogadtunk el. Sikertörténetnek mondható viszont a kanadai SFOR kontingenshez rendelt magyar katonai szállítózakaszra vonatkozó megállapodás, szolgálatukért cserébe a kanadaiak magyar tisztek saját bázisaikon történő kedvezményes képzését, nyelvoktatását vállalták. A Macedóniában HM polgári alkalmazottak által 2001-ben végzett fegyvermegsemmisítési művelet is jó hírt szerző „vállalkozás” volt. Az iraki műveletek idején megjelentek a légi és tengeri szállítványozási megállapodások is.

Egyes domináns partner-országok miatti „szükségszerű” aránytalanságok a szerződési tartalom alakításában, kezdetben a saját tapasztalatlanság, később inkább az időhiány és a több – pl. politikai, diplomáciai – irányból nyomtatékosított kérések miatt. A

gyakori szerződési relációk és partnerek jogi sajátosságai és irányukban a definiálási és értelmezési problémák kategorizálása (pl. a *government* (kormány), vagy hadisíregyezményeknél a *hős* szó értelmezése közti eltérések is gyakran okoztak megkötést késleltető problémát. **A szaknyelvi követelményeket a 3.4.3. pontban tárgyalom.**

Inkább a hozzánk hasonló „rugalmatlan” közjogi belső szabályokkal rendelkező partner országok küldöttségeivel való tárgyalásokat nehezítette a különféle **külföldi jóváhagyó szervezeteknek a szakmai megegyezéssel már kialakított szövegeket megváltoztató bekapcsolódása**. Közben rohamosan változtak a szabályozási tárgy tartalmi elemei és cserélődött a katonai-politikai vezetés, illetve a tényleges előkészítést végző szakértői kör. Az új tervezeteket gyakran nem tudtuk elfogadni és egyes tárgyalások elakadtak, vagy a tervezett aláírási időpont előtt „rohamunkában” kellett végső egyeztetéseket végezni. Például a magyar-szlovák repülő- és légvédelmi szakterületi együttműködési kormánymegállapodás első tárgyalásától kihirdetéséig kb. öt év telt el.

2.3.2. A nemzetközi kárrendezés problémái

A NATO SOFA VIII. Cikke által adott keretek ellenére szerteágazó belső szabályozásra volt szükség már az IFOR károk intézésével kapcsolatosan is. Ezekről **Dieter Fleck** – a 41. oldalon már hivatkozott - könyvében Magyarországra vonatkozó, számszerű adatokat is találhatunk. Például könyve 185. oldalán írja, hogy az OMNIBUS Megállapodás megerősítette a létező kárrendezési megállapodások érvényét (megjegyzés: a megállapodás külön mellékletben foglalkozik a kárrendezéssel). **Az 1995. végétől 1998. novemberéig az érkező és tartózkodó amerikai csapatok 1086 kárügyét regisztrálták.** Ezek közül 120 gépjármű-kár és 966 tulajdonban okozott kár volt, melyek elsősorban a magyar utak és környezetük amerikai logisztikai egységek által történt rongálásából adódtak. Ezek közül 399 került addig elbírálásra és kifizetésre a magyar szervek által 103,300 USD értékben a magyar szerveknek az addig kifizetett visszatérítés pedig 77,500 USD volt. Bár az amerikai erők nem bocsátottak ki 67 esetben szolgálati összefüggést igazoló okmányokat, a magyar szervek csak 9 kérelmet utasítottak el. 1998. novemberéig az együttes **kárrendező bizottság** rendszeresen ülésezett a kárrendezések ügyében.

Valószínűleg Magyarország volt az újonnan csatlakozottak közül, aki a NATO követelményeknek megfelelő hatékony kárrendezési rendszert hozott létre, állítja a szerző, aki szerint a korábbi Varsói Szerződéshez tartozott partner országoknak Magyarország e téren példát mutat és a gyakorlat azt mutatja, hogy egy ilyen nemzetközi **kárrendezés legalább négy elemből** kell, hogy álljon:

- részletes kárrendezési megállapodás, amelyik tartalmazza a kártérítés-megítélési eljárást;
- külön szerv, amelynek jogköre van a kárigények fogadására, vizsgálatára, megítélésére és kifizetésére;
- olyan szervezet felállítása szerződéssel vagy „házon belül”, amely jogászokat, képzett felmérőket és katonai összekötőket tartalmaz és végül
- a kárrendezési személyzetnek magas szintű ismeretei a küldő és fogadó államok kötelezettségeire vonatkozóan.

A tapasztalatok hasznosításának másik példáját szolgálja a **NATO (Pfp) SOFA hatálya alá tartozó kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárásról szóló 79/2002. (IV. 13.) Korm. rendelet és módosításai**. Ennek tartalmi ismertetésére nem térek ki, de már

önmagában a címe is jelzi, hogy illeszkedik a NATO-integráció jogi háttérének kialakításába a nemzetközi katonai együttműködés adott területén.

A Honvédelmi Minisztériumban ún. **kártérítési forgóalap**, valamint a SOFA kármegosztási, illetve kártérítési igényről történő lemondási szabályaiban meghatározott, a fogadó államot terhelő önrész fedezetére szolgáló pénzügyi keret létesült, amely szerepel a tárca - aktuális költségvetési törvény szerinti időszakra szóló - költségvetésében.

A károk rendezésével kapcsolatban még **számos egyéb, adminisztratív feladat** is megoldásra várt és zömmel került (pl. az okozott károk közvetlen és azonnali felmérése, kapcsolattartás a külföldi fél kárrendezési szakembereivel, pénzügyi eljárási normarendszer kialakítása, megállapodás és kapcsolattartás a helyi biztosítókkal, esetleges peres ügyek vitele, szakértők bevonása, stb.).

A **Belügyminisztérium** számos gyakorlati jogalkalmazási feladatáról is illendő itt megemlékezni, hiszen az **önkormányzatokra és a megyei közigazgatási hivatalokra** hárult a károk felmérésével, a kárigények előterjesztésével és továbbításával, a területhasználat ellenőrzésével kapcsolatos feladatok jelentős része. A BM Önkormányzati Főosztálya több módszertani útmutatót adott ki, többek között az IFOR átvonulásokkal, állomásozással, volt katonai objektum igénybevétellel kapcsolatos feladatokról.

2.3.3. A hazai katonai objektumok külföldiek által történő igénybevételének jogi problémái

Elsőként ismét az **OMNIBUS** Megállapodást említem, amelynek végrehajtása az USA erők itt tartózkodásának éveiben szép számmal okozott jogi és más természetű szakmai, egyre inkább a **taszári bázishasználat** körüli gondokat (bérleti díj, magyar hatósági szolgáltatások, adóvisszatérítés, amerikai beszállítók kedvezményei, szabályszegései stb.). 2000 elején még a HM Kollégiuma is foglalkozott ezekkel.

Nehéz megítélni, hogy a problémák a megállapodás által egyébként jól rendezett pl. az IFOR-SFOR kártérítési kérdésekhez képest milyen arányúak voltak, de többször került sor a megállapodással kapcsolatos tárgyalásokra, ezeket érintő kormányhatározatok meghozatalára. Innen ágaztak le a magyar félnek **Range Agreement** néven javasolt, végül meg nem valósult kétoldalú lőtérbérleti megállapodás nehéz tárgyalásai.

Végül a legnagyobb motiválást és ösztönzést a térítéses igénybevételek szabályozásának rendezésére, az Alkotmányban a kormány részére történő jogkördelegáláson túl, 2000-ben a **holland 43. gépesített dandár** Bakony-hegységbeli tavaszi gyakorlatán történt **kirívó károkozásai** okozták⁴⁶.

Példaként említhető a "Százmilliós kártérítési igény hadgyakorlat után - A hollandok pusztítása után az előírások betartását ígérik" című cikk⁴⁷ tömör összefoglalása: „A lánctalpasok a kijelölt útvonalról letérve kerteket, mezőgazdasági területeket szántottak fel, a több mint

⁴⁶ A károk és a megoldási lehetőségek részletes bemutatását ebben az egész témakörben a publikációim jegyzékében szereplő „A térítéses igénybevétel jogi problémái” című cikkemben (Új Honvédségi Szemle, 2002. 6. szám) próbáltam elvégezni.

⁴⁷ In: Magyar Hírlap. 2000. április 26.. p. 3.

száz tonnás járművek tönkretették az utakat". Érdekes ennek hatását, utóéletét 2001.-ben a jogszabály-módosítási procedúra tükrében is megfigyelni.⁴⁸

A csapatmozgások célját képező tevékenységek között **megjelent a volt (magyar és szovjet) katonai objektumok** igénybevételének szintén amerikai **igénye**. Az ezzel kapcsolatos szabályozási gondok 2001 elején jelentkeztek, amikor amerikai igény alapján a Lariat Response gyakorlatot az ÁPV Rt. kezelésében álló kunmadarasi, kiskunlacházi és mezőkövesdi volt szovjet repülőtereken készítették elő. A tárgyalások és az igénybevételi feltételek kialakítása nem várt nehézségekhez vezetett, a problémákkal foglalkozott is a sajtó⁴⁹, mint írták: "A tervezésnél nem vették figyelembe, hogy a helyszínként kiszemelt volt szovjet bázisok már nem a HM, hanem az ÁPV Rt. kezelésében vannak... azokat magyar cégek kereskedelmi, sport- és turisztikai célokra használják. Voltak olyan esetek is, amikor külföldi katonai hagyományörző szervezetek jelentkeztek objektum igénybevételi tervvel..

Tapasztalatszerzéseink és megoldási törekvéseink eredménye lett végül **a hazai gyakorló- és lőterek külföldiek által, térítés ellenében történő igénybevételéről szóló 83/2001. (V. 18.) Korm. rendelet**. A fogalom meghatározás után rögzíti azon három feltételt amikor kötelező e minősítést alkalmazni,⁵⁰ ugyanis voltak esetek, amikor csak jelképes magyar katonai közreműködés bevonása mellett próbáltak lényegében nemzeti kiképzési célokat szolgáló gyakorlatokat megvalósítani a közös végrehajtás miatt kedvezőbb pénzügyi logisztikai feltételek vélhető szándékával.

A tapasztalatok kezelése területén a lényeg a honvédelmi miniszter által kijelölt személy által tárgyalt megállapodások megkötésével kapcsolatban az, hogy ezekben **rögzíteni kell**:

„*a)* az igénybevétel tartalmát és célját olyan részletességgel, hogy megállapítható legyen, miszerint a honvédelmi, gazdasági, környezetvédelmi, természetvédelmi és más fontos állami érdeket nem sért vagy veszélyeztet,

b) a külföldi résztvevő által történő térítés kötelezettségét, annak módját és határidejét,

c) az **igénybevételi díj összetevőit**, különösen a gyakorló- és lőtérhasználat utáni díjat, a harcbiztosító és logisztikai támogatásért fizetendő térítést, a külföldi félnek biztosított anyagok és szolgáltatások ellenértékét,

d) az **igénybevételi díj mértékét** úgy, hogy a térítéses igénybevétel nyereséges legyen, az elszámolás módját pedig úgy, hogy a bevételt az alaptevékenységtől elkülönítve lehessen elszámolni,

e) a külföldi résztvevők hazai területen történő **szállításával**, közúti mozgásával és légiközlekedésével kapcsolatos tevékenység során a Magyar Honvédség csapataira vonatkozó előírások és rendszabályok megtartását,

⁴⁸ Az országgyűlési határozatot - amelynek elfogadása adhatott zöld utat a kormányrendelet hatálybalépésének - viszonylag rövid, de intenzív május eleji vita után fogadták el. A vita négy érintett bizottságban (honvédelmi, külügyi, környezetvédelmi, rendészeti és önkormányzati) folyt főleg az érintett önkormányzatok sérelmeiről és azok kompenzálásáról.

⁴⁹ Haszán Zoltán: Civil terepre terveztek hadgyakorlatot. In: Népszabadság, 2001. május 31., p. 3.

⁵⁰ *a)* nem szerepel a NATO tervezési okmányaiban megjelölt szövetségi vagy békepartnerségi gyakorlatok és kiképzések listájában, *b)* kizárólag az igénybe vevő külföldi fegyveres erő saját nemzeti kiképzési céljait szolgálja, vagy *c)* az igénybevételben történő esetleges magyar közreműködés a részt vevő személyi állomány tekintetében 30%, a technikai eszközök tekintetében 20% alatti, vagy kizárólagosan biztosító, kiszolgáló, illetve nem katonai feladatot jelentő tevékenységgel valósul meg, kivéve, ha az adott igénybevétel a magyar fegyveres erő számára - az igénybevételi megállapodás kifejezett rendelkezése szerint - új kiképzési eszköz vagy módszer megismerését teszi lehetővé, illetve más honvédelmi szakmai okból indokolt."

f) az esetleges károk megelőzésére és rendezésére vonatkozó előírásokat, ideértve azt, hogy az igénybe vevő fél és a magyar fél közösen létrehozott **kárfelmérő bizottságot** működtet a gyakorlat teljes időtartama alatt,

g) a jogállási megállapodások alkalmazására történő kötelezettségvállalást,

h) azon előírást, hogy a fogadó fegyveres erők kijelölt parancsnoka jogosult megszakítani vagy véglegesen leállítani az éppen folyó gyakorlatot, amennyiben a látogató fegyveres erők súlyosan megszegnék a hatályos **környezet- és természetvédelmi** szabályokat,

i) azt az előírást, hogy az igénybe vevő fél a gyakorló- és lőtereken **fennmaradó létesítményt** és beruházást csak a kijelölt ellátó szervezet útján, továbbá akkor valósíthat meg, ha a magyar félnek arra szüksége van, és megvalósításával a munkálatok megkezdése előtt, írásban egyetértett. A fenti feltételek teljesülése esetén a maradványértéket a felek közösen állapítják meg. Írásbeli egyetértés hiányában a maradványérték kifizetésére vagy az igénybevételei díjba történő beszámítására nem kerülhet sor,

j) a megállapodás érvényességének idejét és a megszüntetésével kapcsolatos előírásokat.”

Ezek, melyek közül az e) ponttól kezdődően újak a korábbi OGY határozat szabályain túl, lényegében teljes körűen **jelzik a hazai katonai objektum-igénybevételeknek** a hivatkozott kétoldalú relációkban **felmerült jogi problémái teljes spektrumát**, mondhatjuk, hogy azokra reagálnak a szigorú feltételek (nem is történtek azóta kirívó igénybevételei problémák). Vannak továbbá vagylagos szerződési feltételek is, például áfa-visszatérítéssel, nem pénzbenei térítéssel, külföldi beszállítókkal kapcsolatos kedvezmények korlátaival, biztosítóval az igénybevevő által okozott károk esetére történő megállapodással, kártérítési biztosítókkal kapcsolatban.

A volt katonai objektumokkal kapcsolatos problémát pedig a már tárgyalt **csapatmozgás rendelet 2002. évi kiegészítése** oldotta meg.⁵¹

2.3.4. A nagyobb beszerzések, beruházások jogi problémái

A haditechnikai fejlesztésnek nem vagyok nagy ismerője, de azt tudom, hogy egy-egy **nagyobb projekttel kapcsolatos jogi kötelezettségek kormányzati ciklusokon ívelnek át** és az adott kormány nem teheti meg azt, hogy az elődje döntésének hibáira hivatkozva egyszerűen felmondja azokat és a döntés tárgyául képező tevékenységet megszünteti, például visszavon egy adott műveleti területre küldött kontingenst. A NATO integrációval kapcsolatos beszerzések, fejlesztések, beruházások alapvetően a **nemzetközi magánjog alapján és sok esetben a beruházó állam saját vagy nemzetközi szervezet által megjelölt jogszabályokra** illetve szabványosítási dokumentumokra **figyelemmel kerülnek megvalósításra** illetve a jogviták eldöntésére. Ezen felül a HM-el szerződött alvállalkozók a hazai jog szerint jogosan követelhetnek kötbért, meghiúsulás esetén a foglalo egy részét stb. a program csúszása, elmaradása vagy a tárca egyéb szerződésszegései miatt. Egy külön feltételrendszert és megsértés esetén szankciókat hordoznak a **közbeszerzési jogszabályok**,

⁵¹ 8/A. § (1) Külföldi fegyveres erőknek a csapatmozgások keretében, békeidőben megvalósuló gyakorlatait, kiképzéseit és más hasonló, Magyarországon végrehajtásra kerülő katonai tevékenységeit a (2) bekezdés szerinti kivétellel, **kizárólag** a Honvédelmi Minisztérium kezelésében lévő, **békében is működő katonai gyakorló- és lőtereken, repülőtereken**, valamint más katonai létesítményekben, továbbá a magyar fél által kijelölt légtérben lehet végrehajtani.

(2) **Kivételesen indokolt esetben** egyes speciális gyakorlatok kizárólagosan állami tulajdonban álló és nem a HM kezelésében lévő objektumokban is végrehajthatók, de ennek **érdekében csak a Honvédelmi Minisztérium kezdeményezhet a kezelővel történő megállapodást.**”

továbbá le kell folytatni az **engedélyezési eljárásokat**, amely nem egyszerű feladat, ha számos felmérés szerint az európai országok között (például egy építési engedélyezési eljárás átfutási ideje és a beszerzendő hatósági részengedélyek száma szerinti felmérések szerint) a magyar hatósági ügyintézés az egyik legbürokratikusabb.⁵²

A bevezetőben már ismertetett **NSIP program**, mint azt az öt éves tagsági jubileumi kiadvány írja, közös és egyhangú döntéseken és közös finanszírozáson alapul. Ezért az egyes résztvevő NATO országok nemzeti katonai infrastruktúrájának fejlesztésére csak akkor terjed ki, ha az egybevág a szövetség érdekeivel, megfelel a NATO által kidolgozott minimális katonai követelményeknek, és az adott tagállam igényét a meglévő képességeket meghaladó szinten valósítja meg. A közös finanszírozás tehát nem segélyezést jelent, mivel egyik állam költségvetése sem juthat bevételekhez a beruházások megvalósítása. Az egyes fejlesztéseket elsősorban úgynevezett **képességsomagokban (Capability Package, CP)** határozzák meg, hagyják jóvá és valósítják meg. Kidolgozásukban a NATO érintett szervezetei, illetve a fejlesztésben érdekelt tagországok vesznek részt. A CP megvalósításához az összes tagállam - különböző NATO bizottságokban meghozott - együttes jóváhagyása szükséges. A megvalósítást általában a fejlesztésben érintett fogadó nemzet hajtja végre.

A tagság elnyerése után ki kellett alakítani azt a szervezeti keretet és **jogi háttér**, amely - a többi NATO tagállam gyakorlatát figyelembe véve - lehetővé teszi a program mintegy ötven év alatt kialakított elveinek magyar alkalmazását. Ez a **bonyolult szervezeti és jogi kodifikációs munka leglényegesebb szakasza 2002 közepére zárult** le. A jogi háttér megteremtését és a NATO-ban alkalmazott **cégminősítési eljárás adaptációját** követően 2004-ig mintegy 400 Magyarországon bejegyzett gazdálkodó szervezetet minősítettek és értékelték. Azon évben kiválasztásuk előkészítése folyt.

A közel nettó 60 milliárd összegű **négy, jelenleg jóváhagyással rendelkező, Magyarországot közvetlenül érintő képességsomagban lévő fejlesztés**: a híradó és informatikai rendszerek fejlesztése, a NATO Reagáló Erők fogadását biztosító repülőterek fejlesztése, az új háromdimenziós radarok közös szövetségi költségből történő beszerzése és telepítése, a légi vezetési és irányítási rendszerek fejlesztése. Ezek közül **a harmadik megvalósításában** támadtak az értekezésem megírásakor a sajtónak és természetesen a jogászoknak is a 2004 elejétől folyamatos munkát kínáló problémák a **zengői radarberuházás** ismert okok miatti elakadása miatt.

2.4. A VÉGREHAJTÁSI JOGALKOTÁS ÉS BELSŐ SZABÁLYOZÁS SORÁN SZERZETT TAPASZTALATOK

2.4.1. Jogi problémák csoportosítási nehézségei

A rendeletalkotás és főleg a belső rendelkezések készítése terén szerteágazó tapasztalatokhoz vezető jogi problémákat nehéz csoportosítani mivel okaik kereshetők törvényalkotási nehézségekben, nemzetközi szerződésekben, a NATO dokumentumok sajátosságaiban és a magyar közigazgatás, benne a honvédelmi igazgatás szervezeti és működési jellegzetességeiben egyaránt.

⁵² Az MTV Híradó 2005. szeptember 15-ei tudósításában egy építési vállalkozás indításához szükséges engedélyek számáról és elintézési idejéről 25 OECD országban készített felmérés eredményéről számolt be.

Néhány szabályozási kérdésben azonban huzamos ideje bizonytalanság, hiányosságok tapasztalhatók, melyeket szeretnék a következő pontokban összegezni és rájuk vonatkozó véleményemet az Olvasóval megosztani.

2.4.2. A NATO „jogrendszere” sajátos elemeinek jogi kezelése

A NATO „legal acquis” négy dokumentum-csoportjáról az 1. fejezetben már szoltam, háromról, hazai jogalkalmazóként még van néhány gondolatom.

A tagállamok közötti kötelezettségvállalások jellegzetes jogi eszközei, az **egyes magas szintű találkozókat döntései**, melyek az egyszerű politikai nyilatkozatoknál jóval nagyobb jelentőségű okmányok. A tagok számára kötelezettséget tartalmazó nemzetközi jogi okmányoknak számítanak, bár nem nemzetközi szerződések. Jogi szempontból ez bizonyos szempontokból nehézséget jelent, mert jogszabályalkotásnál általában jogszabályba foglalt nemzetközi szerződésre, azaz legalább a kihirdető jogszabályra szoktak hivatkozni. Olyan jogszabállyal még nem találkoztam, mely a washingtoni vagy prágai csúcs döntéseire hivatkozott volna a bevezetésében. **Kormányhatározatokban már gyakoribb** valamely elhatározott konkrét **NATO-döntésre**, például a Reagáló Erőkre való **hivatkozás**.

A nagy számú *Memorandum of Understanding (MOU)* alapvetően az angolszász jogrendszerből került a NATO-ba, legalábbis főleg odatartozó nemzetek illetve hollandok fordultak hozzánk eleve ilyen fejrésű tervezetekkel. Végül is, azt kezdettől elfogadtuk, hogy jogi kötőerejük van a különféle szándéknyilatkozatokkal ellentétben, de hazai tárgyalásokon előkészítésekor jobb volt magyarrá már eleve megállapodásként fordítani emlékeztető helyett.

A „**szabványosítási megállapodások**”-ból a STANAG-ekből, melyek műszaki, illetve eljárási leírások, és „szövetségi kiadványokról” (Allied Publications) eredő feladatokat a NATO egységesítési dokumentumok kezeléséről és nyilvántartásáról szóló HM utasítás majd a helyébe lépő a '90-es évek végétől szabályozza. A szabványosítási bizottsági üléseken jogászok is részt vesznek, a fontosabb STANAG-ek a tárcalapban is megjelennek, de nem vagyok biztos benne, hogy a jogi, pénzügyi vonatúak változatlan tartalmú elfogadása vagy az esetleges fenntartások (reservations) megtétele előtt azok tartalma kellő mélységben megvizsgálásra kerülhet-e.

2.4.3. Az ún. nem 5. cikk szerinti műveletek problematikája

A **belső jogi következmények** kollektív védelemmel (5. cikk) és a nem 5. cikk szerinti műveletekkel kapcsolatosan a Hvt. és a Hjt. több szabályából kivehetően **eltérőek** (pl. részvételi kötelezettség mértéke, szolgálati viszonyról való lemondás stb.). Viszont maga a műveletek közötti elhatárolás törvényi szinten nem jelenik meg a külföldi szolgálattípusok (Hjt. 2. § (32) bekezdés) felsorolásában.

A műveletek komoly anyagi ráfordítást, széleskörű humánerőforrás-bázis és technikai háttér meglétét feltételezik, mellyel összefüggésben a legutóbbi időszaki törekvés az 1000 fős kontingens-összlétszám elérése és tartása (ideértve a nem NATO műveleteket is). A jelentősen csökkentett büdzsével (2005-re 282 Mrd Ft) összevetve, számos, **többek között jogi szakmai** erőfeszítést kíván a vállalat **feltételeinek biztosítása**.

A terrorizmus elleni katonai fellépés különösen nehéz szabályozási téma. Az új Hvt.-ben nem is szerepel definíciója, bár a NATO definíciója alapján lehetne tenni.⁵³

A terrorizmus általánosságban a nemzetközi jogban definiálatlan, a különböző hatályos egyezmények is inkább annak tipikus formáival, mint a légitársaságok jogellenes hatalomba kerítésével foglalkoznak. Nem szabad összetéveszteni az 1977. évi Genfi I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 43. cikke és más fontos előírásai alapján jogszerűnek minősülő gerilla hadviseléssel. A terrorizmus azért tiltott hadviselési mód, mert **célpontjai rendszerint megkülönböztetés nélkül polgári személyek.** Erre tipikus példa volt az amerikai kiemelt fontosságú épületeket vagy a madridi, londoni utasokat ért terrortámadás, de a hidak felrobbantása, baktériumfertőzések, vegyi, taktikai nukleáris eszközök alkalmazása és a szentháború vagy dzsihád nevében meghirdetett hasonló jellegű, válogatás nélküli támadások is ezzel egy tekintet alá esnek. A másik nagy különbség pedig az, hogy a terroristák nem felelnek meg a hadijogi harcossági jogálláshoz kapcsolódó és szükséges megkülönböztető ismérveknek. Véleményem szerint a terrorizmus a nemzetközi bűnözés egy formája és a terrorizmus ellenes hadviselés háborúvá nyilvánítása azzal a veszéllyel jár, hogy elmosódhat a különbség a terroristák és a fegyveres erők tagjai között.

Mindettől függetlenül a bekövetkezett eseményekre és a NATO döntéseire figyelemmel egyaránt **a terrorizmus elleni katonai fellépés és a honvédelmi jogalkotásban való érvényesítése aktuális szabályozási kérdés.** Egyébként a rendőrségről szóló 1994. és a katasztrófavédelemről szóló 1999. évi, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi. és a terrorizmus elleni küzdelem egyes, főleg pénzügyi feladatait tartalmazó 2001. évi törvény végrehajtása körében is vannak olyan feladatok, melyekben nélkülözhetetlen a katonai közreműködés⁵⁴. Az új típusú terrorcselekmények veszélye ugyanakkor hazánkban kicsi. Így politikusaink, jogalkotóink egy része „óvakodik” az esetleges állampolgári jogkorlátozásoktól.

A terrorizmus elleni fellépés közjogi szabályozásának problémáiról szóló, a ZMNE nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdéseivel foglalkozó tudományos konferenciájának kiadványába írva,⁵⁵ Kádár Pállal közösen néhány jogi dilemmát felvetettünk, melyek részben megoldódtak a tavalyi alkotmánymódosítás illetve az új Hvt. elfogadásával. Mindenekelőtt a **megelőző védelmi helyzet** kategóriájának bevezetésére gondolok, mely „előszobája” a fegyveres erők számára igencsak releváns feladatokkal járó rendkívüli állapot időszakának, úgy mint a veszélyhelyzet alkotmányos kategóriája a szükségállapotnak. Az **értekezés 3. számú melléklete** tartalmazza a minősített időszakok közjogi jellemzőit összesítő táblázatot.

Vita volt arról, hogy a Kormány vagy egyszerű többséggel az Országgyűlés rendelkezhesse-e el azt és kiterjedhessen-e a hadkötelezettség ideiglenes visszaállítására. Utóbbi került az alaptörvénybe a 19. § (3) bekezdésének új n) pontjaként, de a halaszthatatlan intézkedéseket a Kormány a kihirdetés előtt megteheti (35. § (1) bekezdésének új m) pontja). A határátlépő csapatmozgások kiegészítő szabályozásának is van köze e témához annyiban, hogy speciális új eljárási szabályokat igényelhet ilyenkor a kormányzati döntéshozatal.

⁵³ Politikai, vallási, ideológiai vagy haszonszerzési célkitűzések érdekében kormányok és társadalmak kényszerítésére vagy megfélemlítésére törekedve, az egyének vagy javak elleni erőszak jogellenes alkalmazása, illetve az azzal való fenyegetés. *forrás: NATO AAP-6, 2-T-3 oldal.*

⁵⁴ Kőszegvári, 2004. p. 7-16.

⁵⁵ ZMNE Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények 6. évfolyam, 2. szám. Budapest 2004. november: p. 91-104.

A nemzetközi **válságkezelés** szabályozási, és egyéb jogi problémái szintén jelentkeznek e körben. Ez ma főként a **NATO Reagáló Erőbe** felajánlott magyar alakulatoknak - a NATO által meghatározott - konkrét feladatra, annak elrendelésétől néhány napon belül, a Kormánytól kapott engedéllyel történő kiküldését érinti. Itt egyáltalán nem olyan, gyakran ismétlődő és előrelátható tartalmú tevékenység áll a határátlépés mögött, mint például egy szövetségi vagy békepartnerségi gyakorlatnál. Az NRF-be eddig periódusonként változó kontingens felajánlásaink voltak, főleg az afganisztáni műveletbe (szakmai jelleg, létszám stb. tekintetében természetesen a parlament által ellenőrzött keretek között). A szövetségen belüli érdekeink szolgálatát és céljaink megvalósítását jobban szolgálja a jól felkészült és kiszámítható módon igénybe vehető erők biztosítása és egyes képességekre való specializáció,⁵⁶ mint a korábban gyakori túlvállalás.

A 2003. évi hatáskör-delegáló alkotmánymódosítás végrehajtása közben nem állt meg és kiadásra került a **2007/2004. (I. 22.) Korm. határozat** a Magyar Honvédség kijelölt állományának a NATO Reagáló Erőkben történő részvételéről, amely az esetleges tényleges műveleti részvételről külön határozatot ír elő. Külön határozat készült az Alkotmány 40/C §-ának (1) bekezdése szerinti engedélyek meghozatala során kialakítandó kormányálláspontról meghozatalának rendjére, tehát a NRF-en kívüli szövetséges közösen feladatokban való magyar részvétel engedélyezésének előkészítésére is.

A Hvt. 204. k) pontja szerint a **NATO Válságkezelési Rendszer**: a NATO készenléti és tervezési rendje a különböző fokozatú válságkezelési és szükség esetén kollektív védelmi feladatok előkészítése érdekében. Ezzel kapcsolatos feladatokra vonatkozóan még számos szabályozási feladat előtt áll a tárca.

2.4.4. Az integrált légtérvédelemben való részvétel jogi háttérének kialakítása

A Honvédség légvédelmi erőire az általánostól eltérő készenléti és fegyverhasználati szabályok megállapítása indokolt, melyet az új Hvt. (132-136 §) régi hiányosság pótlásaként megvalósított. A légierő alkalmazása körülményeinek sajátosságait (jelentős pusztító erő, illetve annak elhárítására való képesség, az ellentevékenységre rendelkezésre álló rendkívül rövid idő, összetett –, a lakosság és az ország anyagi javainak védelméhez fűződő kiemelt érdek stb.) és különösen a NATO-ban egységes kialakítású vezetési és együttműködési rendszerét kellett a szabályozáshoz figyelembe venni.

A végrehajtási normák csoportjából ki kell emelni a NATO Integrált Légvédelmi Rendszerének zökkenőmentes működtetését szolgáló **2342/2004. (XII. 26.) Korm. határozat** rendelkezéseit, amely a szövetségi és a hazai erők együttműködésének eddig nem szabályozott együttműködésének kereteit biztosítja, konkrétan a légvédelmi készenléti légi járművek tevékenységével összefüggésben.⁵⁷

⁵⁶ v.ö a prágai csúcson tett felajánlásokkal

⁵⁷ A kérdéskör tudományos célú egyik feldolgozása megtalálható: Almási Ferenc-Kádár Pál: Új típusú terrorcselekmény, avagy képes-e kezelni a magyar jog a terroristák által eltérített és fegyverként használni kívánt légi járműveket? ZMNE Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények 6. évfolyam, 2. szám. Budapest 2004. november: p. 82-90.

2.4.5. Más újraszabályozási dilemmák

A NATO-val meglevő, különféle katonai szakmai kapcsolatokra vonatkozóan kialakított belső szabályozás is változtatásra szorul illetve magasabb szintű döntésekhez is igazítandó sok esetben a körülmények változása miatt. Ilyen például a **védelmi tervezés**, ahol indokolt a NATO védelmi tervezés folyamatában keletkező dokumentumok jóváhagyásának rendjéről szóló 2155/1999. (VII. 8.) Korm. határozat felülvizsgálata, főleg azért, hogy a védelmi felülvizsgálat során bevezetett hazai hosszú távú tervezés és a költségvetési prognózisok jobban megalapozzák a NATO és EU haderő-fejlesztési javaslatokhoz kapcsolódó nemzeti álláspontot és a védelmi tervezési kérdőívre adandó válaszokat. Továbbá tisztázandó, hogy a HM jogköre miként bővíthető e folyamatban.

Említhetném még az **egységesítési dokumentumok kezelése, a nemzetközi kapcsolattartás** rendje, egyes információvédelmi kérdések szabályozásának felülvizsgálatát és a viták után eldöntött kérdéseket az új Szolgálati Szabályzatban, melyekről részletes összegezést kap az érdeklődő az Új Honvédségi Szemle 2005. év októberi számában.

2.4.6. Tárcán belüli integrációs feladatok

A fejezet végére hagytam magának a Honvédelmi Minisztériumnak – beleértve a Honvéd Vezérkart is - átalakításával kapcsolatos kérdések közül azokat, melyek a NATO integrációval összefüggnek, tehát nem a más minisztériumokra is vonatkozó közigazgatás racionalizálás és egységesebb közszolgálatra irányuló programok témakeretébe tartoznak.⁵⁸

Az **új Hvt.** „a Honvédség irányítása és vezetése” című IX. fejezetre vonatkozó indokolása magára a **minisztériumra és a felsővezetői jogkörökre vonatkozó előírásoknál nem tartalmazza a „NATO” szót**, mely az előbbieket látszik erősíteni. Sőt az a fejezeten belül csak a **102. §-hoz fűzött szövegben** jelenik meg „Az Észak-atlanti Szerződésben való részvételünkre figyelemmel a szövetségi feladatok végrehajtása során, magyar katonai szervezetek vagy szervezeti egységek a szövetséges fegyveres erők közös magasabb kötelékének keretében, annak alárendeltségében működnek. Ilyen együttműködés történhet a szövetségbe nem tartozó fegyveres erőkkel való viszonylatban is. E sajátos szolgálati alárendeltség esetén, a közös kötelékbe tartozó nemzeti egységek vezetése során a magasabb kötelék vezetési rendjére vonatkozó külföldi szabályok az elsődlegesek.”

A HM **felső szintű irányítása és vezetése** aktuális kérdéseivel számos tudományos tanulmány is foglalkozik, azokat az általam ismertek közül Kádár Pálé⁵⁹ veti fel legszemléletesebben.

A HM-HVK integráció nem a jelenlegi kormánytól ered, hiszen még a 2183/1999. (VII.23.) Korm. határozat hívta fel a honvédelmi minisztert, hogy „a fegyveres erők fölötti

⁵⁸ Nagyon jól összegezi a magyar államszervezet modernizálási javaslatait, különös tekintettel a minisztériumokra, Sárközy Tamás, a kormányzati szervezet átalakításáért felelős kormánybiztos, tanulmánya. (Népszabadság, 2005. március 5., p. 4)

⁵⁹ HM felső szintű irányítása és vezetése aktuális kérdései. Új Honvédségi Szemle 2004, 6. sz.

politikai és demokratikus irányítás, valamint ellenőrzés érvényesítése, illetve **a döntéshozatal hatékonyságának növelése** érdekében készítse elő a Honvéd Vezérkarnak a Honvédelmi Minisztériumba való integrálását”, melynek törvényi feltételét a 2000. nyári törvénymódosítások biztosították. Ez **eltér a magyar közigazgatás gyakorlatától**, miután a többi felsőszintű ágazati irányítást megvalósító minisztériumtól eltérően a Honvédelmi Minisztérium a Magyar Honvédség felsőszintű vezetését is megvalósítja. Ebben a konstrukcióban **lényegi kérdés a honvédelmi minisztériumi szervek közötti hatáskörök megosztása**, ezért részletesen szabályozásra kerül a miniszter, a közigazgatási államtitkár és a vezérkari főnök hatásköre (az új Hvt.-ben a 97-103. §-okban).

A **2329/2004. (XII. 21.) Korm. határozatban megfogalmazott strukturális korszerűsítés** mellett – amely létszámokat is érintő változásokat is magában foglal – kell megfelelni a NATO-együttműködés aktuális feladatainak. A folyamat **még nem zárult le**, mert például miniszteri utasítás került kiadásra az MH összhaderőnemi parancsnoksági feladatokat ellátó szervezete kialakításával összefüggő előkészítő feladatokról⁶⁰. A feladatok és a belső szervezeti-működési feltételek valamint a szabályozás ütközése, mint igazgatási probléma ilyenkor fel-felmerül, ennek részletekbe menő vizsgálatát nem tekintem értekezésem témájának.

2.5. RÉSZKÖVETKEZTETÉSEK

Miután ez a fejezet „problémacentrikus” megközelítésű volt, a levonható következtetések azok kezelésének tapasztalataiból erednek.

Próbáltam megvilágítani a lezajlott jogalkotási, valamint szerződés előkészítési folyamatokban **felvetett koncepciók** és a döntéshozatalban résztvevő szereplők egy-egy szabályozási kérdésre vonatkozó **eltérő értelmezése** és esetenkénti vitáit. Bizonyítani tudom, - elsősorban ma is hatályos törvények kormányrendeletek indoklásával - hogy mindezekből sikerrel **levontak tapasztalatokat a jogalkotók** például annyiban, hogy az eredményes szabályozási megoldásokat tovább vitték, az életviszonyoknak már meg nem felelőt változtatni törekedtek. Értekezésem tudományos eredményeket viszont valószínűleg nem jogharmonizációs sikertörténet exponálásával érhet el, hiszen a jog már eleve szerteágazó társadalmi viszonyok szabályozására hivatott. Ezeket számos normával rendeznie kell, azt megteszi, de változó hatékonysággal. **A fejezetben be is mutattam a szabályozást kívánó problémák után**, a főleg katonajogászok által alkotott **normatív eszközökkel történő problémamegoldás** egy-egy tipikus példáját és kitértem inkább jogalkalmazási kérdésekre is.

Az élet viszont, láthattuk, felvetett olyan **sajátos belső ellentmondásokat**, hogy az eredményes szabályozási megoldásokat a jogalkotási döntés-előkészítők tovább vitték volna, de a jogalkotók (döntéshozók) azt más szempontokból az adott előterjesztéskor nem fogadták el.

Az ezen fejezetben leírt kutatásom és megállapításaim alapján (pl. a táblázatban bemutatott közjogi döntéshozatali problémamasorozat elemzéséből), **a jog és a politika, illetve a katonai életviszonyok közötti ismert összefüggésen túlmutatva**, bizonyítottnak tekintem, hogy:

⁶⁰ 55/2005 (HK 12.) HM utasítás

- a nemzetközi (szövetségi) **döntések és szerződések tartalma**, meghatározható **szabályozási irányt és kereteket ad** az új honvédelmi jogszabályoknak, melyekben azonban a nemzeti feltételeket, sajátosságokat is indokolt érvényesíteni;
- **a kormányzati ciklusok elején**, (a kormányprogramok hatására is) jellemzőek a nagyobb **honvédelmi törvényjavaslatok**, a választási időszak viszont azokat visszaveti;
- a nagyobb NATO, illetve koalíciós műveletek évei számos vita utáni eseti határozathozattal járnak, ezeket követő évben „**problémafeldolgozó**” **törvények, illetve normatív határozatok** születnek;
- az ellenzéki **kritika** rendszerint a tevékenység **minősítésével függ össze** az engedélyezés tárgyának nem kellő szabályozottsága esetén, míg a kormányzati oldal általában mozgásterét tágítóan igyekszik a meglévő törvényi kereteket értelmezni vagy változtatni.
- A külföldi partnerek tekintetében rendszeresen jelentkező békeidejű **katonai együttműködési** (csapatmozgás, objektumok igénybevétele, nemzetközi szerződések értelmezése stb.) **problémákat** a honvédelmi **jogalkotás eszközeivel kezelni lehet** és indokolt.

3. FEJEZET

HONVÉDELMI MUNKÁK NATO-INTEGRÁCIÓS FOLYAMATÁNAK KÖVETKEZTETÉSEI JOGI SZEMPONTBÓL

3.1. A TAPASZTALATOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK ÖSSZEFÜGGÉSE

Fontos elhatárolási szempont a tapasztalatokat összegyűjtő fejezettől, hogy míg a pozitív és negatív tapasztalat is már tényeken és más ellenőrzött bizonyítékokon alapul, a hipotézist/következtetést tapasztalati vagy logikai alapon bizonyítani kell. A bizonyításra mindkét módon törekszem. A (szakmai) tapasztalatok elsősorban munkatársaim és saját jogászai tevékenységem alapján a 2. fejezetben kifejtett megállapításaimon alapulnak. **A jog és a katonai életviszonyok kapcsolatáról** úgy érzem, ott már részletesen szóltam. A logikai bizonyítás viszont nálam nagyobb tapasztalattal rendelkező **katonai, politikai és tudományos szakembereknek** a NATO-val kapcsolatos jelenlegi **problémafelvetéseire** és jövőjére vonatkozó elgondolásai elemzésén alapul.

A honvédelem várható fejleményei, másrészt a meglévő jogszabályok határozzák meg alapvetően a honvédelmi jogi tevékenység feladatait, mozgásterét. A várható fejlemények behatárolása érdekében fontosak a mérvadó katonai szakértők helyzetelemzése és előrejelzése

Előzetesen nyomatékosan jelzem, hogy a **szövetség előtt álló különféle perspektívák tényekkel, tapasztalatokkal bizonyítása általában még a NATO-ban sem történt meg,** ellentmondó tudományos koncepciók is vannak, például a modern terrorizmus céljait⁶¹ az öngyilkos terrorcselekmények okait illetően⁶².

Tanulmányoztam két, korábban a HM-ben **állami illetve katonai felső vezetői pozíciót** betöltött, jelenleg elismert tudományos szakember, **értekezésem megírása előtt készített tanulmányait, egyiket a NATO, másikat a Honvédség helyzetére vonatkozóan.** Ezekből próbáltam néhány központi problémát és feladatokra vonatkozó javaslatot kiemelni. Vannak mindkettőhöz hasonló témájú tudományos publikációk és sajtóanyagok is szép számmal, de ezekre nem akarok bővebben kitérni. Az Olvasóval a fenti szerzők következő megállapításait kívánom megosztani, jelezve, hogy **azokkal alapvetően egyetértek,** tehát a jogi konzekvenciák felméréséhez is hasznosítom:

A) A NATO-ra vonatkozóan:⁶³

A szerző „**A NATO jövője**” című tanulmányának végkövetkeztetése az, hogy a NATO **a stratégiai koncepcióhoz tartozó valamennyi „nagy” kérdésben megújításra vár.**

„Az iraki háború hideghullámot hozott a szövetségi és partnerségi kapcsolatokban, lelassult a döntéshozatal, a határozatok végrehajtásában hiányzik a szilárd politikai akarat. Csökkenő védelmi költségvetések, állandósuló műveleti képességhiányok, lanyhuló politikai

⁶¹ Gorka Sebestyén: 2001. szeptember 11. és a hiperterroristák. p. 6.

⁶² Az öngyilkos terrorizmus láttele. Népszabadság, 2005. szeptember 10., p. 2.

⁶³ Szenes Zoltán: A NATO jövője. Hadtudomány, 2005. 3. sz. p. 5-14.

párbeszéd és bizalmi problémák nehezítették az elmúlt két év tevékenységét. A NATO **mintha elveszítette volna megújuló képességét**, az új, XXI. századi kihívásokra való válaszadási bátorságát, a szövetség jövőjét jelentő problémakörök konstruktív megtárgyalásának lehetőségét. Ismét felerősödtek a NATO-ellenes vélemények, és a kritikusok megint a szövetség "kimerüléséről", "kiüresedéséről", politikai súlyának elvesztéséről beszélnek.⁶⁴ **Az év pozitív fejleményei alapján azonban úgy tűnik, hogy az Észak-atlanti Szövetség kezd ismét magára találni**, erősödő akarat és egység van a felmerült problémák megvitatására, a politikai dialógus megerősítésére. A 2005. februári brüsszeli informális NATO-csúcs óta ismét **reménykedhetünk, hogy jobbra fordulnak a szövetség dolgai.**"

Ezen diagnózis után a **washingtoni koncepció nagy területei szerinti fejezetekben kifejti** többek között, hogy a NATO megújításában meghatározó szerepe van (lesz) a **transz-atlanti kapcsolatrendszer fejlődésének**. Az európaiak reményei szerint az Egyesült Államok jelentősen átértékeli a NATO-EU kapcsolatokat. A NATO-n belül **politikai szándékok és tényleges cselekedetek közötti különbség számos okra vezethető vissza**. Bár a Szövetség megmaradt "értékközösségnek", amikor az egyes **értékek közvetítéséről** van szó (mint például a demokrácia erővel történő terjesztése más régiókban és országokban), már megoszlanak a vélemények.

A katonai képességek terén széles körű **expedíciós képességekkel** csak az európai országok kis csoportja (Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország) rendelkezik, célirányos expedíciós képessége pedig csak néhány országnak (Németország, Belgium, Kanada, Dánia, Norvégia) van. Szelektív expedíciós képességeket tudhat magának Törökország és Lengyelország. **A NATO-tagországok fele azonban (köztük Magyarország is) csak stabilizációs képességek fölött diszponál.**

A szerző meggyőződése, hogy az európai államok sokkal jobban járnának a „többrétegű” képesség-helyzet elfogadásával, ha a jelenlegi egységes, „high-tech” típusú (alapvetően az amerikaiak által „vezényelt”) fejlesztési követelmények helyett egy **differenciált, többcélú haderő-tervezési szövetségi metodikát** dolgoznának ki. Az új haderő-tervezési koncepció nemcsak nemzeti differenciáltságában lenne más, hanem abban is, hogy - ellentétben a jelenlegi gyakorlattal - **nem elsősorban az V. cikkely szerinti műveleti követelményekre, hanem az új, aszimmetrikus kihívásokra** és a békefenntartási képességekre koncentrálna, Ez nemzeti szinten lehetővé tenné az erőforrás-koncentrációt, a fókuszok elhelyezését, és jobb eredményeket hozna azon tagországokban is.

A NATO és az EU stratégiai partnerségének kialakítása lassan halad, pedig sürgető lenne felvázolni a lehetséges munkamegosztás kontúrjait és az EU-ambíció „katonai” határait.

A NATO **békefenntartási feladatainak súlypontja** várhatóan nagyobb mértékben **elmozdul** a szélesebb Közel-Kelet, esetleg Afrika irányába. A NATO jelenlegi műveletei is mutatják, hogy a békefenntartás súlypontja egyre inkább a "post-conflict" típusú stabilizációs

⁶⁴ Megjegyzem, hogy vannak ennél borúlátóbbnak tűnő értékelések is, pl. A nemzetközi szervezetek és intézmények című, a látjegyzetben is hivatkozott nemzetközi jogi tankönyvnek (ref. 19) „A NATO jelenlegi helyzetével kapcsolatos kérdőjelek” című alfejezete „A NATO fennállásának legsúlyosabb válságát éli át.” mondattal kezdődik, és ennek okaként a NATO számára felmerülő fenyegetések és ebből adódó feladatok indokoltságának bizonytalanságát, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Európa által egyes fenyegetések kezelésére vonatkozóan adott különböző válaszokat jelöli meg.

feladatok irányába tolódik el. Emellett a Szövetségnek készen kell állnia az új biztonsági környezet által megkövetelt válságkezelési feladatokra. Többfunkciós, rugalmas, teljes spektrumú műveletek megvívására alkalmas, civil és nemzetközi szervezetekkel együttműködni képes NATO-parancnoksági és csapat-struktúrára van szükség.

A **bővítési politikát újra kell gondolni**, és az új kihívásokhoz kell igazítani, nem lehet még tudni, hogy a NATO súlypontjának keletre tolódása milyen újdonságokat hozhat még a békepartnerségben.

A NATO főtitkár elindítja a brüsszeli főhadiszállás és **NATO hivatalok működési és szervezeti reformját, és igyekszik aktivizálni a stratégiai politikai párbeszédet**,⁶⁵ a strukturális átalakításokat és egységes rendszerbe kovácsolni a szövetségi pénzügyi reformot.

B) A magyar honvédelemre vonatkozóan⁶⁶:

A **Haderőreform – nehezített pályán** című tanulmány (33) szerint a hazai védelmi kormányzattal szembeni kihívásokat alapvetően

- a) a haderőreform **környezeti tényezőinek a megváltozása** és a korábbi tervezett **reformlépések kényszerű módosítása**⁶⁷
- b) a hazai védelmi szektor **nemzetközi katonai részvételének** kondíciói, kérdései és perspektívái
- c) a hazai politikai környezetben kényszerűen felvállalandó, illetve **felvállalható sektorspecifikus konfliktusok** határozzák meg.

⁶⁵ A NATO Review folyóirat internetes honlapján található 2005. nyári magyar nyelvű tanulmányban Robert Bell megvizsgálja a NATO prágai, norfolki és müncheni átalakítási napirendjeinek megvalósítását „A NATO átalakítási bizonyítványa” címmel. Ennek a prágai programra vonatkozó mérlegét pozitívnak tartja és megerősíti, hogy a NATO fenn kell, hogy tartsa és továbbvigye eltökéltségét új küldetésekre, bárhol, ahol a fenyegetések ezt szükségessé teszik, ahogy ezt példázza az isztanbuli csúcsalálkozó az afganisztáni nemzetközi biztonsági segítségnyújtási haderő (ISAF) kibővítéséről elfogadott döntés, valamint az összes szövetséges megállapodás az iraki kiképző misszióhoz valamilyen formában való hozzájárulásról.

Az új képességekkel, főként a stratégiai, tengeri és légi szállítással kapcsolatban, kevésbé kedvező képet vázol, elsősorban finanszírozási okokból. A tanulmányt a NATO korábbi főtitkár-helyettese optimista megállapításokkal zárja: „... a NATO tovább szolgál, ahogy mindig is tette. A transzatlanti közösség nélkülözhetetlen biztonsági szövetségként a NATO-ra számítani lehet, hogy jó szándékkal és közös céllal tovább folytatja három átalakítási napirendjét – a prágai, norfolki és müncheni napirendeket, bármennyire akadozva és bármennyire tökéletlenül is. A végkimenetelen sok múlik.”

⁶⁶ Szabó János: Haderőreform – nehezített pályán. Humán Szemle, 2005. 3. sz. 82-98. p.

⁶⁷ A biztonsági környezet kérdéseivel részletesen foglalkoznak Matus János – az irodalomjegyzékben is említett - tanulmányai is.

Az első kihíváscsoportról szólva a **honvédelmi költségvetési források mintegy 100 milliárd forintos csökkentésének** részletezése után az a magyarázat olvasható, hogy „a kormányzat minden valószínűség szerint óriási nyomás alatt hozta meg a költségvetés csökkentésével kapcsolatos döntését. Mindazonáltal egyértelműen úgy tűnik, hogy a választások előtti periódusban átgondolt stratégia szerint döntött úgy, hogy inkább az **intézményi eszközökkel lokalizálható feszültségeket, mintsem a politikai szinten, a politikai eszközökkel sokkal kisebb eséllyel kézben tartható, kezelhető feszültségeket vállalja fel.** A honvédelmi szektorban ezek a döntések ennek ellenére nem voltak ellenállásmentesek. Sem a hierarchia alján, sem pedig a hierarchia tetején nem lehetett megspórolni a hazai kormányzat számára azt az élményt, hogy sajátos módon a Magyar Köztársaságnak ez a szervezete sem tartozik már azok közé, amelyeknek az előnytelen kormányzati döntéseket következmény és konfliktus nélkül lehet leeróltetni a torkán”.⁶⁸

A reakciók közül említi a **hierarchia alján lévők problémáit megszólaltató** Farkas Roland által vélt anomáliákat, (megjegyzem, hogy nevezett korábban figyelemre méltó tudományos tevékenységet folytatott) másfelől a vezérkari főnök posztján végrehajtott kényszerű váltást, ami a szigorító rendszabályok bevezetésének a következménye volt. A vezetés hitelének visszanyerése törekvéseként kiemeli, hogy az **új vezérkari főnök első számú feladatának a stabilizációt tartotta,** ami nyilvánvalóan reagálás a változások hatására elszabaduló instabilizációs tendenciákra. Célja többek között, hogy a feltételrendszerhez tartozó kondíciókat, forrásokat, illetve az erre ültethető elvárásokat harmóniába hozhassa egymással és egyértelművé tehesse, milyen képességek létrehozására elegendők az adottságok, továbbá a kommunikáció javítása és az érintettekkel a párbeszéd fokozása.

A b) pont alatti problémákról írja: „A Magyar Honvédség vezetői számára fokozottan gondot jelentenek azok a **NATO-központból származó elmarasztalások,** amelyek esetében folyamatosan mentegetőzniük kell. Amikor ugyanis kritikát kapnak a brüsszeli központból, többnyire nem a magyar katona nemzetközi feladatvállalásai során fölmutatott teljesítményeiről, hanem a Magyar Honvédség előtt álló, 10 éves képesség-elérési folyamat kormányzati beavatkozások miatti teljesítéshiányáról van szó.” Ezt követően a kiképzési rendszer reformja, a humánszektor új kezdeményezései kerülnek megvilágításra. Mint jogállási kérdéseket érintő változtatást utalok a **kafetéria rendszer** tervezésére.

Másrészt a tanulmány felhívja a figyelmet, hogy az **európai uniós kezdeményezések számos esetben** (például a terrorizmus elleni világméretű harc uniós összefogásának a lépései tekintetében) **a végrehajtás stádiumába jutottak.** Főként az egymással párhuzamosan folyó válságkezelés katonai eszközeinek a kialakítása, a katonai képességek továbbfejlesztése, valamint a válságkezelési eszközök gyakorlati alkalmazása körében.

Mások bizonyára találnának egyéb kiemelendő kérdéseket, de témámnál fogva fentieket szükségesnek és elegendőnek tartottam felidézni. Részemről zömében főleg azok jogi szakterületi kezelésére vonatkozó **hipotézisek** (elképzelés és abból való kiindulás) és **azokat alátámasztó adatok,** majd ahol lehet, - címzett nélküli. tudományos jellegű javaslatok kerülnek tehát e részbe és mint ilyenek, általában a már folyó vagy jövőbeli (2005. utáni) honvédelmi jogalkotási és alkalmazási feladatokra vonatkoznak.

⁶⁸ 2005. április 1-jétől a védelmi tárca 21 helyett 11 főosztályi jogállású szervezete lett, fiatalabb vezetőkkel, átlátható feladatokkal és hatáskörökkel felállítva, és a honvédelmi tárca létszáma december 31-ig 650 főre csökken. Az integrált Honvédelmi Minisztérium 2005. december 31-ig előirányzott mintegy 30%-os csökkenése azt jelentette, hogy április 1-jei hatállyal közel 800-an kezdték meg felmentési idejük letöltését.

A következtetéseimet a szövegkörnyezettől való jobb elhatárolás érdekében – elsősorban a címekbe - vastag *dőlt* betűvel írom.

3.2. KÖVETKEZTETÉSEK A JOGALKOTÁS TERÜLETÉN

3.2.1. *A nemzeti és a nemzetközi szövetségi kötelezettségek további összhangba hozása alapvetően a meglévő közjogi kereteken belüli végrehajtási szabályozással*

A meglévő jelentősebb **közjogi keretek** megítélésem szerint adottak, miután az új Hvt., módosított Alkotmány és Hjt. az életviszonyokhoz való alkalmazkodás főbb törvényi szintű igényeinek eleget tett. Ebből logikusan következik, hogy elsősorban a rendeleti szintű és tárcán belüli, vagyis a végrehajtási szabályozás területén nyílnak a következő években új jogalkotási feladatok, amelyekre a 4. fejezetben kitérek. ***Elsősorban az eddigi súlyponti feladatok változásának lehet szabályozást módosító hatása, de a 2005-ben hatályba lépett törvényekből, azok felhatalmazó rendelkezéseiből is még számos teendő származik, főleg a nemzetközi együttműködési feladatok és a jogállási kérdések területén.***

Az új Hvt. 137. §-a szerint: „A Honvédség részt vesz az Egyesült Nemzetek Szervezete, az **Európai Unió**, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és a NATO keretében szervezett, továbbá nemzetközi szerződés alapján más katonai műveletekben.” Ennek megfelelően fognak alakulni a különböző katonai kötelezettségeket alakító végrehajtási jogszabályok, a jogállási törvény 2004. júliusban majd 2005. őszén történt módosításától, a különböző miniszteri rendeletekig. Meg kell tehát próbálni ***feltárni az új, - jelenleg is aktuális - nemzetközi kötelezettségeknek a hazai jogrenddel való összhangba hozatala*** eddig elvégzett és jelenleg esedékes ***feladatait, az elmaradt szabályozás jellegzetes területeit***, az egyes új (NATO, EU) integrációs – ezen belül jogalkotási feladatokat, a szerződéskötési gyakorlat javításának lehetőségeit.

3.2.2. *Az Európai Unióval kapcsolatos jogharmonizációs feladatok*

Jogászai megközelítéssel elsősorban a **nemzetközi szervezetek** szerepére szeretnék ismételtlen utalni, melyek az államok egyenrangú részvételére építve elfogadható **színteret biztosítanak a kollektív konzultációk és az együttes fellépés számára.**⁶⁹

Az elmondottak különösen érvényesek az **EU-val kapcsolatos kötelezettségekből eredő szabályozási igények várható fokozott megjelenésére és azok jogi eszközökkel történő támogatására.** E kötelezettségek **jogi szempontból nem azonosak a NATO-val kapcsolatos**

⁶⁹ A hivatkozott egyetemi tankönyv (ref. 19.) a nemzetközi szervezetek pozitív szerepét az alábbiakkal egészíti ki 508. oldalán, mely úgy érzem, támogatja az általam a 9. oldalon a jog stabilizáló szerepével és az értékek megőrzésével kapcsolatosan mondottakat: „Az egyetemes, partikuláris, regionális és szubregionális intézményrendszer egy további fontos és egyúttal kettős szerepet is betölt. Egyrészt megtartó erőként szolgál a túlzottan radikális, a *status quót* „felrúgni akaró” gyors változásokkal szemben, és ezáltal segíti a jelenlegi nemzetközi rend intézményesítését és konszolidálását. Másrészt azonban, *mutatis mutandis*, kifejezi az emberiség közös problémáit és az érdeklődés homlokterébe állítja a rendelkezésre váró, sürgős igényeket. Meg kell itt magyaráznunk azt, hogy mit értünk a *status quo* megtartásán, mivel ezt a kifejezést a nemzetközi kapcsolatokban és a nemzetközi jogban legtöbbször negatív értelemben szokták használni. Nos, a *status quo fenntartása*, amennyiben ezt a jelenleg fennálló jogrendre vonatkoztatjuk, pozitív értelemben azt jelenti, hogy elleneznünk kell azokat a törekvéseket, amelyek az államok közötti kapcsolatokat szabályozó alapvető normákat, ezen belül is különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányának elveit és szabályait, egyoldalú és önkényes lépésekkel megsértik.”

kötelezettségekkel. Ahogy Gerelyes István a már hivatkozott gyűjteményben rámutatott⁷⁰, utóbbi nem szupranacionális szervezet, mint az **EU, melyben a tagállamok a szuverenitásuk egy részéről lemondva, jogalkotó képességgel ruházzák fel a szervezetet.**⁷¹ Magyarán, amikor ez a jogalkotó képesség a közös védelempolitika területén is elkezdi érvényesülni, melynek szerintem kulcskérdése az EU-Alkotmány elfogadása, akkor e területre tartozó új típusú jogszabályok is kötelező erővel bekerülnek jogrendszerünkbe és lesz dolga a tárcának a végrehajtásukra vonatkozó belső szabályozással E témát érintő egyéb kérdéseket egy kollégámmal 2005 elején megjelent tanulmányban dolgoztam fel⁷².

Jelzek egy törvényi szinten megoldandó és egy általános végrehajtási jogi problémát az EU-val kapcsolatos jogharmonizációs adósságok körében:

Az Alkotmány 2003. végi módosításakor **nem sikerült elérni a kormánynak a 40/C. §-ban adott felhatalmazáshoz hasonló rendelkezést az EU vezette műveletek esetén** (vagy a felhatalmazás kiterjesztését), ezt mielőbb újra a parlamenti megvitatás tárgyává kellene tenni.

Az EU tagállamok maguk is vállalták, hogy fokozatosan fejlesztik katonai képességeiket. A Magyar Honvédség számára minden eddiginél szélesebb körű, elsősorban a NATO-tagság tapasztalataiból merítő, **európai védelmi együttműködés** remélhetőleg még ezen évtizedben napi **valósággá válik. Ezért a megfelelő szakirányítási eszközökkel elő kell segíteni azok tárcán belüli feltételeinek megvalósulását.**⁷³

3.2.3. A csapatmozgások engedélyezésének további egyszerűsítése.

Gerelyes István, többször idézett kötetében bírálta a kialakított szabályozást.⁷⁴ „Sajnálatos, hogy a „honvédelmi törvény módosításában a **fegyveres erő alkalmazásának új definíciójával adott logikát a kormányrendelet nem követi.** A törvény 259/A. szakasza szerint ugyanis az alkalmazás nem más, mint *„a fegyveres erők rendeltetésszerű használata, harctevékenység”.* Ennek engedélyezése az, amely kizárólagos országgyűlési hatáskör. A harctevékenységet természetesen csak arra kiképzett és az adott harcfeladatnak megfelelően összeállított és felszerelt alakulatok képesek végrehajtani, tehát ezek kiképzési, gyakorlatozási céllal történő külföldre küldése vagy fogadása került kormányhatáskörbe, a katonai személyzet minden egyéb jellegű utazása - sport- és kulturális vetélkedők, üdülés, szakmai tanácskozások céljából- nem engedélyköteles.

A helyes **logikai sorrend az lett volna, ha a szabályozás követi az alkotmányos biztonsági garanciák iránti igény csökkenését.** Eszerint: **1.** a harctevékenységre alkalmas alakulat kiküldése harci helyzetbe országgyűlési engedélyezést jelentett volna, **2.** a

⁷⁰ Gerelyes, 2001., - ref. 1. – p. 10.

⁷¹ Ennek a részleges jogkör-átruházásnak az Alkotmányban való tükröződése kitűnik az alaptörvényt módosító 2002. évi LXI. törvény kihirdetésekor szövegéből.

⁷² Almási Ferenc- Mándi Gábor: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, különös tekintettel az EU Alkotmányára. Új Honvédségi Szemle, 2005. 1. szám. p. 62-72.

⁷³ Nem véletlen, hogy az új Hvt.-t nem sokkal követően készült el egy, a **külföldi missziókat minden szemszögből szabályozó miniszteri utasítás,** amely tartalmazza a szerződés-kötések, a járandóságok, a kompetenciák rendjét, a missziók logisztikai biztosítását.

⁷⁴ Gerelyes, 2001., - ref. 1. – p. 31-32.

harctevékenységre alkalmas alakulat kiküldése nem harci helyzetben kormány jóváhagyást igényelt volna, **3.** katonai személyzet nem harci alakulatban és nem harci helyzetben a miniszter vagy más előjáró döntésétől függött volna.

Így elkerülhető lett volna a nem teljes értékű felsorolás, amelynek kapcsán csupán azt kellene vizsgálni, hogy az adott katonai alakulat alkalmas-e harcfelelő ellátására. Mivel azonban a rendelkezés a külföldi alakulatok esetén is fenntartotta a *fegyveres erő* alkotmányos fogalmát (katonai vagy határőr-alakulat), nem derül ki a szabályozásból, hogy, mondjuk egy ezerfős, harckocsival és nehézfegyverekkel felszerelt külföldi belügyi/rendvédelmi alakulat esetén mi a teendő, ki dönt, vagy esetleg engedélyezésre sincs szükség? Az elkövetkezendő időszakban a gyakorlat majd megmutatja, hogy a szabályozás további finomítása valóban szükséges-e a fenti ellentmondások feloldásához.”

Én másként látom a megoldás helyességét, mint 2001-ben a tisztelt kolléga és *egyik következtetésemként megerősítem, hogy a rendelet állja az idő próbáját.*

A döntő kérdés az, hogy **miért a rendelet 1. §-a szerinti hármas ismérv alapján minősítsünk egy csapatmozgást engedélykötelesnek?** Felmerülhet a különféle matematikai mennyiségi keretekhez (létszám, eszközszám, időtartam, fegyvertípus stb.) kötés, más országok szabályozásának átvétele, harctevékenységre alkalmas módon összeállított és felszerelt alakulatokra szűkített engedélyezési kötelezettség és más megoldások. A jogszabály előkészítése során mindegyiknek megmutatkozott az ellentmondása, bonyolultsága, értelmezhetetlensége vagy a vele való visszaélés kockázata. Például több más ország engedélyezési rendjét is vizsgáltuk katonadiplomáciai úton, illetve magam tudományos kutatói szeminárium keretében, meglehetősen **eltérő szabályozási gyakorlatot találtunk.**

Magyarországon egy **sajátos, több éves magyar országgyűlési engedélyezési gyakorlatra**, határozatainak indoklásaira **épített szabályozás** alakult ki, mely az időközi módosítással betölti a rendeltetését. Konkrétan a kolléga 2. szempontjával az a gond, hogy a fegyveres erőkből kiemel szervesen oda tartozó csapatokat, illetve a harctevékenységre alkalmassághoz való kötés szabályozatlanul hagyná a különféle harcbiztosító, logisztikai tevékenységekre irányuló csapatmozgásokat, amelyek nélkül egy fegyveres erő működésképtelen, tehát hiba lenne ilyeneket egyáltalán nem kötni engedélyezéshez. Mivel a *csapatmozgást* nem a Hvt. definiálja, és az országgyűlési álláspontra vezethető vissza, szerintem csak Hvt. definíció kiegészítését követően és az alapján kerülhet szóba elviekben is a rendelet 1. §-ának módosítása.

A fenti **három feltétel együttes megvalósulása esetén éri el** a katonai határátlépő mozgás azt a szintet, **"veszélyességet"**, amikor az adott fegyveres erő már képes lehet harci vagy azzal összefüggő tevékenység folytatására, ezért jelenléte az állam biztonságát érintheti. E közjogi szempontból releváns **feltétel-együttállás** esetében szükséges a hozzájárulás. Mennyiségi keretek a rendeletben alig fordulnak elő.

Számomra évek tapasztalatai kellettek (mint szemléltettem), amíg megértettem, miért **nem indokolt hazai viszonyok között a határátlépő csapatmozgások engedélyezését kormány szintnél**, és harcfelelővel külföldre küldés egyes eseteiben a parlamentnél **lejjebb** szállítani. A csapatmozgás önmagában **komplex**, legalábbis a határátlépéskor több tárcához tartozó szakemberek (katonák, vám- és határőr személyzet és a rakománytól függően más hatósági közreműködők) összehangolt munkáját igényli. Ennek tervezéséhez és ellenőrzéséhez is mindegyikre kiterjedő, a nemzetközi szerződések alkalmazásáról is

iránymutatást tartalmazó döntés indokolt.

3.2.4. Szabályozási hiányosságok

Alapvetően a fenti csapatmozgási körbe sorolható a következő három témakör:

Egyes Alkotmány szerinti minősített helyzetek idején történő és a gyors határátlépést igénylő, elsősorban légtérvédelmi együttműködési helyzetek idején eseti, csak e helyzetekre vonatkozó kormányhatározatok alapján is megtörténhet a csapatmozgás. Ezekkel a helyzetekkel való katonajogászai foglalkozásnak évente több incidens is aktualitást ad, a legfrissebről „**Hidegháborús baltikumi jelenet**” címmel a értekezésem megírása előtt tudósított a Magyar Nemzet, s annyira elgondolkodtatott, hogy az Olvasóval is megosztom a cikk nagy részét⁷⁵.

Megvizsgálható, hogy tartós rendeleti szabályozás készülhet-e ilyen helyzetekre is. A fő kérdés az, hogy **alkalmazható-e a fenti '190-es rendelet alapvetően nem tervezhető tevékenységekre?** Technikailag igen, mivel van eseti engedélyekre és sürgősségi eljárásra vonatkozó szövegrésze is. **Meg kellene vizsgálni, e tevékenységek engedélyezésének** az eddigi kormányhatározatok tükrében **vannak-e olyan közös ismérvei** amelyekből normatív, rendeleti szabályozást is lehet kialakítani a nagyobb jogbiztonság érdekében.

Az állomásozás kérdése, mint olyan, teljesen kimaradt a jogszabály-előkészítők figyelméből, illetve annak elemei a befogadó nemzeti támogatásra vonatkozó jogszabályokban vannak elszórva.

2000-ben az állomásozás (új Hvt. 204. § (1) bek. b) pont) engedélyezése azért maradt országgyűlési hatáskörben, mert az **államszuverenitást tartósan korlátozó tevékenység.** Megjegyzem, hogy az állomásozásnak eléggé „szerencsétlen” fogalma van a Hvt.-ben, mely a tevékenység formájára és időtartamára utal, de a céljára egyáltalán nem. Jelenleg kevésbé valószínű, hogy szövetséges csapatok hazai állomásozását kérné a Kormány, de megfontolandó, hogy e körben is készüljön rendeleti szabályozás, szükség esetén befogadó nemzeti támogatás szabályozásába építve. Ez többek között szabályozhatná, hogy mely esetekben tekinthető az adott szövetséges fegyveres erő kérése az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló állomásozásra irányulónak, továbbá felmerülhet külön nemzetközi szerződéstől, a rendelet szerinti tevékenységi, létszám és időkerettől, állomásozási területtől függő korlátozás is.

⁷⁵ Magyar Nemzet, 2005. szeptember 19. „Múlt csütörtökön Szu-27-es vadászgépével felszállt ezredének Logyeinoje Poljében lévő bázisáról, hogy Kalinyingrádba repüljön, még nem sejtette, hogy rövidesen egy Oroszország és a NATO közti súlyos incidens főszereplőjévé válik, ami a hidegháborús időköt idézi. Míg a kötelékének többi tagja az észl légtér szabályainak megszegésével. ugyan, de eljutott úti céljához, addig Trojenov repülése Litvánia felett ért csúfos véget: A 36 éves pilóta: katapultálni kényszerült, vörös csillagos gépe Kaunastól mintegy 50 kilométerre csapódott a földbe. Megfigyelők már korábban sejtették, hogy a balti országok tavalyi NATO-csatlakozása óta megnövekedett katonai aktivitás előbb-utóbb súlyosabb eseményhez vezethet. Észtország, Lettország és Litvánia légtérét azóta ugyanis a szövetség többi tagállamának vadászrepülői őrzik, amelyek a Sialuui támaszponton állomásoznak három hónapos váltásban. A fejleményre az orosz légiertő repülései gyakoriságának fokozásával válaszolt, azzal a katonailag teljesen racionális céllal, hogy tesztelje a NATO baltikumi készségségi erőit. Csütörtökön a litván légtérét megsértő, majd ott balesetet szenvedő orosz Szuhojra a Luftwaffe régi Phantom vadászgépeit mozgósították, igaz, a végkifejletbe már nem szólhattak bele a német vendégpilóták. Az ejtőernyőn aláereszkedő orosz repülőgép-vezetőt rövid úton elfogták, és az ügyben nyomban vizsgálatot indított a litván védelmi miniszter...”.

Nincs kellően kihasználva a hatályos nemzetközi szerződésben kifejezetten engedélyezett és országgyűlési engedélyezési jogkörbe nem tartozó *csapatmozgások lehetősége* melyekre az 5. § utal a rendeletben, pedig kétoldalú rendszeres, tartós, tervezhető együttműködésre együttműködés esetén oda is fel lehetne venni engedély jogalapjaként a rendszeres csapatmozgások fő adataira vonatkozó, az engedélyt kifejező rendelkezéseket, s így nem kellene évenként a Kormánytól engedélyt kérni.

A meglevő jogállási törvényekben **nem találhatóak a jövőben „hadkötelesek”-nek minősülő személyek jogállására vonatkozó rendelkezések** Az új Hvt.-vel megszűnt a sorkatonaság, annak időszakában viszont a hadköteles katonák jogállásáról külön törvény, az 1996. évi XLIV. törvény rendelkezett, amely pl. a velük kapcsolatos részletes fegyelmi-és kártérítési szabályokat is tartalmazta. A Hvt. rendkívüli intézkedéseket tartalmazó III. Része lehetőséget nyújt a békeidejűtől eltérő szabályozásra, de pl. egy ilyen hadkötelessel szembeni káreljárás esetén csak a polgári törvénykönyv általános szabályait lehetne alkalmazni, amelyek nyilván nem a hadköteles behívása során fennálló minősített időszak körülményeire készültek. Hadkötelesek az önkéntes tartalékosokon túl, egy megelőző védelmi helyzet, valamint rendkívüli állapot időszakában behívásra kerülhetnek, és indokoltnak látszik mielőbb *kidolgozni a jogállásukra vonatkozó speciális jogszabályokat*, előzetesen megvizsgálni, hogy az őket érintő jogállási problémákat hatályos jogszabály alapján milyen körben lehet rendezni.

3.3. KÖVETKEZTETÉSEK A NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK TERÜLETÉN

3.3.1. *A minisztériumközi megállapodások (MOU) beválnak bizonyuló tartalmi és formai elemei hasznosítása*

Az angolszász jogrendszerből átvett ezen szerződési megoldások már tág teret nyertek a nemzetközi kapcsolatok jogi háttérének biztosításában és a hosszabb ideje egy-egy tárgykörben alkalmazottakra kialakított konstrukciókat célszerű új relációkban is alkalmazni. Gyakori ügyekben minta megállapodásokat lehet készíteni magyar és angol nyelven.

3.3.2. *A különböző partnerek anyagi-, eljárási szabályainak jobban megfelelő együttműködés igazgatási szabályai kialakítása*

A hasonló politikai, gazdasági, védelmi feltételekkel rendelkező országok megoldásainak figyelembe vétele a szerződések területén igen fontos. A nemzetközi magánjog általános szabályai is adnak útbaigazítást, de miután korábban teljesen ismeretlen megállapodási tárgykörök és partnerek jelentkeznek (pl. csapatok, hadianyag tengeri szállítása) az ezekre a NATO régebbi tagországaiban kialakult gyakorlatot és a vonatkozó STANAG-eket is alaposan tanulmányozni, majd hasznosítani szükséges.

3.3.3. *A szerződések terén a feltárt nehézségek kiküszöbölése és a fejlődő relációk jelzése.*

Értelemszerűen megkönnyíti a jogászok dolgát a szerződéskötési gyakorlat figyelemmel kísérése és ennek érdekében a tárca *szerződéskötésekben leginkább érintett (logisztikai, pénzügy, beszerzési stb.) szerveinél évente végzett felmérések* bevezetése, amelyre már voltak belső kezdeményezések. A nemzetközi megállapodások eljárásaival foglalkozó (1/2003 (HK. 3) HM utasítást is felül kellene vizsgálni az utóbbi évek átfogó

szervezeti-működési szabályváltozásai és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást újrászabályozó 2005. évi L. törvény előírásaira figyelemmel.

3.4. KÖVETKEZTETÉSEK A VÉGREHAJTÁSI SZABÁLYOZÁS TERÜLETÉN

3.4.1. Általános következtetések

Kiindulópont a tapasztalatok, főleg a vázolt parlamenti problémásorozat alapján az kell, hogy legyen, **van-e egységes szövetségi döntés vagy a Magyarország által kiemelt fontosságúnak értékelt nemzetközi szervezetektől származó mandátum** és felkérés a művelési részvételre. Előbbi esetben a Kormány dönt, utóbbi esetben az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének j) pontja alapján továbbra is a Parlament, de az utóbbi nemzetközi garanciák megkönnyítik, gyorsítják a döntést. Ez sok esetben meghatározza a vállalások feltételeinek felmérését, későbbi tervező, szervező tevékenység alakulását, hogy példaként csak az iraki szerepvállalással kapcsolatos változó parlamenti álláspontok miatt a kontingens-kiutazás-visszahívás terén támadt váratlan feladatokat említsem.

Egy másik nagy hatással járó módosító tényező inkább belső jogalkalmazási kérdésekhez kapcsolható. **2005 novemberében hatályba lépett a közigazgatási és hatósági eljárások új rendjét szabályozó törvény**, amelynek előírásaitól a honvédelmi szakigazgatás a jövőben csak külön törvénnyel szabályozott esetekben térhet el. A hatósági felügyeleti és engedélyezési eljárások csökkenése is elsősorban a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összefüggő feladatoknál jelentkezik, mint pl. a légiközlekedési törvény és végrehajtási rendeletében megjelenő keret jellegű technikai engedélyezés a szövetséges légi járművek repüléseivel kapcsolatban. **Új szabályozási szemléletet és eljárásokat igényel, tehát az új közigazgatási törvény.**

3.4.2. Speciális következtetések

Annyira szerteágazó területről van szó, hogy csak fő irányokra vonatkozó javaslatokat teszek, rövid indokolással

Szabályok kiüresedésének, elavulásának problémája. Az új Hvt. hatályba lépésével különösen aktuális kérdéstről van szó, miután megszűnt számos, főleg a hadkötelesekkel kapcsolatos feladat. A Hvt. 209. §-ában felsorolt (részben, vagy egészben) hatályukat veszítő rendelkezések (35 db) áttekintésével ezek jól behatárolhatók, a HM ezekhez kapcsolódó belső rendelkezései úgyszintén. A felesleges szabályok megszüntetése deregulációs tevékenység keretében rendezhető, melyre már eddig is számos példa volt, mint a balkáni művelési területre vonatkozó határozatok nagy részének már megtörtént hatálytalanítása, illetve egy részük tartalmának a 94/2001. (XII. 21.) OGY határozatba összevonása.

Az elmaradt és emiatt tartós problémákat előidéző szabályozás területeinek behatárolása. Amit a jogalkotás terén a 2. fejezet végén elmondtam értelemszerűen, és azzal összefüggésben vonatkozik a belső szabályozásra is.

A meglévő, de módosításra szoruló szabályozási területek és az indokolt szabályozási irány bemutatása. Hasonló itt is a helyzet, a jogalkotásnál felvetetthez, de a tárca feladatterveinek, védelmi tervezési dokumentumainak tartalmát és a külső, objektív szakértői véleményeket is fokozottabban figyelembe kell venni (v.ö.: radarberuházás tanulságai).

Az új NATO tagállamok jogi szakterületen történő integrációja fontossága, lehetőségei, módja. Gyakorlatilag a mi integrációs folyamatunkhoz **hasonló kapcsolatok és a velük járó szabályozási munka** közben illetve előtt vagyunk, és a saját tapasztalatok jól hasznosíthatók.

Az államigazgatási és a nemzetközi egyeztetési rend korszerűsítése, (pl. informatikai) lehetőségeinek ésszerű hasznosítása

Sajátos ellentmondás, hogy részben mi **magunk is elősegíthettük a saját szervezetünk racionalizálásának, létszámcsökkentésének egyes feltételeit.**

Kevesebb **előterjesztést kell készíteni** például a csapatmozgások túlnyomó része engedélyezésének kormányzati jogkörbe kerülése miatt, mely, legalábbis papíron az iratok szerint néhány társam és magam munkájának eredménye. Kb. 100 példányban másolt iratokkal gyorsabban elérhetjük ugyanarra a típusú döntési tárgyra az engedélyt, amire öt éve kb. még ugyanannyi papírt kellett áldozni, lévén, hogy a kormány-előterjesztés kis részét kitevő parlamenti határozati javaslatot esetenként hatszoros mennyiségben kellett a Házba beküldeni. Hogy érdemben kinek volt rá szüksége, ma sem tudom.

Általában azonban az a véleményem, hogy a közigazgatási jogásznak **„hivatalból” kell törekednie az államigazgatási egyeztetések egyszerűsítésére**, amelynek jelenleg legszembetűnőbb példája tárcánknál is a **tervezetek emailen küldése**. Ez azonban annak a kísértésével jár, hogy a tervezetre a véleménykérő, gyakran a saját ügykörében bekövetkezett „időcsúszások” kompenzálására érdemi vizsgálathoz túl rövid határidőt ad nem véve figyelembe a másik tárcánál garanciális okokból szükséges iktatást, szignálást, belső egyeztetést és aláíratásra felterjesztést, melyekre a témával érintett szervezeteknél minimum egy hét szükséges.

A nemzetközi egyeztetési rendben racionalizálási lehetőség az integráció jelenlegi fokán már gyakorlottnak mondható **nemzeti képviseleti személyzetek fokozott bevonásában** és a külföldi partner szervezetekkel a jóváhagyott programokban folytatható együttműködés minél **közvetlenebb szakértői szintekre delegálásában** rejlik, melyhez a hatályos utasítások egy részének módosítása válhat indokolttá.

E fajta terhek csökkenésével valóban kevesebb az adminisztráció, de akkor kevesebb jogászra van szükség? Nem biztos, mert van őket, minket mire **úticsoportosítani**, főleg az uniós jogszabályok tényleges alkalmazása területén, ami igaz, főleg a gazdasági tevékenységet érinti. Egyébként alapvetően egyetértek azzal, hogy nem indokolt a kiszolgáló igazgatási apparátust a csapatokhoz képest aránytalan létszámmal fenntartani.

3.4.3. A katonai jogászok nemzetközi együttműködő képessége javításának egyes kérdései.

A fejlődő nemzetközi humanitárius jogi, hadijogi szabályok katonai képzésben történő érvényesítésének a NATO egyezményekből is fakadó újszerű lehetőségeit, ⁷⁶a NATO

⁷⁶ Dieter Fleck. irodalomjegyzékben hivatkozott 1999. évi hadijogi kézikönyve szintén ajánlható tudományos forrás.

különböző szintű iskolarendszerű tanfolyamait, a nemzetközi jogi szakmai és tudományos *szervezetek honlapjait*,⁷⁷ és a különböző tudományos rendezvényeket említeném.

A **HM Jogi és Információvédelmi Főosztály** ezek elérhetősége és a velük való kapcsolattartás terén számos tapasztalattal rendelkezik és remélhetőleg a különböző magasabb parancsnokságok jogi irodáin is kialakul e területen képzett szakemberek köre. A jelenlegi költségvetési kondíciók mellett a felsorolt lehetőségek egy része - értekezésem idején - nehezebben megvalósítható.

Az értekezésem **szakirodalom jegyzékében** szereplő, eddig külön nem említett tankönyvek és más jelentősebb képzési kiadványok tanulmányozását is ajánlom a katonajogász kollégáknak.

I

A nyelvi követelmények értelemszerűen és specifikusan érvényesek a nemzetközi együttműködésben résztvevő jogászok esetében, **számos katonai rövidítést és szakterminológiát** is el kell sajátítaniuk, főleg a külföldi tárgyalási követelményekre tekintettel .

⁷⁷ www.nato.int, www.un.org, www.osce.org, www.icrc.org,

4. FEJEZET

ÖSSZEGEZETT KÖVETKEZTETÉSEK, ELÉRT EREDMÉNYEK, JAVASLATOK, TOVÁBBI KUTATÁST IGÉNYLŐ TERÜLETEK

4.1. ÖSSZEGEZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Miután ismertettem honvédelmünk NATO-integrációjának jogi hátterét, beszámoltam az ennek során szerzett szakterületi tapasztalatokról és az egyes fejezetek részkövetkeztetéseit is megállapítottam, nincs nagyon nehéz dolgom az összegezett következtetések levonásakor. A **jogtudomány** nem elvont tudomány, mint az etika vagy filozófia, **nem függetlenítheti magát a jog által szabályozott életviszonyoktól**, így a honvédelmi jog, mint tudományszak sem a honvédelemtől és annak valós helyzetétől, problémáitól.

A honvédelmi jog **kiterjed a közigazgatás egy sajátos ágának a honvédelmi igazgatásnak a kérdéseire és bizonyos alkotmány-, nemzetközi- és büntetőjogi szabályozási területekre**. A jogot szokták a politika szolgálóleányának, régebben az uralkodó osztály akaratának nevezni. Ez a demokratikus jogállamban nem túl jól hangzik, de az első általános következtetésem az, hogy a nemzetközi és a hazai **politikai döntéseket** ma is **követi a honvédelmi jogalkotás**.⁷⁸

A jogi munka elsődlegesen funkcionális és nem ágazati szaktevékenység, ezért **az ágazat, jelen esetben a honvédelem várható fejleményei, másrészt a meglévő jogszabályok határozzák meg alapvetően a honvédelmi jogi tevékenység feladatait, mozgásterét**. Alapvetően két megoldást választhat, vagy a meglévő jelentősebb **közjogi kereteken belüli végrehajtási szabályozással** vagy akár a kétharmados törvényi **keretek további módosításával** próbálja a jogi hátteret a valós szabályozási igényekhez igazítani.

További megállapításaim az egyes fejezetekre vonatkozóan:

Az első fejezetben megvizsgáltam a NATO-hoz történt magyar csatlakozás, valamint honvédelmünk ezzel kapcsolatos integrációs folyamatának nemzetközi jogi és belső jogi szempontból fontos **történeti eseményeit, illetve jogi dokumentumait**. A bő egy évtizedes **időszakot, az integráció fontosabb szakaszai szerint tagoltam**, melyeken belül **kiemeltem** azokat a meghatározó jogalkotási vagy nemzetközi szerződéskötési **eredményeket**, amelyek biztosították a tagság megvalósításához és a szövetségi kötelezettséggel járó feladatok végrehajtásához szükséges jogi hátteret. Ugyanezen fejezetben szabályozási tárgyak többfajta csoportosítását, illetve sajátos külföldi (főként szövetségi) **jogi és biztonságpolitikai dokumentumok magyarázatát** is végeztem. Igyekeztem a folyamatot rendszerként tekinteni, egyes elemeit időben, tartalmilag vagy összefüggésekben egymásra építeni. Így például kimutattam a fontosabb integrációs törvények kiváltó okait és tartalmukban a nemzetközi szerződések elemeinek tükröződését.

Ezen kutatási eredményeimre alapozva meggyőződésem, hogy sikerült a **tárgyidőszak rendkívül terjedelmes jogi háttéranyagát** az érintett, illetve érdeklődő szakemberek számára lényegesen **áttekinthetővé tenni** és a téma egyes részterületeinek további kutatása

⁷⁸ Elég csak a különböző nagyobb pártok által lényegében már a választási időszakban meghirdetett szövetségi integrációs, illetve haderő átalakítási céloknak a kormányprogramokban hivatalossá válására, majd a törvényalkotási programba és a Kormány jogalkotási tervébe való átkerülésére gondolni.

érdekében segítséget nyújtó további jogi, illetve tudományos forrásokra a figyelmet felhívni.

A **második fejezetben** sorra vettem a négy forrásdokumentum csoport szerinti vizsgálati és csoportosítási lehetőségeket, **csoportosítottam és példákkal illusztráltam a jogalkotással, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos jogi problémákat**, végül a végrehajtási jogalkotás és belső szabályozás során szerzett tapasztalatokat, melyek közül kiemeltem a 30 esetből álló **közjogi probléma sorozat** szöveges és táblázatos feldolgozását.

A **jogalkotás** területén feltártam a hazai alkotmányos keretek, valamint az aktuális regionális és katonapolitikai események hatását a megvalósult jogalkotásra, a csapatmozgások engedélyezésének közjogi, valamint rendeleti és belső szabályozási szintű problémáit.

A **nemzetközi szerződéskötés** több általános, nehezítő körülményének megvilágítása után a speciális területekről, a nemzetközi kárrendezés, a hazai katonai objektumok külföldiek által történő igénybevételének és a nagyobb beszerzések, beruházások jogi problémáiról szóltam.

A NATO jogi alapidokumentumaiból közvetlenül nem következő, de a mindennapi tagsági feladatok teljesítéséhez viszont elengedhetetlen **végrehajtási szabályozási problémák** körében kitértem a NATO „jogrendszere” sajátos elemeinek kezelésére, az ún. nem 5. cikk szerinti műveletek problematikájára, az integrált légtérvédelemben való részvétel jogi hátterének kialakítására, más szabályozási dilemmákra és tárcán belüli integrációs feladatokra.

A fejezet végén megállapítottam, hogy a vizsgált időszak nem minden szabályozási kérdésében sikerült a jogalkotónak optimális és időbeni eredményekre jutni, és a közjogi döntés-előkészítési és hozatali folyamat változó hatékonyságának okaival kapcsolatos következtetésekre is jutottam.

A **harmadik fejezetben** levontam jogi szempontból honvédelmünk NATO-integrációs folyamatának következtetéseit. Neves katonai szakértők munkáiban jelzett aktuális és valószínűsíthető honvédelmi változások, a problémák jogi kezelésére hipotéziseket állítottam és azok bizonyítására törekedtem.

Következtetésem érintik például a jogalkotás terén a nemzeti közjogi szabályozási sajátosságok és a nemzetközi, szövetségi kötelezettségek összhangba hozása jogi lehetőségeit, a súlyponti feladatok változásának szabályozást módosító hatását, - különös tekintettel az EU-val kapcsolatos jogharmonizációra és az új NATO tagállamok jogi szakterületi integrációjára – a kiüresedett szabályok deregulációját, a csapatmozgás engedélyezés korszerűsítését. Behatárolják a módosításra szoruló vagy elmaradt szabályozás területeit.

A szerződések terén e felvetéseim, javaslataim érintik a különböző partnerek szabályainak is megfelelő együttműködés kérdéseit, a szerződéskötési gyakorlat javításának más lehetőségeit. Végül, de nem utolsó sorban az államigazgatási és a nemzetközi egyeztetési rend korszerűsítése, (pl. informatikai) lehetőségeit illetve a jogi és igazgatási szakállomány, és szaktevékenység interoperabilitási képességeinek fejlesztése lehetséges módjait próbáltam jelezni.

4.2. ELÉRT EREDMÉNYEK

Úgy érzem, **kutatási céljaimat megvalósítottam**. Eredményeimet, ezen belül a tudományos értékű eredményeket az alábbiakban összegezem:

Eredményeim⁷⁹

Elhatároltam - időrendi sorrendben - a magyar NATO-integráció honvédelmet érintő főbb időszakait és azokat szakmai szempontból jellemeztem a fontosabb törvények, illetve kormányrendeletek, országgyűlési határozatok segítségével;

megállapítottam és magyaráztam a NATO-integráció magyarországi fő feladatai megoldásának jogi eszközeit, (forrásdokumentumait) és azokra ható, a NATO „jogrendszerébe” tartozó fontosabb jogforrásokat;

bemutattam a hazai jogi dokumentumokban a nemzetközi szerződések tartalmának érvényesítését, a jogállási tárgyú szerződések (SOFA) rendszerét, a megkötött fontosabb két- és többoldalú megállapodásokat;

szemléltettem és elemeztem (számos példa felhasználásával) a hazai jogalkotásra és a nemzetközi szerződés előkészítésre, majd a végrehajtási szabályozásra ható sajátos (külső és belső) jogi és egyéb problémákat;

behatóroltam és példákkal szemléltettem a nem jogállási tárgyú NATO jogi alapdokumentumokból közvetlenül eredő szabályozási feladatokat;

feltártam és elemeztem a nemzetközi válságkezelési és más új katonai feladatok jogi dilemmáit az aktuális nemzetközi, szövetségi és hazai fejlemények tükrében, és bemutattam a feladatokhoz szükséges belső jogi feltételek kialakítását;

javaslatot tettem a jogalkotás, szerződéskötés és belső szabályozás aktuális és várható feladataira a további NATO-integráció és az EU-jogharmonizációs követelmények tükrében.

Új tudományos eredményként értékelem a következőket:

1. Tudományos értékű joganyag-rendszerezést, illetve azt kiegészítő dokumentációs forrásfeltárást és magyarázatot végeztem főként az első, **jogi probléma rendszerezést** pedig (más csoportosítási szempontokkal) a második fejezetben.

2. Vizsgálataim alapján a második fejezet végén, a 74. oldalon tudományosan hasznosítható, összefüggés-feltáró megállapításokat alkottam a honvédelemnek a kutatott időszakban történt közjogi döntéshozatali és jogi szabályozási folyamatára vonatkozóan.

⁷⁹az első három, főként az 1. fejezet, a következő kettő a 2. fejezet, az utolsó kettő a 3. fejezet szerinti munka eredménye.

3. Végül a harmadik fejezetben **kidolgoztam egy javaslatcsomagot**, amely új, aktuális, jogi szempontból is jelentős honvédelmi feladatokkal kapcsolatos és **részjavaslatai** eddig nem kerültek összegyűjtésre tehát **együttesen tudományos értékűek**. Megvizsgálásuk és jogi szakfeladatokká történő átalakításuk a honvédelmi igazgatás és nemzetközi kapcsolattartás területén előnyökkel járhat.

Megítélésem szerint tehát az értekezésem eddigi három nagy tartalmi egységéhez (fejezetéhez) jellemzően egy-egy tudományos eredmény köthető.

4.3. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK HASZNOSÍTHATÓSÁGA

Az értekezés tudományos körben történő feldolgozását követően **mind a jogtudomány, mind a hadtudomány területén** várhatóak olyan, jelenleg még nehezen felmérhető tudományos eredmények, amelyek ezen tudományok fejlődéséhez és az ott folyó további **kutatások sikeréhez hozzájárulhatnak**. Egyrészt tudományos értékű joganyag-rendszerezést próbáltam végezni. Másrészt be kívántam bizonyítani, hogy a **nemzetközi (szövetségi) döntések és szerződések tartalma**, meghatározható szabályozási irányt és kereteket adva, összefügg **az új honvédelmi jogszabályokéval**, melyekben azonban a nemzeti feltételeket, sajátosságokat is indokolt érvényesíteni.

A hadtudományok fejlődése - azok kutatási tárgyánál fogva - szoros összefüggésben áll a honvédelmi szféra működésének, nemzetközi kapcsolatrendszerének kereteit meghatározó közjogi szabályok, nemzetközi szerződések alakulásával. Így a doktori értekezésemben tárgyalt témára vonatkozó tudományos eredmények hozzájárulhatnak a hadtudomány fejlődéséhez, tekintettel arra is, hogy a **honvédelmi jog az egyik tudományszak a Hadtudományi Doktori Iskolán**.

Nehéz a fenti kutatásaim problémafelvetéseinek és javaslatainak címzettjeit konkrétabban megnevezni, mert többen is vannak, tárcán belül és kívül, de még az államigazgatáson túl is. Ma, a médiának is köszönhetően szinte mindenki ért – vélemény-nyilvánítás szintjén - a honvédelemhez.

Az értekezés első fejezetében foglaltak hozzájárulhatnak a **katonai tanintézetekben** folyó jogi oktatáshoz, valamint a polgári felsősoktatási intézményekben a honvédelmi, illetve biztonságelméleti ismeretek, az állam- és jogtudományi karokon a **honvédelmi jog oktatásához**. Elősegíti a témában folyó további kutatásokat, mivel szemléletesen áttekinti a NATO-integráció széleskörű jogi hátterét, eredményeit.

A második és harmadik fejezet tartalma szintén hasznos az oktató és tudományos munkában, de **gyakorlati segítséget leginkább a jogalkalmazó munkához** nyújt, mind a tárcán, mind a vele együttműködő minisztériumokban és azokhoz tartozó szervezeteknél. Segítheti a korábban hasznosnak bizonyult jogi és szakigazgatási megoldások továbbvitelét, a kevésbé sikeresek megismétlődésének elkerülését, a szabályozás további lépéseinek sokoldalú megalapozását. A gyakorló jogászok számára főleg a **munkamódszerek, a nemzetközi közjogi és szerződési rendszernek** a szövetséges fegyveres erők tekintetében releváns anyagi és eljárási szabályai **megismerése** területén ad támogatást.

4.3. TOVÁBBI KUTATÁST IGÉNYLŐ TERÜLETEK

Magam nem folytattam egyes, olyan területek kutatását, amelyeket értekezésemben említék, de igyekeztem ahhoz útmutatást adni.

Értekezésem 1. Fejezetében említett csapatmozgási adatok összegyűjtésével, részletezésével, a 29. oldalon lévő két táblázat (Külföldi fegyveres erők műveleti átvonulása, tartózkodása Magyarországon, illetve magyar fegyveres erők külföldi műveleti kiküldése, tartózkodása - időszak években), esetleges felhasználásával, **további kutatásra érdemesek jogi szempontból is a hazánkat érintő műveleti csapatmozgások.**

Szintén nagyon sok feltáratlan jogi tudományos lehetőség van a közjogi döntéshozatal igazgatási szempontból racionálisabb, aktuálpolitikától kevésbé befolyásolt lehetőségeinek kutatására, a vizsgálathoz az 58. oldalon levő táblázat adaptálása ajánlható és egyes különösen problémás szakaszok, pl. az 1999-es koszovói, vagy a 2003 tavaszi iraki válsággal kapcsolatos döntés-előkészítés részleteit is érdemes lehet később tudományos szempontból részletesebben is tanulmányozni.

Szintén érdekes a **fogadó állam saját területe feletti és a küldő állam saját polgárai feletti joghatósága** megosztása államonkénti gyakorlatának vizsgálata, például meghatározott európai országok kétoldalú SOFA megállapodásait és joggyakorlatát figyelembe véve.

Egyéb területeket alapvetően a tudományos érdeklődést tanúsító szakemberek speciális képességei és igényei határozhatnak meg, amelyhez úgy érzem, hogy értekezésem egyes tárgykörei további támpontokat nyújthatnak, ilyen esetekben javasolom az ott elhelyezett lábjegyzetekben szereplő és hivatkozott források, adatok külön áttekintését a továbblépés érdekében.

4.4. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS ÉS MEGEMLÉKEZÉS

Ezúton tisztelettel köszönetet mondok mindazoknak, akik bármilyen módon véleményükkel, tanácsaikkal, útmutatásaikkal segítettek kutatómunkám végzését, elhatározott célkitűzéseim teljesítését, különösen Dr. Molnár Miklós egyetemi tanár úrnak, témavezetőmnek, a Hadtudományi Doktori Iskola munkatársainak, valamint a Biztonságelméletek tudomány szak tanszéki oktatóinak, akik az értekezés tanulmányi előkészületei és tudományos-adminisztrációs feltételei megszerzésének folyamatában számomra a legtöbb segítséget adták.

Két, szakmai és emberi tekintetben példamutató kollégának már nem tudok személyesen köszönetet mondani értekezésem védelme alkalmából. Néhai **Dr. Székely Sándor** ny. ezredes, a Jogi és Igazgatási Főosztály volt főosztályvezető-helyettese, később köztisztviselője, a honvédelem jogállami szabályainak előkészítésében és megalkotásában való közreműködése, becsületes, segítőkész, a jogi és igazgatási szolgálat érdekeit képviselő tevékenysége miatt, **Dr. Murányi Zoltán** (PhD), a ZMNE volt jogtudományi szakcsoportvezetője pedig a pályafutásunkat a doktori tanulmányaim kezdetéig végigkísérő szakmai tudományos kapcsolat és tanulmányaimhoz adott segítsége, tanácsai miatt marad örökké emlékezetemben.

BEFEJEZÉS

Ahogy a bevezetés mottójánál, ismét a nagy államférfi és hazafi egy mondását idézem, már a ZMNE Kossuth Lajos Hadtudományi Kar iránti tiszteletből is, de főleg mert értekezésem témájához is kapcsolódik: „*Kisebb nemzetek csak egymás közti szoros föderáció által biztosíthatják politikai létüket s nemzeti önállóságukat és függetlenségüket.*” A régies, de bölcs figyelmeztetés a XXI. században beigazolódott azzal, hogy régióink országai szövetségi vagy partnerségi viszonyban állnak és hazánk ennek alakításában, az értekezésem tárgyidőszakában egyedi, néhány területen példamutató szerepet játszott. Kossuth is jogászként kezdte, a mai kollégák számára így remélhetőleg még aktuálisabb a felhívása.

A témában folytatott kutatásom összefoglalásaként a fő reményem az, hogy sikerül az érdeklődést a katona jogászokban és a hadtudományt művelőkben is felkeltenem a dinamikusan változó NATO- és egyre inkább EU integrációs folyamat **jogi hátterének további tudományos megvilágítása érdekében**. Bízom abban, hogy a mi tapasztalatainkat az új kihívások kezelésére is adaptálni tudják.

Értekezésemmel és annak a jelen és jövő szakemberei, kutatói számára történő felhasználásra bocsátásával remélem, hogy ellentételezést nyújthatok a számomra biztosított honvédségi, kollegiális és előjárói támogatásért.

Meggyőződésem, hogy jó néhány újabb tanulmányt fog megérni akár a honvédelmi jogalkotás, a csapatmozgás-engedélyezés és más közjogi döntések, akár a nemzetközi szerződéskötések vagy a szövetségi együttműködés katonajogászai tapasztalatainak a XXI. század új és változó követelményei tükrében történő elemzése. Remélem, hogy azt már egy **újabb nemzedékhez tartozó szakemberek** tudják elvégezni, akik számíthatnak majd az értekezésem eredményeire is, hogy jobban érezzék, ismerjék mi történt a szövetségi tagság kezdetének jogi szempontból rögzös útján, de szakmai élményekben mégis gazdag szakaszában.

Budapest, 2005. október 27.

Dr. Almási Ferenc alezredes

MELLÉKLETEK A DOKTORI ÉRTEKEZÉSHEZ

1. számú melléklet

A HVT. DEFINÍCIÓI

Értelmező rendelkezések

204. § (1) A honvédelmet érintő törvények alkalmazásában

a) alkalmazás: a fegyveres erők rendeltetésszerű használata, harctevékenység,

b) állomásozás: a Honvédség szervezeteinek átvonulásához szükséges időt, illetve a gyakorlat és hozzá kapcsolódó államhatár-átlépés időtartamát meghaladó tartós külföldi, illetve külföldi fegyveres erők esetében magyarországi jelenlét a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) 46. §-a (3) bekezdésének *b)* pontja kivételével,

c) államhatár átlépése: az alakulatok Magyarország területére történő belépése, az országból való kilépése, valamint az átvonulás,

d) külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység: a Honvédség részvétele a szemben álló felek fegyveres összeütközése miatt veszélyeztetett területen, a polgári lakosok élete, testi épsége, egészsége, az életfenntartáshoz szükséges alapvető javak biztosítása érdekében,

e) békefenntartás: a Honvédség nem alkalmazás körébe tartozó, a szemben álló felek hozzájárulásával történő tevékenysége, amelynek célja a felek megállapodása végrehajtásának elősegítése, valamint közreműködés a lakosság biztonságos életfeltételeinek helyreállításában,

f) humanitárius művelet: a fogadó ország beleegyezésével a Honvédség által vagy annak érdemi közreműködésével folytatott segítő tevékenység, amely olyan (pl. fegyveres konfliktus, természeti, civilizációs katasztrófa által okozott) helyzet elhárítására és következményeinek csökkentésére irányul, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, alapvető ellátását, a természeti környezetet súlyos mértékben veszélyezteti, károsítja,

g) műveleti terület: az a földrajzi terület és a felette levő légtér, ahol a szemben álló felek konkrét fegyveres cselekményei megvalósulnak vagy ennek veszélye fennáll, illetve a szemben álló felek fegyveres összeütközése miatt veszélyeztetett terület,

h) ország területéről induló külföldi alkalmazás: külföldi fegyveres erők olyan alkalmazása, melynek indítása az ország területéről befogadó nemzeti támogatás mellett, nem az átvonulás technikai rész-cselekményeként történik,

i) szövetségi légtér: több szövetséges állam légtérét békében is átfedő, védelmi célú, légtér-szuverenitási felségjog-érvényesítési terület,

j) befogadó nemzeti támogatás: az ország, a Honvédség és a honvédelemben részt vevő más szervek által, külföldi fegyveres erőknek az ország területén tartózkodásuk vagy azon átvonulásuk során, béke vagy fegyveres összeütközés időszakában egyaránt nyújtott egyoldalúan vállalt, illetőleg nemzetközi szerződéseken és azok végrehajtási megállapodásain alapuló támogatás,

k) NATO Válságreakálási Rendszer: a NATO készülségi és tervezési rendje a különböző fokozatú válságkezelési és szükség esetén kollektív védelmi feladatok előkészítése érdekében,

l) szövetséges fegyveres erők: a kölcsönös katonai segítségnyújtás kötelezettségét tartalmazó hatályos nemzetközi szerződés szerint a Magyar Köztársasággal szövetséges államok fegyveres erői, valamint az e szerződés alapján létrehozott közös katonai szervezetek,

m) az Észak-atlanti Szerződés Szervezete Biztonsági Beruházási Programja: azon katonai célú beruházások, fejlesztések összessége, amelyeket e Szervezet védelmi képességének megőrzése vagy fokozása érdekében tervez és megvalósít. Ezen beruházások érdekében a NATO által elfogadott, részben vagy egészben finanszírozott képességcsomagok, fejlesztési programok megvalósításához szükséges termékek, szolgáltatások beszerzése, továbbá a beruházások során elkészült eszközök mentesek az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. §-a szerinti közterhek alól, illetőleg - a külön jogszabályok szerint - a befizetett környezetvédelmi termékdíj visszaigényelhető. E mentesség nem terjed ki a jogszabály alapján fizetendő bírságokra.

(2) Ahol nemzetközi szerződés fegyveres erőkről rendelkezik, a Magyar Köztársaság vonatkozásában a Magyar Honvédséget kell érteni.

2. számú melléklet az értekezéshez

NATO-VAL KAPCSOLATOS FONTOSABB TÖRVÉNYEK(a már hatálytalan törvényeket *dőlt* betű jelöli)

2004. évi CV. törvény	A honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2001. évi XCV. törvény	A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról
2001. évi XXXIX. törvény	A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról
2000. évi XXXVI. törvény	Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete Biztonsági Beruházási Programjában való részvételhez szükséges törvénymódosításokról
2000. évi XXIII. törvény	A harmadik államoknak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez rendelt képviselői és képviselői jogállásáról szóló, Brüsszelben, 1994. szeptember 14-én kelt Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről
2000. évi IV. törvény	Az információ biztonságáról szóló, Brüsszelben, 1997. március 6-án kelt NATO Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről
2000. évi III. törvény	Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete tagállamai között a nukleáris információkkal kapcsolatos együttműködésről szóló, Párizsban, 1964. június 18-án kelt Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről
1999. évi CXVII. törvény	Az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről, valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról
1999. évi CXVI. törvény	Az Észak-atlanti Szerződés alapján felállított nemzetközi katonai parancsnokságok jogállásáról, Párizsban, 1952. augusztus 28-án készült Jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásról és a Jegyzőkönyv kihirdetéséről
1999. évi CXI. törvény	A Magyar Köztársaságnak a védelmi célokat szolgáló műszaki információk cseréjéről szóló, Brüsszelben, 1970. október 19-én kelt Megállapodáshoz történő csatlakozásáról és a Megállapodás kihirdetéséről
1999. évi CVI. törvény	A Magyar Köztársaságnak a védelmi célokat szolgáló találmányok és a szabadalmaztatásra benyújtott védelmi célokat szolgáló találmányok titoktartalmának kölcsönös védelméről szóló NATO Megállapodáshoz történő csatlakozásáról és a Megállapodás kihirdetéséről
1999. évi XCIX. törvény	Az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról
1999. évi LXXIV. törvény	A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes

	anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
1999. évi LVIII. törvény	A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvény módosításáról
1999. évi VI. törvény	Az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés és kiegészítő dokumentumainak együttes kihirdetéséről
1999. évi V. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és a NATO között Brüsszelben, 1994. július 5-én aláírt Biztonsági Megállapodás és az annak mellékletét képező Ügyvezetési Szabályzat megerősítéséről és kihirdetéséről
1999. évi I. törvény	A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
1998. évi LXXXIX. törvény	A honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról
1998. évi LXXXVII. törvény	A büntető jogszabályok módosításáról
1998. évi LXXXV. törvény	A Nemzeti Biztonsági Felügyeletről
1998. évi XLVII. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a közös békefenntartó zászlóalj létrehozása tárgyában, Budapesten, 1998. március 20-án aláírt Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről
1998. évi XLV. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya, az Olasz Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között Többnemzetiségű Szárazföldi Kötelék létrehozásáról, Udinében, 1998. április 18-án aláírt Egyezmény megerősítéséről és kihirdetéséről
1998. évi XII. törvény	A külföldre utazásról
1997. évi CIII. törvény	A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól
1997. évi XLIX. törvény	A Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodás, valamint az annak mellékletét képező Végrehajtási Megállapodások megerősítéséről és kihirdetéséről
1996. évi XLV. törvény	A katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról
1996. évi XLIV. törvény	<i>A hadköteles katonák szolgálati viszonyáról</i>
1996. évi XLIII. törvény	A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
1995. évi CII. törvény	Az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a "Békepartnerség" más résztvevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodás és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve megerősítéséről és kihirdetéséről
1995. évi C. törvény	A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 45/1996. (III. 25.) Korm. rendelettel

1995. évi LXXVII. törvény	Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével aláírt "Békepartnerség" program Keretdokumentumának törvénybe iktatásáról, és annak a Magyar Köztársaság által történő végrehajtásáról
1995. évi LXXV. törvény	Az államtitokról és a szolgálati titokról
1993. évi CX. törvény	<i>A honvédelemről, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelettel</i>
1992. évi LXXIV. törvény	Az általános forgalmi adóról
1991. évi LXXXII. törvény	A gépjárműadóról
1990. évi C. törvény	A helyi adókról
1990. évi XCIII. törvény	Az illetékekről
1978. évi IV. törvény	A Büntető Törvénykönyvről
1949. évi XX. törvény	A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA

3. számú melléklet az értekezéshez

	Rendkívüli állapot	Megelőző védelmi helyzet	Alkotmány 19/E. §	Szükségállapot	Veszélyhelyzet
Fogalom	Hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén	<i>Külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében</i>	Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén...	Az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények (<i>belső fegyveres cselekmények</i>) <i>elemi csapás</i> vagy <i>ipari szerencsétlenség</i> esetén.	Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása érdekében
Kihirdetésére jogosult	Országgyűlés (akadályoztatása esetén köztársasági elnök)	Országgyűlés (a hadkötelezettség bevezetéséről is az Országgyűlés dönthet)	A minősített helyzet fennállásának megállapítása a Kormány hatáskörébe tartozik.	Országgyűlés (akadályoztatása esetén köztársasági elnök)	A minősített helyzet fennállásának megállapítása a Kormány hatáskörébe tartozik.
Rendkívüli intézkedés kiadására jogosult	Honvédelmi Tanács	Kormány	Kormány	köztársasági elnök (a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását az Országgyűlés, illetőleg az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága felfüggesztheti	Kormány
Alapvető jogok	Az alapvető jogok gyakorlása - az Alk. 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy korlátozható				

Megjegyzések a melléletek változása esetére

FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM JEGYZÉKE

Tudományos és tankönyvek, jegyzetek

- ASMUS, Ronald D.: A NATO kapunyitása. Zrínyi Kiadó, Budapest 2003.
- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények, 2. átdolgozott kiadás Aula Kiadó, Budapest, 2005. ISBN 963 9478 56 4
- FICZERE Lajos-FORGÁCS Imre (szerk). Magyar Közigazgatási jog. Különös Rész, Európai Unió kitekintéssel Osiris Kiadó, Budapest, 2001. ISBN963 379 7160
- FLECK, Dieter The Handbook of The Law of Visiting Forces. Oxford, University Press, 2001. ISBN O-19-836894-7
- FLECK, Dieter (edit.) The Handbook of Humanitarian Law of Armed Conflicts. Oxford, University Press, 1999. ISBN O-19-825835-6
- GAZDAG Ferenc(Szerk.) Biztonságpolitika. Tanulmánykötet, SVKH, Budapest, 2001., ISBN 963 8117 77 X.:
- GERELYES István (Szerk.) A NATO szerződése a magyar jogrendszerben, dokumentumgyűjtemény, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. ISBN 963 379 794 2
- HUNTINGTON, S. A civilizációk összecsapása és az új világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Bp. 1998.
- JUHÁSZ J.-MÁRKUSZ L.-TÁLAS P. VALKI L.: Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában. Zrínyi Kiadó, Budapest 2003. 34-56. oldal. ISBN 963 7037 489
- LAZAREFF, Serge. Status of Military Forces under Current International Law. A. W. SIJTHOFF, Leyden, 1971.
- NATO Kézikönyv. HM SVKH 2001. 65-73. p. ISBN 963 327 363
- Study on NATO enlargement. Brüsszel 1995. (fordítás)
- SHAW, Malcolm N. Nemzetközi Jog (tankönyv) Osiris, Budapest, 2001. ISBN 963 379 895 7
- SZENES Zoltán (Szerk. biz. eln.) Magyarország öt éve a NATO-ban. Tanulmánykötet. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004. ISBN 963 327 376 5
- SZILÁGYI Tivadar: A tudományos írásművekkel szemben támasztott követelmények. (tansegédlet) ZMNE, Budapest 2003. 14. p.
- The Alliance's Strategic Concept. Washington D.C. 1999.

Folyóiratok, időszaki kiadványok

- BALI József: Az ésszerűsítés folytatódik. (Interjú) In: Magyar Honvéd 2005. 19. szám, . p.6-7. ISSN 1586 5266
- GORKA Sebestyén: 2001. szeptember 11. és a hiperterroristák. In: Magyar Nemzet, 2005. szeptember 9., p. 6..
- HASZÁN Zoltán: Civil terepre terveztek hadgyakorlatot. In: Népszabadság, 2001. május 31., p. 3.
- H. Z. Százmillió kártérítési igény hadgyakorlat után - A hollandok pusztítása után az előírások betartását ígéri. In: Magyar Hírlap, 2000. április 26.. p. 3.
- KŐSZEGVÁRI Tibor: A nemzetközi terrorizmus elleni harc katonai aspektusai. In: ZMNE Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények 6. évfolyam, 2. szám Budapest 2004. november: p. 7.-16. ISSN 1417-7323.
- MATUS János: A védelem a változó nemzetközi rendszerben. Előadás, 2005. október. In: Magyar Honvéd 2005. 43. szám. p. 18. ISSN 1586-5266

- MATUS János: Az európai és euroatlanti csatlakozás hatása Magyarország biztonságára, (In: Magyarország az ezredfordulón (szerk. Glatz Ferenc), Budapest, 1999. p. 37-69.,.)
- A NATO a XXI. században. In: NATO Review (a folyóirat magyar nyelvű tájékoztatója). Brüsszel, 2004. évf. p. 4-23.
- PADÁNYI József: Katasztrófaelhárítás. Jegyzet, ZMNE 1998.
- Országgyűlés Hiteles Jegyzőkönyve
- SÁRKÓZY Tamás, Kiút az állami labirintusból. In: Népszabadság, 2005. március 5., p. 4.
- SZABÓ János. A védelmi és biztonságpolitikai környezet perspektívái 2004-ben. 1-2. rész In: Új Honvédségi Szemle, 2004. 3. és 4. szám. . ISSN
- SZABÓ János: Haderőreform – nehezített pályán. In: Humán Szemle, 2005. 3. sz. 82-98
- SZENES Zoltán: A NATO jövője. Hadtudomány, 2005. 3. sz. 5-14. p. ISSN 1219-929X
- TILL Szabolcs-KOVÁCS István: A honvédelmi alkotmányosság egyes kérdéseiről. In: Új Honvédségi Szemle, 1999. 3. szám, p. 19-28.
- A SZERZŐ publikációs tevékenységének jegyzékében felsorolt 1994. utáni magyar nyelvű tanulmányok
- Az értekezés szövegében nevesített és magyarázott törvények számítógépes jogtárban megtalálható indokolása

A SZERZŐ PUBLIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉGÉNEK JEGYZÉKE

HONI MEGJELENÉSŰ KÖNYV

A hadijogról

Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1990. terjedelme: 204 p

FOLYÓIRATCIKKEK

Az igazgatási főtiszt munkája gyakorlatának egyes kérdései. *Katonai Jog és Igazságszolgáltatás*, 1981. 1. szám, p.85-95.

Ismeretlen tettes által elkövetett lopások felderítése és megelőzésük néhány gyakorlati szempontja. *Katonai Jog és Igazságszolgáltatás* 1983. 1. szám, p. 94-108.

Hogyan fejlődött a hadviselés nemzetközi joga Helsinki után? *Honvédelem*, 1986. 10. szám, p. 96-105.

A "védettség" fejlődése a hadijogban *Honvédelem*, 1988.1. szám, 88-99. p.

A modern hadijog és a kiképzés *Honvédelem*, 1988. 11. szám, p. 88-97.

A hadifoglyok jogai, járandóságai, érdekvédelme. *Honvédelem*, 1989. 1. szám, p. 77-98.

A harcvezetés és a harci magatartás szabályai a hadijogban. *Honvédelem*, 1989. 4. szám, p. 86-97.

Még egyszer (?) a semlegességről. *Honvédelem*, 1990. 3. szám, p. 77-83.

Öböl-háború a hadijog tükrében. *Új Honvédségi Szemle* 1991. 6. szám, p 40-46. ISSN 0133-283 X..

ALMÁSI Ferenc-ZAKARIÁS Győző: Honvédtisztek képzése az Amerikai Egyesült Államokban. *Új Honvédségi Szemle*, 1994. 6. szám, p. 58-67. ISSN 0133-283 X.

Jogásztiszti tanfolyam az Egyesült Államokban. *Új Honvédségi Szemle*, 1994. 11. szám, p. ISSN 82-84. 0133-283 X.

A NATO csatlakozás jogi kérdései. *Új Honvédségi Szemle*, 1995. 11. szám, p. 101-107. ISSN 0133-283 X.

Katonák külföldön. *Új Honvédségi Szemle*, 1995. 12. szám, 82-88. p.ISSN 0133-283 X.

A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémái. *Új Honvédségi Szemle*, 1999. 10. szám, 115-125. p. ISSN 1216-7436

A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémái (II). *Új Honvédségi Szemle*, 2001. 3. szám, p. 45-53. ISSN 1216-7436

A térítéses igénybevétel jogi problémái. *Új Honvédségi Szemle* 2002. 6. szám, p.54-62. ISSN 1216-7436

A külföldi szolgálat szabályozása. *Humán Szemle*, 2002. 3. szám, 8-20 p. ISSN 1216-7436

A csapatmozgások engedélyezésének jogi problémáiról (III). *Új Honvédségi Szemle*, 2004.8. 45-54. p. ISSN 1216-7436

ALMÁSI, Ferenc-KÁDÁR, Pál: Új típusú terrorcselekmény, avagy képes-e kezelni a magyar jog a terroristák által eltérített és fegyverként használni kívánt légi járműveket? *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények* 6. évfolyam, 2. szám. Budapest 2004. november: p. 82-90. ISSN 1417-7323

ALMÁSI, Ferenc-KÁDÁR, Pál: A terrorizmus elleni fellépés közjogi szabályozásának problémái *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények* 6. évfolyam, 2. szám Budapest 2004. november: p. 91-104. ISSN 1417-7323

ALMÁSI, Ferenc-MÁNDI Gábor: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának jogi háttere és az EU-Alkotmány *Új Honvédségi Szemle* 2005. 1. szám, p.62-72. ISSN 1216-7436

ALMÁSI, Ferenc-KASSAI László-KECZER Imre: Az új Szolgálati Szabályzatról. *Kerekasztal beszélgetés. Új Honvédségi Szemle* 2005. 10. szám, p. 51. 63. ISSN 1216-7436

Magyarországon megjelenő idegen nyelvű folyóiratban, lektorált
ALMÁSI, Ferenc-KADÁR, Pál: The role of Hungary in NATO, as a political and military
alliance, with special regard to the relation of the National Security Strategy to NATO
membership AARMS 2005. vol. 4.p. 259-274. ISSN 1588-8789

Nemzetközi konferencia idegen nyelvű előadás

Legal Questions Related to Command and Control in Military Juridical Activity 16-20 October
2002 A Nemzetközi Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (Brüsszel) 2002. évi balatonkenesei
konferenciáján elmondott angol nyelvű előadás, 7 p.