

# Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata

---



## Szerkesztői előszó

### Till Szabolcs

*Asterix és az európai munkaidő-szervezés újabb kihívásai*

### Farkas Ádám

*A védelem és biztonság-szavatolás szabályozása az eurázsiai üllő és kalapács között*

### Csiha Gábor

*Egy lefokozás margójára*

### Petruska Ferenc

*A lawfare fogalma*

## **9. évfolyam (2021.) 3. szám**

### **Főszerkesztő**

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD r. ezredes

### **Társzerkesztők**

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD százados

Dr. Kelemen Roland

### **Felelős kiadó**

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

1055 Budapest, Markó u. 27.

### **A kiadó képviselője**

Dr. Kádár Pál Ph.D. dandártábornok

### **Megjelenik**

Elektronikusan 3 havonta  
és évközi különszámokkal

### **Közzététel helye**

[www.hadijog.hu](http://www.hadijog.hu)

### **ISSN**

2064-4558

### **A borítót tervezte:**

Dr. Czebe András ([czprod.co@gmail.com](mailto:czprod.co@gmail.com))

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

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

## Tartalom

<b>Tartalom</b>	<b>1</b>
<b>Szerkesztői előszó</b>	<b>3</b>
<b>TANULMÁNYOK</b>	<b>5</b>
<b>Till Szabolcs</b>	<b>7</b>
Asterix és az európai munkaidő-szervezés újabb kihívásai	7
<b>M Ű H E L Y</b>	<b>59</b>
<b>Farkas Ádám</b>	<b>61</b>
A védelem és biztonság-szavatolás szabályozása az eurázsiai üllő és kalapács között	61
<b>Csiha Gábor</b>	<b>81</b>
Egy lefokozás margójára	81
<b>F Ó R U M</b>	<b>95</b>
<b>Petruska Ferenc</b>	<b>97</b>
A Lawfare fogalma	97
<b>Szerzőink</b>	<b>107</b>
<b>Szerzői útmutató</b>	<b>109</b>



## Szerkesztői előszó

---

Tisztelt Olvasó!

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle jelen száma a Társaság hagyományos kutatási területeinek áttekintését felvillantva tár az olvasó elé aktuális témákat, illetve gyakorlati szakmai kérdéseket.

Jelen lapszám a szolgálati jog, a rendszerszintű védelmi szabályozás multidiszciplináris kérdései, a katonai büntetőjog és a nemzetközi jogi fogalmak, elméletek adaptációs lehetőségeinek témakörei mentén mozog.

A lapszám tanulmányai mind közelmúltbeli vagy jelenbeli aktualitással, kapcsolódásokkal bírnak, de ennek ellenére az egyes témák áttekintése szakmai alapokon, a tágabb értelemben vett aktualizálástól eltávolodva valósul meg.

Bízva abban, hogy a lapszámban megjelenő műveket érdeklődéssel fogadja a Tisztelt Olvasó, szerkesztőségünk ez úton kíván a 2021. évi 3. lapszámhoz hasznos időtöltést!

*a szerkesztők*

Budapest, 2021. október 15.



# TANULMÁNYOK





## **Till Szabolcs<sup>1</sup>**

### ***Asterix és az európai munkaidő-szervezés újabb kihívásai***

*„Az Asterix Britanniában című képregény/rajzfilm-klasszikus két emblematikus jelenete, amikor a helyiek délután öt órákor forró vizet szűrcsölgetnek, mivel Asterix gall volt, és egy „multinacionális intézményrendszer” ellen küzdött „külföldi hadműveleti területen”, így az uniós jogszolgáltatás körébe tartozása felmerülhetett volna, ha lett volna ilyesmi akkoriban... A 2020. tavaszi kutatásunk szimbolikus hőstét abszurd helyzetében, kétségek között hagytuk magára, mivel akkoriban nem látszott kiút az európai munkaidő-szervezés<sup>2</sup> és a katonai tevékenység racionalitásának összehangolhatósága szempontjából. Azóta két bírósági eljárás során merültek fel olyan szempontok, amelyek szükségessé teszik a nemzeti szabályozási igények mellett az uniós intézményi felülbírálat szempontrendszerének figyelemmel kísérését.*

A helyzet megítélése az elmúlt évben ambivalensnek tűnt: a közös védelem irányába ható elmozdulások ellenére is az állami önvédelmi képesség eszközrendszere, így különösen a különleges jogrendi szolgálatteljesítés végső eszközként

---

<sup>1</sup> A szerző a politikatudományi PhD-vel rendelkező európai szakjogász. A Honvédelmi Minisztériumba kirendelt ezredesként a miniszteri kabinetben teljesít szolgálatot, valamint az NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék tanársegédje. A tanulmány kizárólag a szerző személyes értékelését, nem pedig a Honvédelmi Minisztérium vagy a Nemzeti Közszerződési Egyetem hivatalos álláspontját tükrözi.

<sup>2</sup> A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: munkaidő-szervezési irányelv).

alkalmazható intézménye nem mindenben látszott kompatibilisnek az uniós jogi vívmányokkal, mivel azok kiterjedtsége és hatálya is vitatható volt. A hipotetikus háborús szolgálatteljesítési körülmények „földközeli élménye” többféle aránytalansági olvasatot vetett fel, szemben az EU tipikusan célrendszer-orientált<sup>3</sup> és béke-fókuszú látásmódjával. 2020-ban az eltérő személykörök és az időbeliség metszetében vizsgáltuk a szolgálatteljesítés sajátos körülményeit, feltételezve, hogy a „minél szorosabb Unió” elve által determinált bíróság a nemzeti szabályozói szabadságot valamilyen formában befolyásolni és egységesíteni kívánja. E hipotézisünk visszaigazolódott azóta.

Az elmúlt évben a munkaidő-szervezési irányelv tárgyában egy magyar készenléti rendőrségi határfeladat-ellátási ügyben ítélet született,<sup>4</sup> valamint ez év elején publikussá vált a szlovén katonai készenléti ügy főtanácsnoki indítványának munkaváltozata is (a továbbiakban: Főtanácsnoki Indítvány).<sup>5</sup> Utóbbi

---

<sup>3</sup> Lásd a2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítélet [C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791, 105. pontja szerint a megfogalmazás, szöveggörnyezet, a szabályozási cél és az okok komplexitásán alapuló értelmezést. (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232084&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2649758>).

<sup>4</sup> A Bíróság Ítélete (tizedik tanács) a C-211/19. számú UO kontra Készenléti Rendőrség ügyben, 2020. április 30. (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5FE90B9D767B113B4F5D235EC11D7568?text=&docid=225998&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9580360>).

<sup>5</sup> Henrik Saugmangaard ØE Főtanácsnok indítványa (Ideiglenes változat) a C-742/19. számú B. K. kontra Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo) ügyben 2021. január 28. (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=237084&>

ugyan még nem ügydöntő határozat, azonban tágabb kontextusba helyezi a katonai szolgálatteljesítés sajátosságait: nemcsak a más jogállás alá tartozó ügyeleti/készenléti természetű beavatkozó egységek állományától való elhatárolhatóság, hanem a védelmi funkció, az elhatárolás indokának megengedettsége is mérlegelést nyer. Az uniós bírói fórum – elkerülve a hatáskör-szűkítés esélyét – jelenleg alakítja ki azokat az eszközöket, amelyekkel fenntartva a nemzeti szabályozói szabadság elvét, végső soron ugyanakkor a felülmérlegelési jogának beavatkozási pontjait intézményesíti. Eljött tehát az az időpillanat, amikor a két érvelésrendszer összekapcsolása útján tehetünk javaslatot egy a feladatrendszer ellátásának biztosítására irányuló, de az EU-konformitás lehetőségét még megtartani törekvő jövőbeli törvényi szabályozási irányra. Bár nehezen vitatható, hogy a javaslat az optimális szinthez képest alacsonyabb mértékben biztosítja a tervezhető tevékenységek ellátását, ugyanakkor utal azon érvrendszerekre is, ahol még a munkaidő-szervezési irányelv kivételeinek alkalmazása, esetleg a hatály alóli kikerülés is a siker esélyével védhető. A korábbi tanulmányunk záródilemmáinak sorából így tovább folytatjuk az alábbi kérdések vizsgálatát:

- melyek a katonák, vagy azok körülírható csoportjai szolgálatteljesítésének nemzeti szabályozáson túlmutató korlátjai, illetve
- ezek hogyan hangolhatók össze a józan ész követelményével,
- hogyan vehető figyelembe a szolgálati tevékenység célja, helyszíne és ideje,

- önálló hivatkozási szempontként megjeleníthető-e a kiképzés valóság-közelisége, valamint érintőlegesen, hogy
- eltérhetnek-e az önkéntesen szolgálatot vállalók és a hadkötelesek jogkorlátozási szintjei.

A jelen tanulmány szempontjából – ellentétben az első résszel – azonban a hadkötelezettségen alapuló kérdéskört másodlagosnak tekinthetjük, mivel az Alaptörvény kilencedik módosítása<sup>6</sup> folytán 2023 júliusától a hadiállapokra korlátozódó szolgálati kötelezettség-rendszer megújításánál akutabb kérdésnek tűnik a „munka világára” alapozott kérdések megválaszolása a hivatásos és szerződéses, valamint az önkéntes tartalékos katonák körében.

A tanulmány végkövetkeztetése ugyanakkor változatlanul a nemzeti alkotmányosság – EU közjog – európai emberi jogi intézményrendszer háromszögének elemeit összevetve, illetve az eltérő szolgálatteljesítési körülmények időbeliségével kontrasztolva törekszik a továbblépés esélyeinek bemutatására. Ennek során a Főtanácsnoki Indítvány fókuszba állítása még az ítélelhozatal előtt némi felkészülési időt biztosít a következmény-kezelési technikák kialakítása érdekében. Az ítélelhozatal időpontjától ugyanis az az érvelés nem lesz tartható, hogy a munkaidő-szervezési irányelv hatálya fogalmilag egyeztetetetlen össze a katonai tevékenységgel még akkor sem, ha

---

<sup>6</sup> Kihirdetve: Magyar Közlöny 285. szám, 2020. december 22. 10128-10131.

<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/39c159f76bc2bf29e090c0966f0941963ffab3f9/megtekintes> Elsődleges értékelését lásd: TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. (Érvek egy alternatív értékelési modell szükségessége mellett), *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/1. szám, 7-42. o.

- ez az érvelés a nagyhatalmi gyakorlat elemeként részben kimutatható, és önmagában racionális is lenne, illetve
- nehéz bizonyítékot találni arra egyáltalán, hogy az irányelvi szabályozási folyamat során a katonai szolgálatteljesítési sajátosságok valaha is mérlegelést nyertek volna, ellentétben például a polgári védelmi szempontokkal.<sup>7</sup>

E kérdések történeti szempontból lehetnek meghatározó érvek, az irányelv alkalmazásának határai szempontjából ugyanakkor marginálisak. Az irányelv adottságként, külső korlátként a két ügy lezárását követően hatni fog a katonai szolgálatteljesítés egyéni szintjére annak minden lehetséges szolgálat-szervezési vagy pénzügyi következményével együtt. A Főtanácsnoki Indítvány értelmezése alapján ugyanis úgy tűnik, hogy letérve az addigi precedensek főáramáról – vélhetően a beavatkozó felek eltérő védelempolitikai szerepfelfogása következtében is – egy *kiegyensúlyozásra törekvő, sajátosan katonai szolgálatteljesítési szempontrendszer* alakulhat ki, amely ugyanakkor néhány kritikus ponton fenntartja az Unió bíróságának beavatkozási lehetőségét, alapvetően korlátozva a nemzeti jogalkotást.

Mivel egy korábbi tanulmányunk hipotézise szerint akár a különleges jogrendi szabályozást is a jogállamisági szempontrendszerrel ütköztetve az uniós beavatkozás korlátozhatja az állami szuverenitást,<sup>8</sup> legalább a munkaidő-szervezési ügyek fejlődése következtében célszerű lenne

---

<sup>7</sup> Lásd a munkaerő-szervezési irányelv 17. cikk (3) bekezdés c) iii. alpont.

<sup>8</sup> TILL Szabolcs: *Freedom of European national constitutions to regulate emergencies (Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

elkerülni a jogállamisági bírálatok 4. kosarának<sup>9</sup> további bővülését.<sup>10</sup> Ennek érdekében a jelen tanulmány

- első fejezete az új fejleményekre tekintettel megerősíti a *fordított diszkriminációs* paradigmát az önkéntes versus kötelezettségen alapuló katonai szolgálat összevetésében,
- második fejezete a *70/2009 (VI.30.) AB határozat továbbra is ható elvárásait* ötvözi az alkotmánybírósági gyakorlat Alaptörvényből levezetett újabb követelményeivel,
- harmadik fejezete a Főtanácsnoki Indítvány érvelése alapján értékeli az egyes *tagországi szempontok elfogadott vagy elvetett hivatkozási* elemeit, itt érintve a *feladatrendszer dinamikus értelmezésének kérdéseit* is, majd
- negyedik fejezete a vizsgálat körébe vonja a készenléti rendőr-ügy munkaidő-szervezési hivatkozású érvrendszerét, mint a „*kapu őrzője*” -felfogás sajátos feladatrendszeri és időbeliségi aspektusát, végül
- záró fejezete pedig a mindezen elvárások metszetében *megmaradt szabályozási mozgástér* elemeit és esetleges kitérési pontjait veszi számba, arra is figyelemmel, hogy a Főtanácsosi Indítványhoz képest szigorúbb ítélet lehetősége sem zárható ki.

---

<sup>9</sup> Commission Staff Working Document 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary Brussels, 30.9.2020 SWD(2020) 316 final ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hu\\_rol\\_country\\_chapter.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/hu_rol_country_chapter.pdf)).

<sup>10</sup> A COVID-19 védekezés a honvédelmi feladatok és a különleges jogrendi hatalomgyakorlás metszéspontját már e fókuszba helyezte.

Értelmezésünk szerint ugyanis a szlovén ügy elbírálását követően az uniós bíraskodás lehetősége a katonai szolgálatteljesítési ügyekben egységes szemléletű koncepcióba kerül, amely a *horizontális elvárások hálózatát ütközteti az egyébként tagállami szabályozási mozgástérrel visszaigazolt katonai feladat-meghatározási funkcióval szemben*. Ennek során a tagállamok szabadsága a továbbiakban elsődlegesen a munkaidő-szervezés megengedett eltéréseinek minél célszerűbb használatára, ezen túl az eltérő sajátosságú szervezeti egységek és tevékenységek, illetve az ilyen helyzetekre szóló felkészítésre irányuló kiképzések kiemelésére szorítkozhat, a munkaidő-szervezés szempontrendszerének főszabályként történő érvényesítése mellett. Mindez ugyanakkor nem egy radikálisan új érvrendszer, mivel erősen hasonló következtetésekre vezetne a 2009-es alkotmánybíróági érvrendszer hipotetikus aktualizált változata is.

### **1. A fordított diszkriminációs hipotézis: a hadkötelezettség és az önkéntes szolgálatteljesítés összevetése**

*„Ha ugyanis a hivatásos és szerződéses katonák szolgálatteljesítése a „munka világa” logikája alapján eredendően meghatározott, az e szektorra vonatkozó horizontális Európai Uniói szabályozók alkalmazhatósága fordított diszkriminációs helyzetet eredményezhet: (...) csak a konszenzuson alapuló szolgálatteljesítők pihentetése lenne kikényszeríthető, a hadköteles állomány azonos*

*szükségeit csak jóval nagyobb mértékben korlátozva érvényesülhetnének.”<sup>11</sup>*

A korábbi tanulmányban potenciális csapdahelyzetként értékeltük azt a kivételes lehetőséget, ha az EU munkaidő-szervezési esetjoga – szemben a hadkötelesek EU fókuszon kívülségével – a katonai szolgálatteljesítés körében kikényszeríthető maradna háborús körülmények között is. *„Nem elég, hogy az összehasonlítható csoportok közül ez egyik oldal szolgálat-vállalási szándéka általánosságban hiányzik/hiányozhat, végső soron a szolgálatteljesítés körülményei is nemzetközileg kevésbé determináltak, így szabadabban korlátozhatók.”<sup>12</sup>* A hadkötelesek esetében a szolgálat alóli lelkiismereti okon alapuló mentesülés lehetősége áll a fókuszban, ehhez képest a szolgálatukat teljesítők körülményeinek bírósági értékelése már másodlagos.

A munkaidő-szervezési fókusz miatt a korábbi tanulmányban azonban elsiklottunk az összehasonlításba vont esetkörök további markáns eltérése felett, amely szerint a szolgálati kötelezettség Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdésében is fenntartott, de 2023-tól hadiállapotra korlátozott megvalósulása eredendően aszimmetrikusan terheli a nőket és férfiakat. A diszkriminációs vád viszont ugyanúgy felmerülhetett a nőktől esetlegesen eltiltott foglalkoztatási területek indokolhatóságával szemben, mint ahogyan a férfiak szolgálati kötelezettségből eredő karrier-törése szempontjából is, és e kérdéseknek már kimutatható az európai jogi vetülete.

---

<sup>11</sup> TILL: i. m. (2020) 192. o.

<sup>12</sup> TILL: i. m. (2020) 192. o.



E két diszkriminációs felvetés esetleges visszaigazolhatósága esetén követendő bírósági hozzáállás ugyanakkor alapvetően tér el: ami az akadályok lebontása az egyik esetben, az a kötelezettségek kiterjesztését eredményezhetné a másokban. A női szabadság kiterjesztése egy bíróság részéről emberi méltósági olvasatban felvállalható pozitív üzenet, a kötelezettség-kiterjesztési olvasat viszont politikai kommunikációs oldalról öngyilkosság lenne, a panaszos oldaláról pedig nem is peresíthető korrekciós irány. Az eredmény: míg a jog-kiterjesztés egy uniós intézmény hatáskör-kiterjesztésre irányuló érdekével párhuzamosan felvállalható,<sup>13</sup> a kötelezettség-kiterjesztési olvasat anélkül is elvethető, hogy a hatásköri olvasat lehetőségéről a bíróság lemondana. (A kérelmező (férfi)<sup>14</sup> nyilván a saját kötelezettségét kívánta volna aránytalannak nyilvánítani, azonban a kérdésére e válaszadás mellőzhető volt.)

---

<sup>13</sup> A kül- és belbiztonsági szektorra egyaránt értelmezett közbiztonsági érvelés – szükségességi oldalról időszakosan vizterelő módon – megalapozhatja a foglalkozási terület nemek szerint eltérő elérhetőségét. A német katonanők zárt szektorokon kívüli szolgálatteljesítését a C-285/98. számú Tanja Kreil kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben a 2000. január 11-én hozott ítélet nyitotta meg. Lásd 17. és 22. pont.

(<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44931&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3821805>).

<sup>14</sup> A hadkötelezettség fenntartása nemzeti választás, amelyből az érintettek késleltetett munkaerő-piaci belépése szükségszerűen következik. Ítélet a C-186/01. számú, Alexander Dory kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben (2003. március 11.) 38. és 41. pontok. Az egyik hivatkozási alap egyébként a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv 2. Cikk (2) bekezdése volt (9. pont).(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48119&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2482855>).

Kialakult ugyanakkor a nemzeti honvédelmi érdekű szabályozásokkal szemben egy olyan általános szintű uniós bírósági érvelés, amely az egyébként horizontális jellegű diszkriminációs érvrendszer legitim hivatkozási alappá tétele mellett a foglalkozási szemléletű önkéntes szolgálati jogot a hadkötelezettségi szempontokról leválasztotta. Utóbbi körben ráadásul a bírósági érvelés látszólag figyelemmel volt a védelmi funkció szuverenitás-közeli magjára is: első közelítésben a honvédelmi funkció és feladatrendszer tagállami szinthez kötődését visszaigazolta, ugyanakkor megnyitotta a diszkriminációs hivatkozás horizontális hatása mellett a munkaidő-szervezési kérdések katonai szférába beépülésének lehetőségét is. A foglalkoztatási típusú szolgálatellátás megvalósulási módja így honvédelmi szegmensében is célkeresztbe került.

*Következtetés/1: az Európai Unió bírósága a nemzeti kompetenciába tartozó szabályozási tartalmak megvalósítási módja szempontjából érvényesíteni törekszik a horizontális harmonizációs szempontokat.*

Úgy is fogalmazhatunk ugyanakkor, hogy a horizontális harmonizációs szempontok előbb kerültek fókuszba, és ehhez képest leszűkítő értelemben nyert esetlegesen visszaigazolást a funkcionális hivatkozás. Az esetjog eredendő logikája szerint ugyanakkor azt kellett megindokolni, hogy a korábbi döntési gyakorlattól való eltérésnek van-e alapja, nem pedig a szabályozás legitimitása, az esetleges uniós hatáskör megléte, vagy az irányelvi szabályozási felhatalmazottság volt a vita tárgya. Az pedig, hogy a bírósági gyakorlat milyen precedensekre épül, elsődlegesen a perben érintett felek hivatkozásai, illetve ezek bírósági mérlegelése által meghatározott, és kevésbé teljességre törekvően logikai-

rendszerző szemléletű, mint a jogalkotási tevékenység. Az esetjog eredménye így jellegében rokonítható az alkotmánybíróság közvetett szabályozó hatásához, amely szintén egy viszonyítási szempontrendszer a munkaidő-szervezés szabályozása során.

Ezen kapcsolat jelzése mellett is szükséges arra utalni, hogy a korábbi precedensek döntési elemeinek a konkrét kérdésfeltevéshez igazítása során beiktatott „építő kövek” sajátos helyzetek által meghatározott indokolások elemei, amely egyediségek az általános következtetéseket is arányossági szempontból determinálhatják. Az eredeti ügyek döntéshozatali indokainál megjelenik így a szabályozási célok és eszközök ad hoc összemérése a következményekkel és a hivatkozott szempontokkal, azonban a következtetéseket átvevő ítéletekbe már csak egy-két pont – kontextusából legalább részben kiragadva – épül be a precedensjog jellege folytán. Mellékes szemponttá válhat így a generalizálás során, hogy mennyiben volt jelentősége

- a különleges alakulatok egyébként civil szakmát gyakorló állománya esetében a gyorsreagálású telepíthetőség tényként elfogadott igényének,<sup>15</sup> vagy
- egy korábbi EU tagállam fegyver-mentes rendőrségi szolgálat-szervezési elve atipikus jellegének,<sup>16</sup> ha az Észak-ír polgárháborús körülmények között a force-

---

<sup>15</sup> Judgment of the Court 26 October 1999 In Case C-273/97, Angela Maria Sirdar v The Army Board, Secretary of State for Defence, (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44803&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3987174>)

<sup>16</sup> Judgment of the Court 15 May 1986 In Case 222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93487&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3987174>).

protection igények nemek szerint differenciált<sup>17</sup> (véltetően téves<sup>18</sup>) mérlegelése felmerülhetett a közbiztonsági érvelés leszűkítő alkalmazása folytán.<sup>19</sup>

A kontextus-mentesítési technika tette lehetővé a munkaidő-szervezési és antidiszkriminációs ügyek összekapcsolását attól függetlenül, hogy a két jogterület alapjogi háttere eltérő jellegű: amíg az egyik kérdésfelvetés a jogrendszer egyik alapvető igazságossági mércéjének is tekinthető, a másik kérdés a szociális biztonság (önmagában is jelentős eltérésekkel és megszorításokkal érvényesülő) jogának egyik munka világára vetített következménye. Mindez ugyanakkor teljesen független attól, hogy tartalmilag egyébként egyetértünk-e a konkrét felvetésekkel: nehezen vitatható ugyanis, hogy

- nem tűnik kiiktathatónak nemi diszkriminációs hivatkozással a férfiakra korlátozott szolgálati kötelezettség,<sup>20</sup> ugyanakkor
- a szolgálat miatt kiesett évek kompenzálása a gyakorlati idő számítása során pozitív diszkriminációként indokolt lehet, ezúttal – kompenzációs céllal – a hölgyeket

---

<sup>17</sup> Johnston 27. bekezdés: a férfiak és nők diszkrimináció-mentes kezelése nem tehető általános közbiztonsági feltételtől függővé.

<sup>18</sup> Johnston 36. bekezdés: a kivételi szabályokat leszűkítő módon kell értékelni. A megszállt területeken ugyanakkor adódhatnak kivételesen nemek szerinti különbségtételt előidéző helyzetek. A konkrét esetben a 45. bekezdés a nők felfegyverzésének kizárását téves mérlegelésnek ítélte.

<sup>19</sup> Johnston 26. bekezdés: a közbiztonsági kivételek a szerződésben kifejezetten nevesített cikkek, nem általános jellegűek.

<sup>20</sup> Dory ügy, lásd 15. lábjegyzet.

hozva hátrányosabb helyzetbe (Schnorbus ügy),<sup>21</sup> mint ahogyan

- a tanár-gyakornokok ideiglenes közszolgálati státuszába csomagolt állampolgársági feltétele inkább kreatív, mint meggyőző árukapcsolás (Lawrie-Blum ügy).<sup>22</sup>

Míg a Schnorbus ügy az elbírálási szükségességet<sup>23</sup> támasztotta alá eljárási oldalról a férfiakra korlátozott hadkötelezettség objektív különbségi körülmény-jellegének visszaigazolása mellett,<sup>24</sup> a Lawrie-Blum ügyben a négy szabadság közösségi célját kellett védeni a foglalkoztatást megalapozó, képzésbe integrált gyakorlat munkavégzési jellegének kimondásával,<sup>25</sup> a tagállamok ennek ellenható kiterjesztő értelmű közszolgálat-fogalmának beáldozása árán.<sup>26</sup> Ezek azok a támpontok, amelyek – ellentétben a munkaidő-szervezési joggyakorlat szokásos hivatkozási rendjével – a szlovén ügyben megalapozták a Főtanácsnoki Indítványt, ráadásul időnként nemcsak az ítéleteket önmagukban felhasználva, hanem az

---

<sup>21</sup> Judgment of the Court 3 July 1986 In Case 66/85, Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93767&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4394519>).

<sup>22</sup> Judgment of the Court (Sixth Chamber) 7 December 2000 In Case C-79/99, Julia Schnorbus and Land Hessen (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45866&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4393667>).

<sup>23</sup> Schnorbus 23. pont: a bíróság jogosult és köteles dönteni a közösségi jog értelmezéséről kivéve, ha az nem releváns a tények szempontjából, a kérdés hipotetikus vagy szükségtelen a válaszadás.

<sup>24</sup> Schnorbus 44. pont: a (had)kötelezettség miatti időbeli késedelem objektív jellegű, így ellentételezhető is.

<sup>25</sup> Lawrie-Blum 22. pont: a gyakornoki idő lényegében munkavégzés.

<sup>26</sup> Lawrie-Blum 29. pont: a gyakornoki idő közszolgálati jellege nem alapoz meg állampolgárság szerinti megkülönböztetést.

azokat megalapozó korábbi főtanácsnoki indítványok visszakapcsolása útján. A katonai ügyek elbírálhatóságának indoka így annak általános felvetése, hogy más szempontból volt már joghatósági precedens a tagállami szabályozásba való beavatkozásra, a munkaidő-szervezési irányelv vitatható hatálya<sup>27</sup> pedig jogharmonizációs érvek mentén zárójelbe tehető.

A már említett Dory ügyben született főtanácsnoki indítvány<sup>28</sup> (a továbbiakban: Stix-Hackl vélemény) ugyan tagadhatatlanul komplexebb, mint az azon alapuló ítélet, azonban – éppen az érvek be nem épülése folytán – nem evidens, hogy utólagosan döntő jelentőségűvé emelt szemponttá válhat az ítélet autentikus értelmezése során egy tagállami értelmezéssel szemben. Még akkor sem, ha itt jelent meg az indokolásban például a sorkatonai szolgálat civil kontroll-aspektusa vagy a tartalékképzés háborús felkészítési szerepe,<sup>29</sup> vagy éppen

---

<sup>27</sup> Ha a munkaidő-szervezési irányelv alkalmazhatóságára vonatkozó megfogalmazások különböző fordításait összevetjük, voltaképpen a rendelkezés átértelmezése is felvethető az angol, német és magyar szövegváltozatok alapján. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01989L0391-20081211&from=EN> és <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01989L0391-20081211&from=EN>).

<sup>28</sup> Opinion of Advocate General Stix-Hackl delivered on 28 November 2002 - Case C-186/01 (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47546&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4387979>).

<sup>29</sup> Lásd a Stix-Hackl vélemény 26. pontjában a német felfogást a hadkötelezettségről, mint a haderő feletti civil kontroll speciális intézményéről.

magánál az ítéletnél is plasztikusabb a hivatásos és hadköteles jogviszony elválasztása.<sup>30</sup>

E vélt, de az uniós jog szempontjából döntő mértékben kizárható diszkriminációs felvetés ugyanakkor a Stix-Hackl vélemény részeként önálló értékelések forrásává is vált, valamint becsatornázza a korábbi esetjog más területeinek egyes elemeit is a katonai tevékenységgel kapcsolatos érvrendszerek körébe. Itt jelent meg ugyanis

- a nemzeti szabályozási kompetenciák horizontális felülbíráltóságának érvelése általános igényvel, mint a korábban már elvetett kizárólagos hatásköri kimentési indok<sup>31</sup> ütköztetése az esetjogi standardok rendszertani szemléletű értékelésével,<sup>32</sup>
- az a szempontrendszer, amely az uniós relevanciát megalapozhatja a katonai érdekekkel szemben az uniós jog célján és szerkezetén alapulva,<sup>33</sup> amelyben a munkaerőpiachoz való közvetlen kapcsolódás az önkéntes és a hadkötelezettségen alapuló szolgálat

---

<sup>30</sup> Vesd össze Stix-Hackl vélemény 32. és 34-35. pontokat a katonai szolgálat kizárásának jelentőségéről az emberi jogi egyezmények kötelező munkára vonatkozó cikkei szempontjából.

<sup>31</sup> Lásd a Stix-Hackl vélemény 37. és 38. pontját a katonai szolgálat kizárólag nemzeti jogi szabályozás alá tartozásának felvetése és a diszkriminációs érvelés befogadhatóságának összevetése vonatkozásában.

<sup>32</sup> Lásd a Stix-Hackl vélemény 57. és 58. pontját a közbiztonsági korlátozhatóság a négy szabadság körére vonatkozik, nem pedig – általános jelleggel – a szociális típusú felhatalmazásokra. A kivételi kiterjesztés a szerződés általános kötelező erejét veszélyeztetné.

<sup>33</sup> Lásd Stix-Hackl vélemény 45. pont: a katonai érdek nem alapozza meg a közösségi jog alkalmazhatatlanságát. A szabály célja és struktúrája ugyanakkor megalapozhatja a hatály alól kikerülést.

közötti különbségtételt megalapozó szempont, <sup>34</sup> valamint

- az elkülöníthető felülbírálati körök elve, ahol végső soron az egyéni jogkorlátozás a szervezeti szintű feladattól el is távolítható.<sup>35</sup>

Az egyes döntésekből szemezgetés technikájával ugyanakkor elvben felépíthető egy nem az általános hatályt vitató pozíció is, amely az egyes tevékenységi elemek jogharmonizációs feladaton kívülségének megalapozását szolgálhatják. Utóbbi érvelés szükséges, de nem elégséges feltétele annak Alaptörvény-konformitása: amennyiben a nemzeti alkotmányos szabályok akár az uniós szabályokhoz képest is többlet-követelményeket tartalmaznak, fogalmilag nincs esély az uniós hatáskörök visszaszorítása érdekében érvelni. Utóbbi érvek megfontolása során az indokolásba bevonható különösen

- a közbiztonság komplex értelmezése és jogkorlátozást megalapozó hivatkozási jellege a Richardt ügyből, a tagállami kompetenciák együttműködési kötelezettség mellett is fennmaradó lehetőségével,<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Lásd Stix-Hackl vélemény 46. pont: a haza védelme nem közösségi ügy, a katonai szolgálati kötelezettség pedig nem munkaerőpiacot befolyásoló intézmény.

<sup>35</sup> Lásd Stix-Hackl vélemény 63-64. pont: az állam dönt a biztonság külső oldalának megvalósítási módja körében a hadkötelezettség használatáról. A konkrét forma ugyanakkor az unió által védett értékeket érintheti.

<sup>36</sup> Az export-import szabályozásnak lehet közbiztonsági hatása, amely a 36. cikk hivatkozhatóságát érinti. A nemzeti kompetencia hatással lehet ugyanakkor a tagállamok együttműködési kötelezettségére is. Richardt and 'Les Accessoires Scientifiques,' Judgment of the Court 4 October 1991 in Case C-367/89 (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96945&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3994180> 22. és 25. pont.).



- a Leifer ügyből a tág értelmű közbiztonsági fogalomrendszerben akár az uniós hatáskörbe tartozó szabályozási kompetenciák nemzeti szabályozással való kivételes kiegészítésének lehetősége,<sup>37</sup> vagy éppen a
- a Sirdar ügyből a különleges alakulatok zárt szervezési elve körében az indokoltság szükségességi és arányossági metodikája a feladat hangsúlyos jellegével összevetésben,<sup>38</sup> ahol mindez időbeli dimenziót is hordoz, a felülvizsgálat visszatérő kötelezettsége körében a jogkorlátozást meglapozó sajátosság társadalmi környezete oldaláról.<sup>39</sup>

Mindezekre is tekintettel, ahogyan az egyes bírósági kérdésfeltevések is egymásra épülő hipotetikus válasz-irányokkal összekapcsolódhatnak, a szabályozási érvek körében a feladat sajátos jellegére és az ahhoz szükséges felkészítés eltérő igényeire alapozott érvelés is – szükség

---

<sup>37</sup> Egyre kevésbé különíthető el az állam biztonsága a nemzetközi biztonságtól. A békés egymás mellett élés veszélyeztetése így kihat az egyes államok biztonságára. Kivételesen ezért nemzeti szabályozás szükségessé válhat az export-korlátozás körébenharmadik országok irányába (bár kizárólagos közösségi hatáskörrel van szó).

Leifer and others, Judgment of the Court 17 October 1995 in Case C-83/94, (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99673&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3994180> 27, 28 és 30. Pontok.).

<sup>38</sup> Lásd Sirdar 26. és 30. pontok az arányosság értékeléséről: a cél eléréséhez szükséges és megfelelő eszköz a kontextus szempontjából értékelendő. A tengerészgyalogység „nyílhegy” -típusú funkciója a kis méret és első lépcsős beavatkozó jelleg miatt még a szakácsok speciális kiképzésének követelményét is indokolhatja, ha őket is be kell vetni az alakulat működési elvei szerint.

<sup>39</sup> Lásd Sirdar 31. pont: a nők kizárásának arányossága az alakulat speciális funkciójával és együttműködési módszerével indokolható.

esetén – több lépcsőben visszacsatolható. Az uniós jogharmonizáció tehát egyfajta nemzeti szabályozási kompetenciát korlátozó adottságként érvényesül, annak megléte azonban a szabályozást befolyásoló egyéb körülményekhez képest, mint például a biztonsági kihívások, szövetségi elvárások vagy alkotmányos korlátozások, minőségileg nem eredményez más típusú determinációt. A keretek feltérképezését követően ahhoz viszonyulva már lehetséges védhető szabályrendszer kialakítása.

## **2. Réges-régen, egy messze-messzi alkotmánybírósági határozatban**

*„Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét. A munkaidőn kívüli szabadidő nélkül ugyanis a munkavállalónak nincs lehetősége magán- és családi életre. Ennek megfelelően az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló identitásának és testi-lelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára.”<sup>40</sup>*

---

<sup>40</sup> 12/2020. (VI. 22.) AB határozat a Kúria ügyeleti díj megfizetése tárgyában hozott Mfv.II.10.279/2018/13. számú ítélete alaptörvényellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről [47] bekezdés. ([http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/021af85cb54b0496c125842e005bcdef/\\$FILE/12\\_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/021af85cb54b0496c125842e005bcdef/$FILE/12_2020%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)).

Lehetetlen az európai munkaidő-szervezés legújabb vívmányait a 70/2009. (VI.30.) AB határozat<sup>41</sup> érvrendszerének *deja vu* érzése nélkül elemezni annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten kizárta akkoriban a jogharmonizációs érvek értékelését. Mind a szlovén uniós bírósági készenléti ügy, mind pedig a korabeli alkotmánybírósági határozat (missziós, szolgálati és kiképzési tárgykörökben) ugyanakkor végső soron a díjazás szempontjából viszonyult a teljesített idők beazonosításához diszkriminációs kérdésfeltevessel: az atipikus szolgálati körülmények között töltött idő végső soron beszámítandó-e a munkaidő-keretbe és valamennyi tevékenység díjazásának azonosnak kell-e lennie. E kettős kérdésfelvetés a túlórapénz és pótlék/díj összehasonlítási dilemma, ahol másodlagos jelentőségű a kérelmezők célja szerint a pihentetés.

A munkaidő-szervezési irányelv ezzel szemben fordított logikájú: a pihentetés a cél és a díjazással történő kiváltás fókuszon kívüli esetleges eszköz. A honvédelmi feladatok oldaláról megfogalmazott szervezeti szintű dilemmák esetében viszont a feladatrendszer tágulása lehetséges független változó, a katonai (kötségvetési illetve ténylegesen elérhető) létszám és az egy katonára jutó szolgálati időkeret szorzata pedig olyan korlát, amely tágítható: a számításba nem vett idők vonatkozásában eltérő pénzügyi ellentételezés árán, esetleg az általános ellátásokkal fedett, olyan kötelező eszköz-cselekményként, mint a kiképzés, vagy pedig a konkrétan teljesített időktől függetleníthető sajátos ellátási formák körében, mint a devizaellátmány vagy a pótlékok/díjak.

---

<sup>41</sup> 70/2009. (VI. 30.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság 2009-ben felállított egy elvárásrendszert, amely – egy lényeges többlet-követelménnyel kiegészülve – az Alaptörvényen alapuló rendszerrel kapcsolatban is tovább hatónak ítélt. A 70/2009. (VI.30.) AB határozat Indokolásának főbb következtetései az alábbiak:

- általános (rendszer-szintű) elvárások (Indokolás III, önálló alpont-számozás nélkül):
  - a hivatásos (és szerződéses) katonák és a többi fegyveres szerv állományának jogállása történetileg közös gyökerű közszolgálati foglalkoztatási viszony, ahol a katonai szabályok érvényesülését a honvédelmi törvény is befolyásolja, (2. bekezdés)
  - a szolgálati viszony ténylegesen foglalkoztatási jogviszony, amelynek során a *„természetes személyek munkaerejüket jövedelemszerzés érdekében rendelkezésre bocsátják oly módon, hogy az őket foglalkoztatókhoz képest tipikusan gyengébb, ezért különleges jogi védelemre szoruló helyzetbe kerülnek”*, (3. bekezdés),
  - bár a közös cél a munka árán a lét anyagi feltételeinek megteremtése, az egyébként szabadon megválasztható (és elhagyható) munka jellegének sajátosságai a foglalkoztatók és a szolgálatot teljesítők jogait és kötelezettségeit egyaránt érintő módon eltérő szabályokat indokolhatnak (3. bekezdés), amelynek során
  - *a „közszolgálat egyéb területeitől eltérően, szigorúbb függelmi rendben és fegyelmezettséggel, fokozott pszichikai és fizikai terheléssel, áldozatvállalással, veszélyes helyzetben az élet kockáztatásával végzik feladataikat. Emellett a szolgálati viszony létesítésének*

- feltételeként önkéntesen lemondanak egyes alkotmányos jogaik gyakorlásáról.” (4. bekezdés),*
- *a más közszolgálati szabályoktól eltérő szabályozás oka „a végzett munka jellegében, céljában, s e cél megvalósításának módjában, rendjében rejlik. A katonai szolgálat teljesítése ugyanis az átlagoshoz képest folyamatosan fokozottabb fizikai és pszichés igénybevétellel jár. Ez nemcsak a fegyveres erők rendeltetésszerű alkalmazásának (harctevékenység) idejére vonatkozik, de a gyakorlatokra is, melyeknek célja a harctevékenységre történő felkészülés, az ottani szélsőséges helyzetek modellezése. Ezért (...) az állományba csak olyan személyek vehetők fel, akik az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassági követelményeknek megfelelnek. A meglévő szolgálati viszony feltétele pedig, hogy a katonák ezen alkalmasságot a szolgálat alatt folyamatosan fenntartsák. Egyéb feltételek fennállása esetén is ez biztosíthatja ugyanis, hogy valódi harctevékenység esetén a sérülés és halál veszélye a lehető legkisebbre csökkenjen.” (5. bekezdés)*
  - *Mindezt ugyanakkor az egyes többlet-jogosultságok ellentételezik,<sup>42</sup> illetve a foglalkozás szabad megválasztásának (és elhagyásának) lehetőségére is tekintettel az alapjog-korlátozások alkotmányosságának mércéje azok célhoz kötöttsége, szükségessége és céllal arányossága, amelynek vonatkoztatási pontja a*

---

<sup>42</sup> A jelen tanulmány terjedelmét túlfeszítené a határozatban egyébként nevesített szolgálati nyugdíj kivezetésének elemzése a rendszer kiegyensúlyozottsága szempontjából, bár az egyén szempontjából nyilvánvalóan jelentős mérlegelési szempont tűnt el.

fegyveres erő alkotmányos feladatrendszere (6. és 7. bekezdés).

- Ezen alkotmányos feladatok „*megvalósítása érdekében indokolt és szükséges, hogy azon személyek meghatározott alapjogait, akik ebben közvetlenül részt vesznek (azaz a katonák alapjogait) más személyekhez képest szélesebb körben korlátozzák. Az önkéntes haderő megszervezésénél az államnak ezért tekintettel kell lennie arra is, hogy a feladatok ellátásához szükséges létszámot békeidőben immáron nem biztosíthatja a hadkötelesek behívásával. Nem hagyhatók figyelmen kívül a munkaerő-piaci viszonyok, és az a mérlegelés, mely befolyásolja a katonai szolgálat önálló vállalását. Az állam az állomány elégtelen létszáma miatt nem hivatkozhat alkotmányos kötelezettsége teljesíthetlenségére, s a meglévő állomány terheinek növelésével (alapjogai aránytalan korlátozásával) nem ellensúlyozhatja a létszámhiányból eredő nehézségeket.*” (10. bekezdés).
- Különös (indítványokban támadott) elvárások (Indokolás IV):
  - a készenléti jellegű beosztások fogalmi eleme a (legalább részleges) pihenési lehetőség (1.1) a folyamatos szolgálattal szemben, így attól lényegesen eltér, és a pihentetés lehetősége végső soron biztosítja a regenerálási célt a magasabb időkeretek mellett is (1.2). A regenerálás célja – végső soron – az egészség megőrzése, (1.3)
  - az „*Alkotmánybíróság a pihenéshez való jogot a munkához való jog lényeges összetevőjeként értelmezte, (...) amely szerint (...) célja a rendszeres munkavégzés*

*során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlásának, a munkavállalók regenerálódásának biztosítása. A rendszeres fizetett szabadsághoz való jog alkotmányi szabályozása azonban — a pihenéshez való joghoz képest — konkrétabb követelményeket állít a törvényhozó elé. (...) A pihenéshez való jog sérelme így akkor állapítható meg, ha a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó rendelkezéseket figyelembe véve a jogszabály lehetőséget nyújt a munkáltatónak arra, hogy a munkavállalót a regenerálódáshoz szükséges megfelelő idő biztosítása nélkül vegye igénybe munkára.” (1.2)*

- *A hosszabb időtartamú munkaidő-keret alkalmazása a munkaidő egyenlőtlen beosztását szolgálja, amelynek korlátjai a napi maximális időtartam, az utazással töltött idő figyelembevétele, a másnapi szolgálatba lépést megelőző kötelező időtartam, a pihenőnapok és a szabadság-szabályok. Végző soron az alkotmányos feladatokból eredő „...célok megvalósítása érdekében indokolható a szolgálatteljesítési idő többhavi, illetve éves keretben történő megállapítása, a szolgálatteljesítési időre, illetve a pihenőidőre, szabadságra vonatkozó egyéb rendelkezések figyelembevételével a korlátozás nem jelenti az alapjog aránytalan korlátozását.” (1.3)*
- *A sajátos kiképzési helyzetek (3.1):*
  - *„Az alapkiképzés célja, hogy az állomány érintett része ez idő alatt megszerezze a műveleti körülmények közötti szolgálatteljesítéshez nélkülözhetetlen katonai ismereteket. Olyan kivételes igénybevételről van szó, amikor a pihenőidő korlátozása az egyébként érvényesülő*

*szabályokhoz képest alkotmányosan indokolt. Ugyanakkor a törvény maga meghatározza azokat a garanciákat...”, amelyek a további korlátozásokkal és feltételekkel az arányosítást szolgálják, mint a felső határtól kedvezőbb irányba eltérés lehetősége, a belső időbeli és pihentetési korlátok, valamint a befejezéshez kapcsolódó szolgálatmentesség.*

- Az önkéntes tartalékosok esetében a katonai felkészülési cél – az időbeli korlátozásokra is figyelemmel – előzi a jövedelem-szerzési célt,
- *Az ór-, ügyeleti, készenléti szolgálatok: mindegyik 24 órás időszakban van fogalmilag pihentetési lehetőség, így a túlszolgálattal való összevetés nem azonos csoportok összehasonlítása, így kizárható a diszkriminációs érvelés. „Az ór-, ügyeleti és a lakáson kívüli készenléti szolgálat a honvédség tevékenységének elengedhetetlen részét képezi, a hadsereg ezek nélkül hatékonyan nem működtethető.” (4)*
- *„Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a katonák pihenéshez való jogának korlátozása a honvédség sajátos feladataira és működési rendjére figyelemmel alkotmányosan indokolható, s aránytalannak sem minősül.” (5)*
- *A gyakorlatok (7): „célja az, hogy a katonát felkészítse a valódi harcászati tevékenységek során előforduló szélsőséges helyzetekre mind fizikai, mind pszichés szempontból. Így ezen időszak alatt természetszerű, hogy a katona kevesebb pihenőidővel számolhat. A gyakorlat (...) tényleges tartama katonai szervezetenként nagyon különbözik. Szükségképpen magában foglalja az ezen időszakokra eső*



*pihenőnapokat és munkaszüneti napokat is, melynek ellentételezéseként jogosult a katona azonos számú szabadnapra. (...) A gyakorlatokon való részvétel a katonák szolgálati viszonyának olyan specifikuma, mely (...) szükségképpen eleme a katona „munkavégzésének”. A gyakorlat ideje alatt a pihenőidő korlátozása (...) megfogalmazott célokból indokolt. A hosszabb és megterhelőbb igénybevétel után megfelelő pihenőidő biztosítása ugyanakkor elengedhetetlen.”*

- Belföldön a túlszolgálat éves maximalizálásának két lépcsős rendszere az évi munkaidő százalékában alkotmányosan ellenőrizhető. Ennek során a maximalizálás garancia, a szabadnappal történő ellentételezés részleges kötelezettsége pedig a pihenéshez való jog arányos korlátozása a szolgálati érdekből történő pénzbeli megváltás opciója mellett is.  
(8)
- A missziós szolgálatteljesítési sajátosságok:
  - *„A külföldi és a hazai szolgálat teljesítésének körülményei igen eltérőek lehetnek, ezért az ellentételezésüknek nem kell feltétlenül azonosnak lenniük. (...) Önmagában az, hogy a jogalkotó a túlszolgálatra irányadó rendelkezések alkalmazását a külföldi szolgálatot ellátó katonák tekintetében nem rendeli alkalmazni, s helyette más ellentételezést alkalmaz, nem sérti a pihenéshez való jogot.”*  
(9)
  - *„Az Alkotmánybíróság megítélése szerint lehetnek olyan rendkívüli helyzetek, amikor indokolt a heti legalább egy pihenőnaptól való*

*eltérés. Ilyen helyzetek különösen műveleti területeken adódnak, s megoldásuk — figyelemmel a műveleti utasításban előírt szolgálatok teljesítésének kötelezettségére — nem szorítható minden esetben jogszabályi korlátok közé.” (11.2)*

A 2009-es alkotmánybírósági határozat részletes felidézése azért szükséges, mivel – a munkaidő-szervezési irányelvtől függetleníthető – alkotmányossági kritériumok alapján kívánta a katonai szolgálatteljesítés szabályozási szabadságának kereteit meghatározni annak érdekében, hogy az állami funkció sajátosságából az állomány tagjára háruló korlátozások szüksége és arányossága elbírálnakó legyen. E szegmensekben az Alaptörvény 2011-es hatályba lépése sem eredményezett érdemi változást annak ellenére, hogy a korábban az ország, illetve a Magyar Honvédség elkülönített alanyiségű szövegrészeit az Alaptörvény 45. cikke egyértelműen a Magyar Honvédségre terhelte. Ezen túlmenően egy további elem mutatható ki, ahol a korabeli alkotmánybírósági határozat IV.1.2. pontjához képest a testület 2020-ban, a COVID-19 válságkezelés első időszakában, az egészségügyet érintő tárgykörben az Alaptörvény eltérő szabályozása miatt további követelménnyel egészítette ki elvárásrendszerét, tovább szűkítve a szabályozási mozgásteret:<sup>43</sup>

- [45] „...Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben határozza meg a pihenéshez való jog tartalmát, mert a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez

---

<sup>43</sup> 12/2020. (VI. 22.) AB határozat.

*közvetlenül kapcsolódó napi és heti pihenőidőt is külön említi.”*

- [56] „*A Kúriának az az értelmezése azonban, miszerint a napi pihenőidő és a heti pihenőnap egy időben kiadható, nem egyeztethető össze az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével, mivel abból - a pihenőidők eltérő rendeltetésére tekintettel - az következik, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat.*”

*Következtetés/2: a 70/2009. (VI.30.) AB határozat 12/2020. (VI. 22.) AB határozattal Alaptörvény-konformmá konvertált olvasata szerint összességében addig védhetőek a katonai szolgálatteljesítés sajátosságaival indokolt alapjogi korlátozások, amíg azok a honvédségi feladatok ellátása miatt kényszerítő módon szükségesek, és nem járnak az egyes alapjogok aránytalan korlátozásával, különösen nem önállóan nevesített alkotmányos rész-kategóriák teljes eltűnésével.*

*Következtetés/3: az általános alapjog-korlátozási szinthez képest a feladatrendszer egyes elemeinek ellátása a szolgálatteljesítés körülményei (hely, idő, tevékenység veszélyes jellege) által meghatározottan az e tevékenységre való felkészülés időszakára is kiterjedő módon további korlátozásokat is megalapozhat, ahol viszont a szükséges és arányos korlátozás felülmérlegelése már az alkotmányos követelmények eseti értékelését eredményezik.*

*Következtetés/4: végső soron a kiegészülő feladatrendszer miatt, a kellő nagyságú személyi állomány rendelkezésre állásának hiánya mellett sem tolható el az alapjogi korlátozások átlagos szintje a sajátos szolgálati körülmények általános követelményekké konvertálásának irányába: a szolgálatteljesítés körülményeit a konkrét feladat határozza*

*meg azzal, hogy a jogkorlátozás elfogadottsága az alkotmányossági követelményeken túl a beáramlás/leszerelés dinamikája által is tesztelt, ahol az önkéntességi mozzanat lényegéhez tartozik a jogviszony-megszüntetés szabadságának különös indokú és átmeneti korlátozhatósága.*

Mindezen követelmények mind a szabályozási, mind pedig az alkotmányossági felülbírálati oldalról biztosítanak értékelési tartományt, amelyben a haderő és az egyén szempontjai végső soron a szolgálati érdek elsődlegessége, de nem kizárólagossága mentén mérhetők össze. Mindez ugyanakkor a munkaidőszervezési irányelv autentikus olvasatával is összhangba hozható..

### **3. A szlovén katonai ügyelet-ügy Főtanácsnoki Indítványa**

*„A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének (3) bekezdését a (...) 89/391/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy a katonák főszabály szerint e két irányelv hatálya alá tartoznak. Mindazonáltal ki vannak zárva e rendelkezések hatálya alól, amennyiben a fegyveres erők egyes „különleges tevékenységeit” végzik, amelyek sajátos tulajdonságai szükségszerűen ellentétben állnak az e két irányelvben előírt szabályok alkalmazásával. A katonai létesítményekkel kapcsolatos ügyeleti*

*tevékenység főszabály szerint nem tartozik e feladatok közé.”<sup>44</sup>*

Most először áll uniós bírósági mérlegelés alatt kifejezetten a munkaidő-szervezési irányelv katonákra kiterjedő hatálya, illetve tágabb értelemben a katonai tevékenység összeegyeztethetősége az európai uniós jogharmonizációval. Mint arra a tanulmány 2020-as előzményében utaltunk, az sem evidens, hogy van-e közösségi szabályozási kompetencia egyáltalán, a katonai működési sajátosságok figyelembevételének hiánya pedig legalábbis időlegesen, helyhez és tevékenységi példákhoz kötötten kifejezetten kétségbe vonható. Az irányelv például – külön megegyezésre utalással – a civil halászflokkák esetében markánsabb eltérés lehetőségének látszatát kelti, mint például az anyahajók matrózai esetében.<sup>45</sup>

A jogharmonizációs kötelezettség meglétét látszólag visszaigazolja a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) jogharmonizációs záradéka a 249. § f) pontban, azonban annak részleges megfeleltetési kötelezettség esetén is van értelmezhető alkalmazási tartománya, így nem feltétlenül jelenti a követelményrendszer teljességének való megfeleltetés igényét. Ha ugyanakkor az

---

<sup>44</sup> Henrik Saugmandsgaard ØE főtanácsnok indítványa (2021. január 28.) a C-742/19. számú ügyben, B. K. Kontra Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo)

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=237084&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=2621959>)

A jelen fejezet lábjegyzetei – eltérő jelzés hiányában – a Főtanácsnoki Indítvány elemeinek kivonatolt idézetei.

<sup>45</sup> Lásd munkaidő-szervezési irányelv Preambulum (12) bekezdés.

Európai Unió Bírósága a kérdésben érdemben dönt, annak szempontrendszere legfeljebb alkotmányos alapértéki szinten kivételesen válhat nemzeti alkotmányossági szinten vitathatóvá, egyébként precedensként érvényesül, így meghatározó hatással bír a szabályozásra és joggyakorlatra egyaránt. Mindezekre tekintettel egyáltalán nem közömbös a hazai katonai jogállási szabályozás szabadságfoka szempontjából, hogy mennyiben tanúsít önmérsékletet az unió céljai által determinált fórum, illetve mennyiben készül fel Magyarország a fennmaradó játéktér kitöltésére, illetve mennyiben vállalja fel – az érdemben elbírált szektorok mellett fennmaradó – szabályozási mozgástér határainak tágítását.

A Főtanácsnoki Indítvány még nem döntés, de valószínűsíthető módon determinálja a bírósági ítélet irányát: mivel antagonisztikusan eltérő nemzeti pozíciók is bemutatást nyertek a perben – a Bizottság álláspontja szerinti, és a bírósági gyakorlatban is jellemző kiterjesztő trend mellett – egyfajta arányosítási törekvés átvétele valószínűsíthető, ami vélhetően fog hagyni némi nemzeti szabályozási mozgásteret. A jogharmonizációs kötelezettség hiányra alapuló érvelés ugyanakkor valószínűleg nem lesz eredményesen védhető a francia pozícióhoz hasonló módon, mivel a jogharmonizációs követelményeket vagy determinálja a bíróság döntése, vagy pedig fenntartja az el nem bírált esetekben a felülmérlegelés jogát.

Az ügy kezdeményezői oldalról elsődlegesen nem a szolgálati/munkaidő mértékéről, hanem a készenlétben/ügyeletben töltött idő díjazásának módjáról szolt. Adott esetben így akár ki is zárható lett volna a válaszadás (a 2009-es magyar alkotmánybírósági ügy tagállam-centrikus

szemlélete alapján), azonban a bíróság érdekelt a munkaidő-szervezési irányelv alkalmazására vonatkozó előkérdés érdemi megválaszolásában, áttételesen a katonai tevékenység sajátosságaira vonatkozó érvelés részleges befogadásában és viszonylag gyors elbírálásában. A kérelem ugyanis alkalmat adott olyan előkérdések vizsgálatára, amelyek – végső soron – a katonai szolgálati tevékenység felülbírálati körbe vonását teszik lehetővé a katonai tevékenység, különösen a haza katonai védelme ellátásáért viselt állami felelősség elvonása nélkül. Nem uniós hatáskör-kiterjesztésről van tehát szó, hanem horizontális követelmények érvényesítésének visszaigazolásáról az egyébként nagyobb szuverenitás-elemet hordozó állami szabályozási szektorban. Az már más kérdés, hogy a horizontális követelmények érvényesítése során figyelembe vett állami érvelési elemek indokolásba emelése – a precedens-logika alapján – mennyiben igazolhatja vissza az egyes feladatrendszeri döntéseket is, illetve – áttételesen – a szolgálatteljesítési idő számított maximalizálása körében milyen hatással van a szolgálatot ellátni képes állomány nagyságára.

A mintegy 90 pont terjedelmű Főtanácsnoki Indítvány két markáns tagállami pozíciót ütköztet: a francia-spanyol álláspont az irányelv<sup>46</sup> hatályának kizárására épült, szemben a Bizottság által támogatott német megoldással, amely az irányelvi harmonizációs kötelezettséget felvállalta és a minimum-követelmények biztosítására irányult. Ennek valószínűsíthető elsődleges következménye, hogy a napi szolgálatteljesítési idő / a heti munkaidő / a pihentetési

---

<sup>46</sup> Lásd különösen a 24. pont szerint védett tárgyak között a minimális *napi pihenőidőt*, a *pihenőszünetet* és a maximált heti *pihenőidőt*, továbbá az éves fizetett szabadságot, valamint az éjszakai és a váltott műszakban végzett munka további feltételeit.

jogcímek és időközök, valamint a szabadságoltatás körében a jelenleginél szigorúbbá válik az irányelvi harmonizációs követelmények kontrollja a honvédelmi ágazatban is. Az irányelv vonatkozásában ugyanis az indítvány 25. pontjában kiemelt kettős cél a fáradtságból eredő kárveszély csökkentése és a munkaidő és magánélet közötti egyensúly biztosítása, amelyhez képest az alapvető közszolgáltatások folyamatos elérhetőségének nagyobb személyzettel való biztosíthatósága a 26. pontban kerül kapcsolásra. E közszolgáltatási funkcióhoz képest nyer értékelést *ultima ratio* jelleggel a fegyveres erők sajátos funkciója a 28. pontban az alábbi ismérvek alapján. Összességében:

- bár a feladatrendszer a tagállamok szintjén eltérő lehet,
- a védelempolitikai eszköz-szerep konstans,
- elsődleges feladat a tagállamok területi integritásának, lakosságának és intézmény-rendszerének védelme a fegyveres támadásokkal szemben,
- általában további veszélyek elhárításában is közös a közreműködés, főleg a biztonság szavatolásában és civil hatóságok támogatásában (azok elégtelensége esetén), különösen a katasztrófák és merényletek elhárítása során,
- emellett megjelennek
  - a nemzetközi szervezeti tagságból eredő kollektív biztonsági és felelősségi feladatok, részben az Uniós közös biztonság- és védelempolitikai szegmensben, valamint
  - a nemzetközi béke és biztonság védelme és kialakítása érdekében tett intézkedések, eltérő szerepfelfogásokkal.



A 28. pont summázata szerint “[ö]sszességében a fegyveres erők az államok *végső eszközét* jelentik biztonságukhoz és alapvető érdekeik védelméhez”. A tagállami hivatkozásokban ezen túl a 29. pontban kiemelést nyertek az új típusú kihívások is, mint a béke-háború különbségtételt meghaladó tényezők. Ezek: a nemzetközi terrorizmus, a helyi és regionális konfliktusok harmadik országokban, a nemzetközi kapcsolatok feszültégei és tartós instabilitásai, a „hibrid” fenyegetések, valamint a technológiai, különösen a kiber-kihívások. E felsorolás ugyanakkor akár a 2020. évi Nemzeti Biztonsági Stratégia szerinti katalógussal is beazonosítható lenne egy markáns eltéréssel: a demográfiai/migrációs kihívások nem szerepelnek az indítványban nevesített esetek között.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Lásd: a *Nemzeti Biztonsági Stratégiáról* szóló 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat 124. pontja szerint az alábbi fenyegetettség/kihívási eseteket:

- illegális migráció / népesség-betelepítés,
- váratlan katonai támadás,
- Hibrid / DIME destabilizálás kormányzat és társadalom,
- kibernetikai támadások vs kritikus infrastruktúra,
- terrortámadások,
- a nemzeti döntési jogkörök kisebbségekre kiterjedő olvasatú védelme,
- demográfiai kihívások, előregedés / népességfogyás,
- gazdasági válság,
- energetikai ellehetetlenülés,
- „bukott államiság” határon áterjedő hatásai,
- technikai forradalom – terrorizmus nexus,
- szervezett bűnözés,
- tömegpusztító fegyverrel elkövetett támadás,
- regionális hatású ipari balesetek és katasztrófák,
- tömeges és súlyos humánjárványok,
- rendszeresen jelentkező természeti katasztrófák,
- klímaváltozás – vegetációk pusztulása.

E felsorolásban egyébként nincs olyan elem, amely ne lett volna fellelhető a *NATO ACT Multiple Futures Project* 2009. áprilisban 2030-as kitekintéssel

A 30-33. pontok a szervezeti feladatok és egyén közötti viszonyrendszerben három eltérő nemzeti hozzáállást vázolnak:

- a német-luxemburgi megoldás az irányelvi harmonizáción alapuló közszolgálati munkaidő alapú megoldás (annak hangsúlyozása nélkül, hogy az országterületen kívüli feladatok feltételrendszere a német alkotmányos verzióban talán a NATO-ban a legnehézkesebb, a luxemburgi haderő pedig méretében inkább csak jogi absztrakciónak, mint ténylegesen működő szervezetnek tekinthető),
- a köztes spanyol-olasz megoldás a munkaidő kiterjesztése az állandó rendelkezésre állási kötelezettséggel, illetve
- a francia (és ciprusi) kiterjesztett rendelkezésre állási kötelezettség, korlátlan munkaidő mellett, amely a francia olvasatban vállaltan nem irányelv-konform módon egy rugalmas keret a szolgálati feladatok és a pihentetés (jóléti és biztonsági intézkedések) parancsnoki mérlegelési/gondoskodási jogkörben történő összehangolására. Az egyes katonára háruló rendelkezésre állás elve időbeli és térbeli határok nélküli kötelezettségként – nemzeti sajátoságként – a civilektől lehatároló fogalmi elemként is hivatkozást nyert, kevés sikerrel.

E divergáló nemzeti pozíciók következtében alapvető előkérdés volt a kérelem befogadhatósága, mivel a díjazási olvasat

---

kanonizált scenáriói között. ([https://www.defencetalk.com/wp-content/uploads/2009/05/20090503\\_mfp\\_finalrep.pdf](https://www.defencetalk.com/wp-content/uploads/2009/05/20090503_mfp_finalrep.pdf)).

önmagában kizárná az uniós elbírálást. A készenlétben/ügyeletben<sup>48</sup> töltött idő ugyanakkor „békeidőben” a munkaidő-szervezési irányelv általános érvényesülési céljával, vagy éppen az alkalmazhatóság kizárhatóságával is összefüggésben áll, így a 38. pont érvelése szerint az irányelvi kategória-rendszer a katonai szolgálati viszonytal is megfeleltethető, mivel

- a fegyveres erő megszervezési módja nincs kifejezetten kizárva az irányelv hatálya alól,
- a katona munkavállaló,
- a katonai tevékenység ágazati megfeleltethetősége vizsgálható,
- egyes különös tevékenységek ki is zárhatók a hatály alól,
- a létesítményi ügyeletekkel kapcsolatos tevékenység ugyanakkor nem hordoz védhetően hivatkozható sajátosságot.

Mind a francia, mind pedig a spanyol modell védelme körében hivatkozást nyert az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, azonban a kizárólagos nemzeti hatáskörre alapozott érveléssel (41. pont) szemben a 42. pont a nemzetbiztonsági védelme során az EU-konformitás kötelezettsége körében kialakított gyakorlatot hivatkozva, majd kapcsolja az uniós politikák másodlagos jogi eszközeinek a priori alkalmazásához az egyenlő bánásmódra alapított gyakorlatot nevesítve a 43. pontban.

---

<sup>48</sup> A tanulmány e fejezete szempontjából az ügyeleti és a (lakáson kívül töltött) készenléti szolgálatnak Hjt. értelmező rendelkezése szerinti megkülönböztetése és eltérése a szlovén szabályozástól másodlagos, ezért a Hjt. 105. §-a szerinti kategóriarendszer szerinti beazonosítás mellőzhető.

A Dory ítéletből a Főtanácsnoki Indítvány 44. pontja a francia állásponttal ellentétes következtetésre jut a nemzeti szabályozási szabadság kérdésében, ugyanakkor részlegesen mérsékelve a német és bizottsági álláspont közösségi jogcentrikus felfogását a feladatrendszeri sajátosságok oldaláról. Ennek során az 50-51. pontok rögzítik a hivatásos (és vélhetően azonos érvek alapján a szerződéses) katonák irányelvi munkavállaló-fogalom alá tartozását, amelynek meghatározó elemei

- az időbeliség (vagy tartósság?)
- a más javára történő tevékenység,
- az irányítottsági helyzet megvalósulása és
- a tevékenységért adott díjazás (ellenszolgáltatás),

ahol ráadásul a katonai tevékenység során az irányítottság jelentősebb mértékben van jelen az indítvány szóhasználata szerint az utasításoknak, ténylegesen a parancsok és a normatív szabályozások differenciáltabb rendszerének való alávetettség folytán. E helyzet megítélése körében az 52. pont szerint a jogállás nemzeti jogokban elkülönülése a közszolgálattól, és általánosabban a „munka világa” egyéb szegmenseitől irreleváns.

A 2003/88 és a 89/391 irányelvek kapcsolt hatályának értelmezése során az 54. és 55. pont kimondja, hogy a „védelmi közszolgáltatás” nyújtása a „minden köz- és magántevékenységi ágazat” fogalmából nem zárható ki, mivel elvitathatatlanul a köztevékenység fogalmi körébe tartozik. A 89/391. irányelv 2. cikk (2) bekezdése szerinti hatály alóli kivételi szabály alkalmazása szempontjából – ellentétben a szlovén, francia és spanyol állásponttal – a Főtanácsnoki Indítvány 58. pontja a német és bizottsági álláspont kivétel-szűkítő értelmezését igazolja vissza, különösen a rendelkezés biztonsági szint-emelési céljára tekintettel. Ennek során az 59.

pont a kivételesség körében a katonai tevékenység egésze helyett annak egyes „különleges tevékenységeit” feladatok szintjén igazolja vissza a 60. pont szerint a tevékenységek „jellemző sajátosságainak” szükségszerűsége által, tehát az alternatív megvalósulási forma kizártságának oldaláról, uniós célon túli, tehát kizárható következményként nevesítve a 61. pontban a funkció ellátásának lehetetlenülését. A szervezeti szintű feladat-ellátás visszaigazoltságával szemben ugyanakkor a tevékenységben való egyéni szintű közreműködés fokozottabb és a nemzetközi egyezmények komplex hálózatára alapuló védelem alatt áll a 62. pont szerint, ami a 63. pont szerint a hatály alól kivett kört a lehető legszűkebb értelembre szorítja.

Ennek körében a tagállami mérlegelési tartomány történeti sajátosságok általi determináltságát ugyanakkor a 65. pont a képességek eltérő jellegére is kiterjedő módon visszaigazolja, annak haderő-szervezési következményeivel együtt, azonban az uniós szerződési célokhoz képest az eltérési szükségesség bizonyítása a hivatkozó tagállamot terheli. Ráadásul a közszolgálat más területén megjelenő folyamatos tevékenységek irányelv hatálya alá vonásának gyakorlatához viszonyítva a 68-69. pontok nem fogadnak el a katonai szolgálatteljesítés általános szabályai körében kizáró ismérvet. E körben az indokolhatóság lényegi (szektoron túlmutató) szempontja az előzetes szervezhetőség: amíg a 70. pont szerint az időbeosztás (akár a beavatkozó egységeknél is) a rendkívüli eseményekre felkészülés érdekében tervezhető, a biztonsági és egészségügyi kockázatok minimalizálása érdekében a közreműködő egyént védeni kell, akár a bevonásra kerülő katonák számának növelése árán is.

A készenléti időszakhoz képest eltérően értékelendő a tényleges beavatkozás időszaka, ahol a veszély-kezelés

folyamatossága már ténylegesen indokolhatja az irányelvi hatály alóli kivétel aktiválását. Az általános hatály alóli kivételi lehetőség kizárása körében a Főtanácsnoki Indítvány nem az eddigi kiterjesztő gyakorlatot írja le az egészségügyi ügyeletről a mentőkön át a tűzoltó beavatkozó egységekig, hanem az egyetlen visszaigazoltan eltérő tevékenységhez, a hivatásos nevelőszülői jogviszonyhoz képest határolja el a 73-75. pontokban az általános katonai tevékenység tipikusához közelebb álló jellegét.

Lehetnek ugyanakkor olyan indokok, amelyek az egyes tevékenységeket ellátók esetében a hatály alól kikerülést alappal indokolhatják meg. E szempontok sajátosan kiemelkedő képzettségből, titok-ismeretből vagy különleges alakulati specializációból eredő limitált helyettesíthetőséggel indokoltak a hivatkozott másirányú gyakorlat alapján. Általános szinten a béke versus háborús feladat dichotómia meghaladását az új biztonsági kihívások fényében a 80. pont visszaigazolja, azonban a „normalitás” és az atipikus tevékenység, ideértve az arra vonatkozó felkészítést is, közötti választóvonal átlépése mérlegelési és bizonyítási kérdés, ahol a tagállami érvelés sikerességét az uniós bíróság ítéli meg. E körből ugyanakkor az ügyelet és készenlét, valamint az adminisztratív vagy karbantartási feladatok előzetesen kizártak a 83-85. pontok szerint.

Az érvelésben a különleges katonai tevékenység elemei vonatkozásában lép be a rendőri, illetve tűzoltói tevékenységhez képest az elhatárolható sajátossági kör. Az előzetesen visszaigazolt speciális tevékenységek elsődlegesen a 87. pontban missziós vonatkozásban, másrészt a 88. pontban a belföldi rendkívüli események kezelése körében jelennek meg, egyfajta kombinált francia-német szemlélet alapján, a haderő „végső eszköz” -szerepére alapozva. Mindkét helyszínű

tevékenység értelmezési tartománya ugyanakkor kiterjed az ezekre történő felkészítés időszakára is, ahol a modellezés valóság-közelségének igénye indokolhatja az eltéréseket, ekként ugyanakkor csak a felkészítés tárgyául szolgáló tevékenység visszaigazoltságától függő, járulékos jelleggel.

A hatály alól kivonható tevékenységek köre ezen túl is nyitott, azonban a sem nem kizárt, sem nem eredendően visszaigazolt tevékenységek közötti „szürke zónás” feladatok a bíróság szigorú szempontrendszeréhez kötötten csak a „különös jelleg” és a lekorlátozó értelemben használt szükségesség egyidejű fennállása esetén fogadhatók be a kivételi körbe. Valamennyi mentesített vagy mentesíthető tevékenység ellátása során fennmarad ezen túl a katonák biztonsága legmagasabb szintű érvényesítésének igénye.

E logika mentén tehát a külföldi missziós tevékenység fizikális sajátosságai miatt szélesebb körű eltérést enged, mint a belföldi hirtelen felmerülő és időleges tevékenységi kör, illetve a kiképzés mentességét csak a konkrét felkészülési irány alapozhatja meg azzal, hogy pl. a korábbi „megengedett veszteség” a gyakorlatok körében nem reaktiválható szempont, az egyén védelme minden időben mérlegelendő marad. A szürke zónában belföldön minden bizonnyal nehézséget jelent olyan tevékenységek megjelenítése, amelyek a terror-elhárításon és a katasztrófa-védelmi tevékenységen túlmutatnak. A járványveszély-kezelési feladatokba bevonás ebben a körben a fegyveres erők nemzetközi gyakorlatára tekintettel oki oldalról még mindig esélyesebbnek tűnik akár az elhúzódó jelleg ellenére is, mint a migrációs határvédelmi feladatok ellátása, ahol az európai konszenzus hiányzik, bár a konkrét feladatok tervezhetőségi szempontja és tartós jelleg elutasítási indokká válhat mindkét esetben.

A Főtanácsnoki Indítvány egy antiterror-adatkezelési ügyön keresztül végső soron eljut a migráns-áthelyezési V4-marasztaló ítéletek értelmezési tartományához, az időbeliség (tartósan emelt szintű készenlét) vonatkozásában pedig az indítvány utalást tartalmaz a terror-veszélyeztetettség körében, azonban a rendkívüli mérték felülbíráhatósága vonatkozásában az EU bíróságának szempontrendszere limitálhatja a feladat-felvállalás körében fennálló tagállami kompetenciát a kiegyensúlyozásra törekvés jegyében. A francia modell diszkreditálása elegáns, de határozott módon megvalósult.

A „Mit?” kérdés tagállami kompetenciában tartása mellett a „Hogyan” kérdés uniós felülmérlegelési jogkörbe vonása különíti el tehát a honvédelem kollektív és egyéni szintjét, ahol a „Hol”, „Mikor/Meddig?” és „Miért” kérdésekre adott válaszok is a bíróság által vizsgált mérlegelési szempontok közé sorolhatók. A Főtanácsnoki Indítvány összefoglalása alapján így kapcsolható össze a honvédelmi feladatellátás közösségi és egyéni szintje: a „kapu őrzője” minden esetben a bíróság marad, a „szürke zónás” feladatok eséllyel támadhatók lehetnek, különösen a rendőrségi és tűzoltó precedensek rendelkezésre állása esetén. E körben ráadásul az atomhatalom-státusz megléte vagy annak hiánya is releváns szempontként értékelést nyerhet, a katonai tevékenység oldaláról bontva meg a tagállamok egységes kezelésének elvét. A Főtanácsnoki Indítvány érvrendszerének bírósági ítéleti befogadása ugyanakkor „mellékhatásként” legitimálhatja a feladatrendszer közjogi felülvizsgálatát: a rendészeti tevékenységek szélesebb körének felvállalása védhetővé válik a veszélyeztetettségi oldalról, bár a többi fegyveres szervvel közösen ellátható feladatok esetében a katonai specialitás bizonyítása valószínűleg lehetetlen.



Mindezen elbírálhatóságra vonatkozó érvrendszer konklúziójaként jutott el a főtanácsnok a 112. pontból a fejezeti mottóba kiemelt javaslatához a szlovén ügy katonai tevékenységi előkérdésében, amely az érvelés domináns részét alkotja. Mindösszesen a fennmaradó hat pont érinti a kérdés – döntően tagállami mérlegelési körben hagyott – munkaidő-számítási és ellentételezési olvasatát. Az utóbbi ugyanis a korábbi bírósági ítéletek alapján voltaképpen ítélt dolog: a munkaidő fogalma az irányelv által meghatározott, amelyhez képest nemzeti eltérő értelmezés nem fűzhető. Ha a munkahelyen / szolgálati helyen tartózkodás hivatalosan elrendelésre került, az beszámít a munkaidőbe a tényleges tevékenységtől függetlenül. Ha pedig ez nincs hivatalosan elrendelve, akkor nem is várható el, hogy akár a katona is a hivatalosan meg nem jelölt helyen tartózkodjon. Ehhez képest a díjazás mértéke – ellentétben az idő beszámításának kötelezettségével – már szélesebb nemzeti szabályozási szabadságot hordoz a Főtanácsnoki Indítvány szerint, adott esetben az aktivitás/pihentetés különbségtétel szerint differenciálva. E szegmensben tehát markáns tagállami szabályozási szabadság rögzíthető.

*Következtetés/5: a katonai tevékenység nem egységes szabályozási tárgy a munkaidő-szervezés szempontjából, amelyben általánosan az egyes feladatok célja, vagy kivételesen a specializált szervezeti egységek sajátos rendeltetése alapozhatja meg a munkaidő-szervezési irányelv követelményeinek teljes vagy részleges kizárását.*

*Következtetés/6: a rendészeti típusú feladatok belföldi felvállalása kettős hatású: legitimálható a biztonsági környezet követelményei által ultima ratio-ként, de ezen elemek beépítése a katonai sajátosság-igény védhetőségét gyengíti.*

*Következtetés/7: a béke / háború dichotómián alapuló feladatrendszeri elkülönítés a szolgálatteljesítés oldaláról három részre osztott mezővé alakítható, ahol a külföldi szolgálatteljesítés<sup>49</sup> az irányelvi hatály-vita körén kívül rekeszhető, azonban az előzetes tervezhetőség függvényében a hazai tevékenységek zömét meg kell feleltetni az irányelvnek, ide nem értve a válságkezelés beavatkozási szakaszát és a kiképzést (célfelkészítést).*

*Következtetés/8: a különleges erők fokozott elvárásrendszere a sajátos funkciókra felkészítés domináns jellege miatt védhető. Mérlegelendő a tűzsereszek és vegyi-mentesítők e körbe vonhatóságának védhetősége.*

*Következtetés/9: az általános szabály szerinti, munkaidő-szervezési irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek és szervezetek esetében a munkaidő számítási szabályokat és a kapcsolódó díjazást felül kell vizsgálni: a munkaidő-keret gyorsabb elérése mellett ugyanakkor a készenléti idő pihentetésre fordított idejének túlorákhoz képest eltérő díjazását semmi sem tiltja.*

*Következtetés/10: a feladatok létszámigény-tervezése során a metodika kiinduló pontjává a munkaidő-számítást kell tenni.*

*Következtetés/11: a jelen indítvány fókuszán kívül állnak a lakáson töltött készenléttel és a beérkezési normaidővel kapcsolatos kérdésfeltevések. E megoldásnak már van bírósági gyakorlata, így az a koncepcionális alapok korrekciója nélkül, az irányelv főszabály szerinti alkalmazhatóságából eredően be*

---

<sup>49</sup> A műveleti helyszínen lévők közvetlen támogatásában résztvevőkre kiterjesztés vonatkozásában lásd a Főtanácsnoki Indítvány 98. lábjegyzetét.

*fog gyűrűzni. A laktanyai készenlét lakáson töltött készenlétre módosítása tehát csak átmeneti megoldás lehet.*

#### **4. A készenléti rendőrségi határfeladat és a nevelőszülői tevékenység céljának sajátosságai**

*„[...] a bevetett személyzet mindig operatív helyzetben van, mivel a fenyegetés mindig fennáll saját magunk vagy a nehéz helyzetben lévő olyan szomszédos egységek felé, amelyek támogatásunkat kérhetik, függetlenül attól, hogy pihenünk vagy regenerálódunk, vagy akár épp bevetésen vagyunk. A háború kódében a munkaidő szabályozása azt jelentené, hogy el kívánjuk vetni a váratlan eseményeket, amelyeknek, mivel az ellenfél akaratának gyümölcsei, mindig megvan a lehetőségük. [...] A műveletek során a munkaidő korlátozása elkerülhetetlenül kétségeket vetne fel az eltökéltségünkkel kapcsolatban, mivel mi magunk határoznánk meg a rendelkezésre állásunk, és így elkötelezettségünk felső határát [...]”<sup>50</sup>*

A szlovén készenléti ügy Főtanácsnoki Indítványának döntési logikája szerint tehát elfogadható a munkaidő-szervezési irányelv kizárása különleges időszakokra és az ezekre felkészülésre, illetve a különleges alakulatokra szervezeti jelleggel is, de a bíróság ítéli meg, hogy az irányelvi kivételek alkalmazási körének meghatározása során helyesen mérlegelt-e az ország. Nem kerül ugyanakkor a Főtanácsnoki Véleményben értékelésre – indítvány, illetve helyzet hiányában

---

<sup>50</sup> De Braquilanges, M., „Les militaires et le temps de travail”, *Theatrum Belli* blog, 2017. Idézi: Főtanácsnoki Indítvány 99. Lábjegyzet.

– az a lehetőség, amikor a szervezeti visszaigazoltság ütközik a feladat vissza nem igazolható jellegével. E logikai lehetőséget érinti ugyanakkor – a szervezeten belüli sajátosság exponálása nélkül – a magyar határbiztosítási ügy. Egy következő hipotetikus ügyben ugyanis valószínűsíthető, hogy az irányelvi hatály generális kizárhatóságának elvetését követő lépcsőként a korábbiakban már megerősített különleges alakulati különállás hivatkozása merül fel, amely nyílt szexuális diszkriminációt is visszaigazolt a Sirdar ügyben a Royal Marines esetében.

A Főtanácsnoki Indítvány közvetlenül nem hivatkozza a készenléti rendőrség ügyét. A Főtanácsnoki Indítvány és a készenléti rendőr-ügy közös hivatkozása viszont a már jelzett román nevelőszülő ügy, ahol a tevékenység sajátos jellege folytán a kivételesség megállapítást nyert. A Készenléti Rendőrség ügyének vizsgálatát megelőzően szükséges e nevelőszülő-ügy tanulságainak összefoglalása, mivel ez az az eset, ahol a munkaidő-szervezési irányelvhez képest kivételesség került visszaigazolásra a cél és tevékenységi sajátosságok összegzett hatásaként amellet, hogy a tagállamokkal szemben támasztott általános követelmények és tilalmak is rögzítést nyertek.<sup>51</sup> A Sindicatul Familia Constanța és társai ítélet érvelésének főbb pontjai az alábbiak:

- a munkavállaló fogalma az irányelv alkalmazása során nem tehető függővé esetlegesen leszűkítő nemzeti jogalkotástól (41. pont),

---

<sup>51</sup> A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács) 2018. november 20. a C-147/17. számú ügyben, a Sindicatul Familia Constanța, Ustinia Cvas és társai és a Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța között (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207884&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9580360>).

- e fogalom szempontjából az alárendeltség a meghatározó elem (42. pont),
- az irányelv hatályához képest a kivételeket leszűkítő módon kell értelmezni (53. pont), a nevesített szervezetek, köztük a haderő említése is csak példálózó (57. pont),
- a közszolgálat fogalma sem értelmezhető a nemzeti jogokban differenciált módon, bár nincs egységes uniós fogalom (54. pont),
- a közszolgálat folyamatossága és a szolgálatot ellátók tényleges szolgálatteljesítési ideje főszabályként elválasztható (67. pont),
- kivételesen ugyanakkor megengedhető a hatály alóli kizárás (68. pont), ha
  - van visszaigazolható sajátos célja, amely az ellátás módjára kihat (akár a szabadidő és a tevékenység elválaszthatatlan összefonódása körében is) (70. pont) és
  - a helyettesíthetőség kizárható (73. pont).

Ehhez az érvelésrendszerhez kapcsolta a bíróság a Készenléti Rendőrség határőrizeti ügyét, amely a mintegy 2 évig fennálló – déli határ közelébe telepítést eredményező – fokozott készséget érintette. Az ítélet e két körülmény közül a huzamos időt exponálta, a szervezeti egység rendőrségi szervezeten belüli speciális beavatkozó jellegét viszont nem. A vizsgálat körén kívül maradt ezen túl a készenlét és a túlszolgálat halmozódásának eleme is, mint nemzeti kompetenciába utalt következményi kérdés. Az egyes döntési pontok az alábbiak voltak:

- a külső határok őrizete közszolgálati tevékenység, amely ráadásul rendelkezik bizonyos sajátosságokkal

- (33. pont) és amelynek viszonyítási pontja a folyamatossági teszt (38. pont),
- e sajátosságok nem elégségesek az egészségügyi és közrend/közbiztonság-védelmi beavatkozó egységekre vonatkozó joggyakorlattól való elhatárolásra, ugyanúgy a tervezhetőség a meghatározó mozzanat (41. pont),
  - csak egy jelentős rendkívüli esemény lenne védhető hivatkozási alap, a konkuráló lakossági érdekek elsőbbsége mellett (42. pont),
  - a több évig elhúzódot és a helyettesíthetőség lehetőségét is figyelembe véve pedig – a román nevelőszülő-ügytől eltérően – nem kényszerítő okból szükséges a szolgálati és pihenőidő elválaszthatatlansága (44. pont).

Konklúzióként az 52. pont szerint: “... a 2003/88 irányelv 1. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ezen irányelv 2. cikkének 1. és 2. pontját alkalmazni kell a rendvédelmi szervek azon tagjaira, akik valamely tagállam külső határain határőrizeti feladatokat látnak el harmadik országok állampolgárainak az említett határokon való beáramlása esetén, kivéve ha a releváns körülmények összességére tekintettel az ellátott feladatok olyan kivételes események keretében teljesítetteknek bizonyulnak, amelyek súlyossága és mértéke az élet, az egészség, valamint a közösség biztonságának védelméhez nélkülözhetetlen intézkedések meghozatalát teszi szükségessé, és e feladatok megfelelő teljesítését veszélyeztetné az, ha az említett irányelv által előírt összes szabályt be kellene tartani...”

*Következtetés/12: a határvédelem közfeladat, amelynek megvalósítási módja kivételesen a „béke” -szabályokhoz képest fokozottabb igénybevételt is indokolhat.*

*Következtetés/13: a feladatok létszámigény-tervezése során ugyanakkor a helyettesíthetőség a domináns szempont. Amennyiben nincs külön indoka a feladatok szűk személykörhöz kötésének (helyettesíthetőség kizárásának indokai), a tervezhetőségi szempont a normál időszaki szabályok szerinti tervezés szükségességét veti fel.*

*Következtetés/14: a szervezeti védettség szempontjához képest a feladat az elsődleges: implicit módon a beavatkozó egység védettségének elvesztését eredményezheti, ha a feladatellátás során a tartósság válik meghatározóvá.*

*Következtetés/15: a Főtanácsnoki Indítvány elbírálása során, vagy későbbi ügyekben a készenléti rendőr-ügy vizsgálati körbe vonása korlátozhatja a speciális alakulatok védettségének visszaigazolását (akár a diszkriminációs érveléssel szembeni védettségre visszaható módon is). A speciális feladatkörön kívüli feladatokba vonás tartóssága így hosszabb távon a szervezeti sajátosságot teheti kérdésessé.*

*Következtetés/16: a felkészítés gyakorlati szakaszának feladatokhoz kapcsoltsága ugyanakkor eltérő következményekre vezet a honi és a külföldi feladatok összevetésében: az utóbbi esetben a helyettesíthetőség szűkebb lehetősége azonos tevékenységet eltérő helyszínen a védhető kategóriába emelhet át.*

*Következtetés/17: a Magyar Honvédség feladatrendszerét a jelenlegi szabályoknál differenciáltabb alapra célszerű*

*helyezni annak érdekében, hogy a bírósági gyakorlat által visszaigazolásra kerülő szervezeti és/vagy tevékenységi körökben valóban megvalósulhasson az irányelvi hatályon kívüliség, illetve a szabályoktól való megengedett eltérés érvényesítése.*

*Következtetés/18: ezen túlmenően azonban a feladatrendszer újra-alkotásával párhuzamosan újra kell tervezni az egyes feladatok humán-erőforrás szükségletét, az esetek túlnyomó részében ebből kizárva a hadköteles állományt (a haza katonai védelme végső esetköre kivételével).*

*Következtetés/19: az „ultima ratio”-szerep nem a svájci bicska analógiája. Ha a katona nem szűk értelemben vett katonai feladatokba kerül bevonásra, mindig fel fog merülni a munkaidő-szervezési irányelv szabályainak alkalmazhatósága.*

## **5. Összefoglalás, javaslatok**

A munkaidő-szervezési és diszkriminációs ügyek EU bírósági gyakorlata alapján a francia modell esetleges alkalmazásának lehetősége megdőlt, a haderőben önkéntes jelentkezésen alapuló szolgálat paradigmájaként a közszolgálatosság és a horizontális harmonizációs követelményeknek való alávetettség rögzült. Ettől eltérni már csak a munkaidő-szervezési irányelv, vagy az alapító szerződések felülvizsgálata körében lesz lehetőség, ha ennek érdekében a politikai konszenzus megteremthető. Ennek hiányában csak a peremfeltételek által biztosított mérlegelési tartomány minél pontosabb feltérképezésére alapított, de az uniós felülbírálat lehetőségét folyamatosan hordozó szabályozás lehet reális cél. Ennek során alapvető döntési pont, hogy – paradigmaváltással – felvállalható-e a katonai szolgálat körében a kollektív



szerezés szabályozási rendszerbe iktatása: ennek hiányában például az éves munkaidő-keret nem lesz fenntartható, féléves rendszerre kell áttérni a munkaidő-szervezési irányelv 19. cikke (referencia időszak) szerint, illetve – kompenzáció mellett – kevésbé lehet eltérni a 3-5, 8. és 16. cikk elvárásaitól.

A munkaidő-szervezési irányelv néhány további általános jellegű determinációja a hazai alkotmánybírósági elvárásokkal is összekapcsolva, de mellőzve az éjszakai szolgálatteljesítés további korlátait:

- az 1. cikk (3) bekezdése alapján nem vezethető be olyan nemzeti szabályozás, amely a katonai tevékenységet kizárná a köztevékenység fogalmi köréből, így a szabályok alóli kivételek igazolása csak az irányelvhez képest merülhet fel,
- a 2. cikk szerinti definíciók nem írhatók felül: a pihenőidő fogalma így a munkaidő fogalmához képest negatívan definiált fogalom, amelyhez képest munkaidőnek nem minősülő, de nem a pihentetést szolgáló kategória nem vezethető be,
- az „elegendő pihenés” fogalomkörében a készenlét és a pihentetés egyidejűsége – a külföldi szolgálatteljesítés kivételével – a nemzeti jog szerint sem megengedett az Alaptörvény jogcím-elkülönítési rendelkezésére tekintettel: a napi, heti pihenőidő és a szabadság önálló jogcímek, céljuk szempontjából a magánélet szabadságához kapcsolódó módon,
- a 2. cikk szerinti „nemzeti jognak vagy gyakorlatnak megfelelően” kiutalások a szabályozás korlátozott szabadságára utal, amelynek összeegyeztethetőnek kell maradnia az irányelvvel, így például az éjszakai idő

- csak az éjfél és hajnali 5 óra közötti időtartamot is magába foglaló legalább hét órás időtartam lehet,
- a 3. cikk szerinti 11 órás napi pihenőidőt – a megengedett és indokolt, például szolgálatból eredő kivételeken túl – főszabályként biztosítani kell,
  - heti pihenőidőként az 5. cikk szerint legalább 24 órát, a napi pihenőidővel összeszámítva legalább 35 órás megszakítás nélküli időszakot általánosan biztosítani kell, amelyhez képest még az indokolt kivétel sem eredményezhet 24 óránál rövidebb heti pihentetést,
  - a 6. cikk szerint a heti munkaidő – a 22. cikk alkalmazási körén túl – nem haladhatja meg 7 nap átlagában a túlórákkal együtt sem a 48 órát,
  - a 7. cikk szerint az éves szabadság minimuma 4 hét, és ez az időtartam pénzben sem váltható meg (ellentétben a szabadság további részével és jogcímeivel),
  - a 16. cikk szerint a heti pihenőidő referencia-időszaka a 14 napot, a heti munkaidőé pedig a négy hónapot nem haladhatja meg,
  - a 17. cikk szerint a 3-6., 8. és 16. cikk szerinti elvárásokhoz képest eltérések engedhetők
    - az önálló döntéshozatali jogú személyek (vezetők) körében,
    - valamint kompenzáló egyenértékű pihentetés vagy megfelelő védelem mellett
      - a vagyon- és személyvédelmi tevékenység során,
      - feltételekkel a folyamatos szolgálatteljesítés egyes eseteiben,
      - a kizárólag külső, előre nem látható körülmények, vagy kivételes események által determinált esetekben, vagy

- baleset vagy következményeinek elhárítása során.

Összességében tehát a tervezhető tevékenységek körében főszabályként elválik egymástól az alrendszer-szintű tevékenység folyamatosságának igénye az egyén fokozottabb terhelhetőségétől. A szolgálatteljesítési idő különböző szegmenseinek a jelenleginél erőteljesebb korlátozó szerepére fel kell készülni a meg nem engedett eltérések körében. Mindezen követelmények mérlegelése és a szolgálatteljesítés hatályos Hjt. szabályaival való ütköztetése nem lesz mellőzhető a szlovén ügy bírósági döntését követően, annak – legalábbis szervezeti szintről értelmezetten – sötét oldalaként.

A pozitív oldalon ugyanakkor olyan közjogi jellegű érvelési elemek visszaigazolása emelhető ki, mint

- a fegyveres erők feladatrendszerének kizárólagos nemzeti kompetenciában tartása,
- az új típusú kihívásokra való állami reagálás szükségességének kimondása,
- a haderő „végső eszköz” szerepének felvállalása a rendészeti jellegű tevékenységek körében is,
- a béke-háború szabályozási dichotómia meghaladása által egy rugalmasabb, feladat-centrikusabb szükségességi és arányossági érvelés lehetőségének megjelenése,
- a különleges műveleti, valamint a missziós tevékenység fokozottabb követelményeinek és szigorúbb korlátjainak érvényesíthetősége,
- a kiképzések és gyakorlatok szolgálati idő-számítási módszertan szempontjából történő elkülöníthetősége és a szükséges és arányos korlátozási rendnek a kiképzés

célja szerinti feladat szabályrendszere általi meghatározottsága, valamint

- a szolgálatteljesítési idő szempontjából beszámított, de szolgálati feladat ellátásával nem járó ügyeleti és készenléti időszak (pihentetési szakasz) esetében – megfelelő nyomon-követhetőség mellett – a díjazási elemek eltérő mértékének bevezethetősége.

Mindez azt is jelenti, hogy – vélhetően az Alaptörvény 9. módosítása által kitűzött 2023. július 1-i időpontra lehetőségessé válik az új honvédségi feladatrendszeri katalógushoz illeszkedő módon a szolgálatteljesítési szabályozás felülvizsgálata is Alaptörvény-konform módon, amely egyúttal a munkaidő-szervezési irányelv-konformitás elvárásával is összeegyeztethetővé válik. Az összességében pozitív kimenet biztosíthatóságához ugyanakkor szükséges a szabályozási mozgástér fentebb vázolt elemeinek a konkrét tevékenységi mozzanatokkal való tételes beazonosítása és újra-tervezése.

A szabadságfok adott, de annak korlátjait az eddigieknél nagyobb mértékben kell figyelembe venni. Az alkotmányos és a közösségi elvárások ugyanakkor a legtöbb szegmensben azonos értelmezési tartományt biztosítanak, így csak az eltérések és határterületek esetében érdemes a nonkonformitás opcióját mérlegelni. Ráadásul a honvédelem hadkötelezettséget is megengedően extrém kihívásai időszakára a hadkötelezettség szintén az uniós vizsgálati körön kívül áll.

A pohár tehát félig üres, de félig tele van. És mit szólhatna ehhez Asterix? – részben azért nyugodtabban háborúskodhatna: a ködöt felváltotta a félhomály, de legalább tüzet tud gyújtani...

# MŰHELY



## Farkas Ádám

### *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozása az eurázsiai üllő és kalapács között<sup>1</sup>*

Az Eurázsia-gondolat és hazánk viszonylatában az Intermárium-teória védelmi és biztonsági összefüggései kapcsán végzett elmúlt éves kutatás<sup>2</sup> során arra a megállapításra jutottam, hogy Magyarország védelmi és biztonsági rendszerének megújítása és az ehhez jogállami keretek között szükséges átfogó szabályozási változtatások tekintetében kulcsjelentőséget kell, hogy tulajdonítsunk Eurázsianak, az eurázsiai hatástereknek.

Ezt nem csak az indokolja, hogy a transzatlanti térségben is egyre több és több gondolkodó ismeri fel a

---

<sup>1</sup> Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-4-II-NKE-11 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

<sup>2</sup> E tekintetben lásd: FARKAS Ádám: Az Eurázsia gondolat, mint a nyugati szemléletmód önreflexiójának alapja? Gondolatok Robert D. Kaplan „Marco Polo világa visszatér” című munkája kapcsán, *Szakmai Szemle*, 2020/2. szám, 178-192. o.; FARKAS Ádám: Biztonság – Geopolitika – Digitalizáció, avagy Amaël Cattaruzza „A digitális adatok geopolitikája” című kötetének főbb üzenetei, *SmartLaw Reserch Group Working Paper*, 2021/1. szám, ([http://www.smartlawresearch.hu/storage/app/media/Kiadvanyok/slrgrp\\_1-2021.pdf](http://www.smartlawresearch.hu/storage/app/media/Kiadvanyok/slrgrp_1-2021.pdf)); FARKAS Ádám: A több síkú megközelítés jelentősége a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/9. szám; FARKAS ÁDÁM: Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozást és kormányzást meghatározó egyes eurázsiai trendekről, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/10. szám.

földrajzi kötődések jelentőségének reneszánszát, illetve az Európa és Ázsia közti reláció technológiafejlődés, illetve történelmi és kulturális sajátosságok miatti jelentőségének növekedését.<sup>3</sup> Azért is – vagy inkább elsődlegesen azért – fontos ezen viszonyulás elemzésének beépítése a védelmi és biztonsági szisztémánk megújításába, mert hazánk is beletartozik abba a köztes, vagy ütköző területbe, amely Eurázsia két fele között helyezkedik. Hazánk is az Intermárium része, amely bár száz éve még elsődlegesen hatalmi-geopolitikai determinációkkal párosult, mára már nem csak ütköző, hanem jelentősebb gazdasági, információs, befolyásolási komp- vagy kapuzóna szereppel is párosul.

Ezt Robert D. Kaplan jól érthetően fogalmazta meg a klasszikus hatalmi vonatkozás tekintetében azzal, hogy a Kelet és Nyugat közti ütközési lehetőségek kihívásának „földrajzi középpontja a Fekete-tenger medencéje: ez Oroszország,

---

<sup>3</sup> Bruno MAÇÃES: *Eurázsia hajnala. Az új világrend nyomában*, Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.; Robert D. KAPLAN: *Marco Polo világa visszatér*, Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.; Robert D. KAPLAN: *A földrajz bosszúja*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.; Matthew SUSSEX – Roger E. KANET: *Russia, Eurasai and the New Geopolitics of Energy. Confrontation and Consolidation*, New York, Palgrave Macmillen, 2015.; Mark BASSIN – Mikhail SUSLOV: *Eurasia 2.0. Russian Geopolitics in the Age of New Media*, Lanham – Boulder – New York – London, Lexington Books, 2016.; Maria Raquel FRIERE – Roger E. KANET: *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the 'Great Game'*, New York, Palgrave Macmillen, 2010.; Daniel S. MARKEY: *China's Western Horizon. Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*, New York, Oxford University Press, 2020.; Geoffrey F. GRESH: *Eurasia's Matitime Rise and Global Security from the Indian Ocean to Pacific Asia and the Arctic*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.; FARKAS Ádám: Az Eurázsia gondolat, mint a nyugati szemléletmód önreflexiójának alapja? Gondolatok Robert D. Kaplan „Marco Polo világa visszatér” című munkája kapcsán, *Szakmai Szemle*, 2020/2. szám, 178-192. o.



valamint Ukrajna, Törökország, Kelet-Európa és a Kaukázus metszéspontja. Másként fogalmazva: itt találkozik Európa és a Közel-Kelet, és itt olvadnak össze a korábbi orosz, ottomán és Habsburg-birodalmi konfliktus rendszerek.”<sup>4</sup> E tekintetben fontos látni, hogy a természetföldrajzi, közlekedési és nem utolsósorban szövetségi vonatkozások miatt a Fekete-tenger térségét szerves egységben kell látni az Intermárium felfogásban a Balti-tenger – Fekete-tenger tengellyel, vagy Churchill híres beszédére<sup>5</sup> figyelemmel a Balti-tenger – Fekete-tenger – Ardiai-tenger háromszöggel. Ezt Kaplan is felvázolja, mikor azt írja: „Napjaink valósága feléleszteni látszik az 1920-as években kigondolt Intermárium (a latin »tengerközi« kifejezésből) koncepciót, amely a Balti- és a Fekete-tenger között elhelyezkedő területre utal. Az Intermárium északon Észtországtól délen Romániáig és Bulgáriáig, keleten pedig a Kaukázusig tartó vitatott peremvidéket foglalja magában, és valaha a Németország és Oroszország, ma pedig az Egyesült Államok és Oroszország közti ütközőzónát jelenti.”<sup>6</sup> Persze ehhez érdemes hozzátenni, hogy ennek az Intermáriumnak sajátos jelentősége és szerepe van Kína stratégia törekvéseiben, vagy akár Törökország hosszú távú hatalmi víziójában is, amit a gazdasági, a politikai,

---

<sup>4</sup> KAPLAN: i.m. (2018) 30. o.

<sup>5</sup> „Szczecintől a Balti-tengerig, Triesztől az Adriai-tengerig vasfüggöny ereszkedett a kontinensre. E vonal mögött fekszenek Közép- és Kelet-Európa ősi államainak fővárosai. Varsó, Berlin, Prága, Bécs, Budapest, Belgrád, Bukarest és Szófia – ezek a városok és lakosaik egy olyan területen fekszenek, amelyet orosz szférának kell hívnom. E városok ilyen vagy olyan formában nemcsak szovjet befolyás alatt állnak, hanem némely esetben egyre jobban Moszkva irányítja őket.” - Winston Churchill, Fulton, Missouri, 1946. március 5. In: Brian MACARTHUR (szerk.): A XX. század nagy beszédei, Kaposvár, Agave Könyvek, 1999, 153. o.

<sup>6</sup> KAPLAN: i.m. (2018) 31. o.

a kutatás-fejlesztési, a hadiipari, a kulturális-oktatási együttműködések és ambíciók mellett az elmúlt évek nemzetbiztonságot érintő nagyhatalmi lépései is megmutattak térségünkben.

További érv a vilárendszer-elmélet azon nézete, miszerint a kapitalista világgazdaság egy valóban a glóbuszt behálózó és politikai rendszerektől független szisztémát alkot.<sup>7</sup> A különféle államoknak a nyugati dominancia kihívóitól a periférián és félperiférián lévőkön át a transzatlanti térség magterületét adó kapitalista centrumországokig egyszerre kell ugyanis helytállni és érdekeket érvényesíteni a gazdasági versengés és együttműködés, illetve a hatalmi átrendeződés egymásba csúszó színterein.

Ebben a közegben egyértelműen felértékelődik a védelem és biztonság kérdése is, illetve azok a technológiai, különösen digitalizációs változások szerepe, amelyek jelentős hatással vannak az emberek mindennapjaira, a gazdaság és társadalom működésére, az állami funkciók ellátására és mindezek elegyével a biztonságra és annak szavatolására, védelmére is.

A 21. század első két évtizede és ezen belül az eruázsiai reláció erősödése egyértelműen rámutatott arra, hogy a védelmi és biztonsági vonatkozások jelentősége felerősödik. Nem csak az elmúlt évek Európán belül és annak határterületein megvalósult merényletek, szabotázsok, kémkedések, kibertámadások, terrortámadások, helyi fegyveres konfliktusok

---

<sup>7</sup> Immanuel WALLERSTEIN: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*, Budapest, Gondolat Könyvkiadó, 1983.; Immanuel WALLERSTEIN: *Bevezetés a vilárendszer-elméletbe*, Budapest, L'Harmattan Kiadó – Eszmélet Alapítvány, 2010.; SZIGETI Péter: *Vilárendszerképben – Globális „szabad verseny” a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2005.

miatt van ez így. Ennél valahol talán nyomósabb érv, hogy az összes kemény hatalmi eszközzel azonosítható, vagy fegyveres jellegű fenyegetés kapcsán azonosítható, hogy mind az állami, mind pedig a nem állami szereplők terén komoly gazdasági, társadalmi keretekben zajló előkészítés előzi meg a különféle „támadásokat”. A biztonságot fenyegető állami és nem állami szereplők nem ritkán legális eszközöket – társadalmi, gazdasági, oktatási relációkat – használnak cselekményeik fedett előkészítésére, illetve a jogi szabályozást és annak kollízióit és hiányosságait is hadviselési eszközként, biztonsági sérülékenységgé használják ki.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a védelem és biztonság-szavatolás szabályozása kapcsán az Eurázsia-reláció mind a technikai-társadalmi-gazdasági hatásterek metszése és az ezek kapcsán tapasztalható versengés és egymásraultaltság, mind pedig a hagyományos hatalmi-geopolitikai versengés tekintetében üllő és kalapács közé helyezi szabályozási- és intézményrendszerünket. Ennek az állapotnak pedig akkor lehet egy jól megmunkált és kivételesen kovácsolt fegyver az eredménye, ha ahhoz a munkadarabot kellő körültekintéssel és igényességgel képezzük és alakítjuk az üllő és kalapács összetalálkozásai során.

## **1. Az Eurázsia jelenség kapcsolódásai a védelmi és biztonsági rendszerhez**

Az, hogy az eurázsiai térben több hatalmi törekvés úgy jelenik meg együtt, hogy a gazdasági együttműködés és versengés sajátos elegye mellett a klasszikus hatalmi rivalizálás szerepe is ismét felértékelődik, emellett pedig az állami szereplők mellett egyre jelentősebb figyelmet kell fordítani a nem állami szereplőkre mind a gazdasági, társadalmi, politikai, mind pedig

a klasszikus védelmi és biztonsági funkcióban, az rendkívül komoly hatással van a védelmi és biztonsági szférára. Ennek fő oka az, hogy az államok és térségek viszonylatában meglévő sajátos hullámzás a gazdasági együttműködés és versengés, illetve a klasszikus hatalmi érdekérvényesítési módozatok között egyértelműen jelen van egy kicsit másabb értelemben az egyes államokon belül is. A gazdasági fejlődéshez stabilitás és biztonság kell, az adott államok gazdasági-társadalmi stabilitását és fejlődését azonban a változékony nemzetközi térben is folyamatosan pozicionálni kell, és mindkét dimenzióknak megvannak a maguk klasszikus védelmi és biztonsági kihívásai a szervezett bűnözéstől a szélsőséges radikalizáción és akár terrorizmuson át egészen a hírszerző vagy akár a katonai műveletekig. Ezek kezelését pedig úgy kell hatékonyan ellátni, hogy a gazdasági, társadalmi, politikai dimenzió sikereihez szükséges bizalom meglétét se az egyes kihívások és fenyegetések ne tudják veszélyeztetni, se a védelmi karakter túlzó működése.

Ez a fajta kettősség meglátásom szerint szintén nem újszerű a történelemben, de a valóban globális kapitalizmus és a piacok digitalizációjával járó időbeli és fizikai korlátokkal kevésbé határolt működés és érdekérvényesítés egyértelműen szükségessé teszi, hogy az államok védelmi és biztonsági rendszereivel egyre komolyabb kooperációra lépjenek a társadalmi és a gazdasági szegmensek szervezetei. A 21. század komplex biztonságának ezen jellemzői ugyanis egyértelműen lezárták azt a korszakot, ahol élesen elválaszthatók a védelmi szervezetek a többi állami szervezettől, illetve a társadalmi és gazdasági szerveződésektől.

A védelmi és biztonsági rendszerek fejlesztése, 21. századi megerősítése kapcsán tehát egyik oldalról a gazdasági és társadalmi szférák ismereteinek a fokozódó becsatornázása,

másik oldalról ezen szférák biztonságtudatosságának és biztonsági protokollokba való bekapcsolásának fokozása megkerülhetetlen. A fejlődés és innováció gyorsuló üteme, illetve az államok stabilitása ellen irányuló különféle állami és nem állami törekvések gazdasági és társadalmi szférára irányuló, nem katonai lehetőségek és viszonyok kihasználásával párosuló jellegének erősödése mind-mind ezt követeli ki.

Mindezt pedig a kibertér nyújtotta lehetőségek,<sup>8</sup> illetve ezek hatása a társadalmi és gazdasági viszonyokra, illetve a biztonsági és védelmi kérdésekre épp úgy felerősítik, mint az egyes államok megoldásai. Nem véletlen, hogy jelentős gazdaságú kis államokban is fajsúlyos kérdés a védelem és

---

<sup>8</sup> KELEMEN Roland: A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban, *SmartLaw Research Group Working Paper*, 2021/2. szám, 1-17. o.; Amaël CATTARUZZA: *A digitális adatok geopolitikája*, Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2020.; Kieron O'HARA – Wendy HALL: *Four Unternets. The Geopolitics of Digital Governance*, CIGI Papeprs No. 206. Waterloo, Centre for International Governance Innovation, 2018.; Ben BUCHANAN: *The Hacker and the State. Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics*, Cambridge – London, Harvard Univeristy Press, 2020.; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147-170. o.; KELEMEN Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4 szám, 65-81. o.; Mary AIKEN: *Cyber-csapda – Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést*, Budapest, Harmat – Új Ember Kiadó, 2020.; KLEIN Tamás – TÓTH András: *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018.; BÁNYÁSZ Péter – KRASZNAY Csaba – TÓTH András: A NATO kibervédelmi szakpolitikája, In: SZENES Zoltán (szerk.) *A mai NATO: A szövetség helyzete és feladatai*, Budapest, HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Nonprofit Kft., 2021, 130-149. o.

biztonság rendszere ott is, ahol ezt közvetlen és jelen lévő geopolitikai fenyegetettség nem indokolja, amit Szingapúr<sup>9</sup> példája is mutat. Szintén nem véletlen, hogy a NATO resilience (rugalmassági) koncepciója<sup>10</sup> és képességefejlesztése

<sup>9</sup> Li KUAN JU: *A harmadik világból az elsőbe*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.; MAGASHÁZI Anikó: Esettanulmányok az állami és nem állami szereplők kooperatív és konfrontatív viszonyáról: Szingapúr és Chile, *Külügyi Szemle*, 2015. tél, 3-21. o.; VÖLGYI Katalin: *A sikeres államkapitalizmus példája – Szingapúr*, Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet, 2015.; FIKÓ László: A fejlesztő állam fennmaradása a globalizációban: Dél-Korea és Szingapúr tapasztalatai. *Külgazdaság*, 2015/november-december, 79-99. o.; Singapore Armed Forces Act 7 of 1972 (<https://sso.agc.gov.sg/Act/SAFA1972>); Internal Security Act 18 of 1960 (<https://sso.agc.gov.sg/Act/ISA1960>); Civil Defence Act 29 of 1986 (<https://sso.agc.gov.sg/Act/CDA1986>); Cybersecurity Act 9 of 2018 (<https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/9-2018/>); Official Secrets Act 25 of 1935 (<https://sso.agc.gov.sg/Act/OSA1935>); FARKAS ÁDÁM: Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozást és kormányzást meghatározó egyes eurázsiai trendekről, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/10. szám.

<sup>10</sup> NATO: Resilience and Article 3 ([https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)); Jim TOWNSEND – Anca AGACHI: Build Resilience for an Era of Shocks. In: Christopher SKABULA (eds.): *NATO 20/2020. Twenty Bold Ideas to Reimagine the Alliance after the 2020 US Election*, Washington, The Atlantic Council, 2020.; NATO CDS: Enhancing the Resilience of Allied Societies through Civil Preparedness ([https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-04/011%20CDS%2021%20E-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS\\_0.pdf](https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-04/011%20CDS%2021%20E-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS_0.pdf)); Daniel S. HAMILTON (eds.): *Forward Resilience. Protecting Society in an Interconnected World*, Washington, Center for Transatlantic Relations – Johns Hopkins University, 2016.; Wolf-Diether ROEPKE – Hasit THANKEY: Resilience. The First Line of Defence, *The Three Sword Magazine*, 2019/34. szám, 50-53. o.; Wolf-Diether ROEPKE – Hasit THANKEY: Resilience: the first line of defence

is arra törekszik, hogy a védelmi szférán kívüli állami-társadalmi szegmensek is megerősítésre, rugalmasításra kerüljenek a védelmi képességekkel együttműködésben. Más megközelítésben persze az is stratégiaileg átgondolt megoldás, ahogy Kína a gazdasági potenciálját a geopolitikai térben használja, <sup>11</sup> miközben kemény hatalmi személetébe is becsatolja ezt a korlátlan hadviselés teóriájával. <sup>12</sup>

---

(<https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>).

<sup>11</sup> Nazirul Islam SARKER – Altab HOSSIN – Yiaohua YIN – Kamruzzaman SARKAR: One Belt One Road Initiative of China: Implication for Future of Global Development, *Modern Economy* 2008/9. szá, 623-638. o.; Ivan DIAZ C.: One Belt & One Road: Between Cooperation and Geopolitics in the Silk Road, *Contacto Global*, 2015/6. szám, 18-25. o.; ILYASH György: Az Eurázsiai Gazdasági Unió és az Övezet és Út Kezdeményezés kölcsönhatásai Közép-Ázsiában, Budapest, *KKI Elemzések E-2020/43*. ([https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/43\\_KKI-elemzes\\_EGU-BRI\\_Ilyash\\_20200504.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/43_KKI-elemzes_EGU-BRI_Ilyash_20200504.pdf)); ENGELBERTH István – SÁGI Judit: Az Új selyemút kezdeményezés szerepe, céljai. *Külgügyi Szemle*, 2017. ősz, 85-104. o.; MÁTÉS Tamás: Az „Egy Övezet – Egy Út” kínai stratégia történelmi háttere, geopolitikai tartalma és jelentősége Közép-Európa, valamint Magyarország számára, *Hadtudományi Szemle*, 2017/4. szám, 566-582. o.; Ling CHEN: *A globalizáció manipulálása. A bürokraták befolyása Kína üzleti világára*, Budapest, Pallas Athéné Books, 2019.; Yukong HUANG: *A Kína-talány megfejtése. Miért nem helytálló a konvencionális gazdasági bölcsesség?* Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.; Joshua NELSON: *China releases five-year blueprint calling for strengthened control of key economic sectors* (<https://www.jurist.org/news/2021/08/china-releases-five-year-blueprint-calling-for-strengthened-control-of-key-economic-sectors/>).

<sup>12</sup> Qiao LIANG – Wang XIANGSUI: *Unrestricted Warfare*, Beijing, PLA Literature and Arts Publishing House, 1999.; M. R. PERREAULT: *Unrestricted Warfare in Chinese and Iranian Foreign Policies: Is the Phoenix Walking into the Red Dragon's Footsteps?* (<https://www.cfc.forces.gc.ca/259/290/318/305/perreault.pdf>); Toshi YOSHIHARA: *Chinese Information Warfare: A Phantom Menace or*

Az a környezet tehát, amely Eurázsia vonatkozásában a gazdasági, kulturális, politikai és geopolitikai erőviszonyok egymásba fonódó hullámzásával írható körbe egyértelműen több szempontból is érinti és kihívások elé állítja a védelmi és biztonsági szférát. E körben úgy vélem egyértelműen azonosíthatók a következők:

- a) A védelmi és biztonsági szervezetek technológiai és működési színvonalának követnie kell a folyamatos innovációt, de szinkronizálva a klasszikus képességekkel.
- b) A gazdasági és társadalmi szférák sajátosságait megfelelően transzformálni kell a védelmi és biztonsági működésbe ahhoz, hogy azok hatékonyan tudják ellátni védelmi feladataikat az új típusú kihívások nem katonai / nem fegyveres tényezőkre építő megoldásaival szemben.
- c) A védelmi és biztonsági szervezeteknek képesnek kell lennie az összehangolt és hatékony feladatellátásra egymással, a többi állami szervezettel, illetve a társadalmi és gazdasági szereplőkkel, amihez viszont hiteles és korszerű biztonságfelfogást és szakmaiságot kell képviselniük és meghonosítaniuk a tőlük eltérő szervezeti és működési keretekben.

Mindezek kapcsán azonban fel kell hívni arra a figyelmet, hogy a jogállami standardok miatt a védelmi és biztonsági szféra érintettségének rendkívül komoly jogi vonatkozásai is vannak. Az előzőekben leírtak kapcsán új

---

*Emerging Threat?* Carlisle, US Army War Colleges, 2001.; BARTÓK András: "Korlátok nélküli hadviselés" – Egy kínai nézpontra a 21. század hatalmi versengéséről, *Hadtudományi Szemle*, 2018/3. szám, 338-346. o.



területek védelmi és biztonsági szabályozását kell kialakítani a drónoktól, a kiberbiztonságon át a fakenews kérdések kezeléséig, amivel párhuzamosan a hagyományos védelmi és biztonsági szférák/ágazatok jogi szabályozásait is folyamatosan korszerűsíteni kell a feladatrendszerektől az alkalmazható eszközökig.

A védelmi ágazatok jogi keretrendszereinek fejlesztésén és az új jelenségek szabályozásán felül fel kell hívni arra is a figyelmet, hogy a szabályozásnak is megfelelő támpontokat kell adnia az összehangolt működéshez, mind védelmi és biztonsági, illetve más állami szervek egymás közötti relációiban, mind pedig az állami és nem állami szférák között. E tekintetben azonban nem csak a felhatalmazásokban, hanem a kontroll intézményekben is gondolkodni kell, mivel a bővülő hatáskörök kapcsán a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési kockázatokat a lehető legteljesebb mértékben mérsékelni kell.

A jogi dimenzió szempontjából azonban szintén megkerülhetetlen fontosságú, hogy a védelmi és biztonsági elemek és gondolkodás optimális és egészséges mértékben, de megjelenjen mindazon „civil” területek szabályozásában és vele működésében is, amelyek kapcsán fentebb az együttműködés szükségességét már hangsúlyoztam. Ez pedig lényegében azt jelenti, hogy a jogrendszer szinte egészében mérlegelni kell a védelmi és biztonsági kapcsolódások megfelelő rendezését, de másik oldalról azt is, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás és működés indokolatlanul ne csorbítsa más területek hatékony működését.

Mindezen jogi érintettségek azért is kiemelkedően fontosak, mert a fizikai határoktól lényegében függetlenedett és valós időben terjedő információk korábban egyre inkább felértékelődik a jog szerepe is a hatalmi versengésben és

nyomásgyakorlásban. Ezt elsőként a lawfare<sup>13</sup> jelenségével közelítette meg a szakirodalom, azonban egyre inkább célszerű lesz ennek a hadviselésből képzett fogalomnak a kibővítése a jogi sérülékenységekkel és rezilienciával.<sup>14</sup> Egyértelmű ugyanis, hogy már nem csak a katonai stratégiák szintjére építő államközi feszültségekben használhatók ki a jogi bizonytalanságok és viták, hanem információs hadjáratokkal már megkérdőjelezhető adott állam migrációkezelése, terror elleni intézkedései, rendőri fellépése, pénzügyi felügyeleti intézkedései, stb., ha a vonatkozó jogszabályok

---

<sup>13</sup> Charles J. DUNLAP Jr.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21 st Conflicts*. (<https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>); Sascha Dov BACHMANN – Andres B. Munoz MOSQUERA: Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon. *Amicus Curiae, Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, 2015 nyár, 25–28. o.; Tawia ANSAH: Lawfare: A Rhetorical Analysis, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 2010/43. szám, 87–119. o.; Michael KEARNEY: Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law. In: Ardi IMSEIS (ed.): *The Palestine Yearbook of International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 79–129. o.;

<sup>14</sup> Aurel SARI: Legal Resilience in an Era of Gray Zone Conflicts and Hybrid Threats. *In Exeter Centre for International Law Working Paper Series* 2019/1. szám ([https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/lawimages/research/Sari\\_-\\_Legal\\_Resilience\\_ECIL\\_WP\\_2019-1.pdf](https://socialsciences.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/collegeofsocialsciencesandinternationalstudies/lawimages/research/Sari_-_Legal_Resilience_ECIL_WP_2019-1.pdf)); Aurel SARI: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap* ([https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2927773\\_code957129.pdf?abstractid=2927773.&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2927773_code957129.pdf?abstractid=2927773.&mirid=1)); HÓDOS László: A nemzetbiztonsági szolgálatok közelmúltbeli tevékenységét befolyásoló mérföldkövek, avagy az új típusú biztonsági kihívások jelentette veszélyek és az azokra adott kormányzati, illetve jogalkotói válaszok 2010 és 2020 között, *Szakmai Szemle*, 2021/1. szám 134-149. o.

korszerűtlensége, hézagai, kollíziói erre lehetőséget teremtenek.

Az Eurázsia-hatástér tehát jelentős mértékben érinti, sőt meglátásom szerint egyenesen meghatározza a védelmi és biztonsági szféra 21. századi fejlesztését, különösen akkor, ha a szokásos incidens és kríziskötött gondolkodáson, illetve az ezekből leszűrt fenyegetési trendeken túl is gondolkodunk és mélyebb összefüggéseket, kulturális-civilizációs sajátosságokat is elemzési körbe vonunk. Ez azonban már azt jelenti, hogy az Eurázsia relációban az államok és azok csoportjai között már szemléletmódbeli ütközések vannak, vagyis a hatékony túléléshez, alkalmazkodáshoz már arra is fókuszálni kell, hogy milyen a sajátunkon kívüli gondolkodásmódokkal kell számolnunk.

## **2. Az Eurázsia-aréna: a szemléletmódok próbatétele**

Az Eurázsia-hatástér védelmi és biztonsági szabályozásra és kormányzásra gyakorolt hatásai tekintetében meglátásom szerint a kulcskérdés a szemléletmód. Úgy is mondhatnom, hogy nézeteim szerint ebben a vonatkozásban a 21. századi változékony biztonsági környezet és benne az eurázsiai perspektíva felértékelődése az minden mást megelőzve szemléletmódunk és szemléletmódunk megújulási képességének próbatétele lesz.

A transzatlanti térség viszonylatában ez alatt azt értem, hogy a védelmi szféra és a civil szférák szinergiáinak erősítése mellett mennyiben fogunk tudni a transzatlanti térségen kívüli szereplők gondolkodásmódjára hangolódni úgy az állami, mint a nem állami szereplők tekintetében. Ez a gondolat úgy vélem most sajátos nyomatékot is kap, hiszen húsz év után az Amerikai Egyesült Államok és szövetségesei kivonultak Afganisztánból és a demokrácia-export mellett a transzatlanti

gondolkodási sémák világra való kivetítése is komoly csorbát szenvedett, hacsak nem kudarcot vallott.

Az elmúlt évtizedeknek úgy vélem, hogy úgy gazdasági, mint védelmi és biztonsági dimenzióban is az az egyik fő tanulsága, hogy a nyugati alapokra épülő kapitalista világrendszerbe és annak politikai kereteibe a feltörekvő hatalmak sokkal jobban beletanultak a számukra szükséges mértékig, mint amennyire a transzatlanti térség próbálta vagy tudta megérteni a régi és az új hatalmi és gazdasági kihívókat. Ez pedig a védelem terén is fokozott súllyal bír a kibertérben megjelenő fenyegetések megértéséről a terrorizmus értelmezésén és kiismerésén át egészen a hibrid fenyegetésekig.

A transzatlanti szemléletmód fő kihívása tehát az lesz, hogy milyen mértékben tudja megérteni a rajta kívüli területek sajátos gondolatiságát és felkészülni arra, ha úgy tetszik a szükséges mértékig alkalmazkodni ahhoz. Ezen próba kiállása nélkül ugyanis a versenypozíció mind gazdasági, mind védelmi szempontból komolyan romlani fog. Ez pedig nem csak a versengés rideg törvényszerűségei és érdekvezéreltsége miatt fontos, hanem azért is, mert saját szemléletmódunk és értékeink fejlesztéssel való megtartását is nagyban érinti, különösen a jogállamiság terén. Sokkal életszerűbb ugyanis, hogy jogállami értékeinket akkor tudjuk igazán megőrizni, megvédeni és esszenciájában megtartani, ha az azt közvetítő szabályozást és állami működést magunk igazítjuk ahhoz a külső környezethez, amelyet eredeti valójában próbálunk megérteni és nem saját vízióink kivetítésével. Ez a szemléletváltás vagy –újítás azonban egy rendkívül hosszú folyamat, amihez megfelelő szakmai-tudományos háttérkapacitások és ezek eredményeire való szakmai és politikai nyitottság kell. Enélkül ugyanis a változások a

pillanatnyi hatások, különösen a traumák hatására következnek csak be, ami már rövid távon is kárára lesz a nyugati fejlődés értékeinek. Ezt a drónokkal való likvidálások és az azok körüli jogi viták<sup>15</sup> épp úgy megmutatták, mint a 9/11 utáni Patriot Act ( az USA hazafi törvénye) és hatásai, a megfigyelési botrányok, vagy például a francia különleges jogrend<sup>16</sup> a 2015. novemberi terrortámadások után.

Ezt a szemléleti kihívást Magyarországon további körülmények terhelik. Ezek között az államszocialista diktatúra

---

<sup>15</sup> Marouf HASIAN Jr.: *Drone Warfare and Lawfare in a Post-Heroic Age*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2016.; SPITZER Jenő: A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira. In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018., 101-146. o.; SPITZER Jenő: A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020., 172-190. o.; SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.; KIS KELEMEN Bence: Drónok háborúja (1.), *Honvédségi Szemle*, 2018/1. szám, 70–82. o., KIS KELEMEN Bence: Drónok háborúja (2.), *Honvédségi Szemle*, 2018/2. szám, 16–29. o.

<sup>16</sup> SPITZER Jenő: A nemzetbiztonsági szolgálatok helye, szerepe Franciaország védelmi és biztonsági rendszerében, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/4. szám, 69-93. o.; SPITZER Jenő: Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkuilla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 235-258. o.; SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Állandósult kivételesség, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 179-188. o.

tapasztalati és annak, illetve a hidegháború utáni béke-eufóriának és a piacgazdaságra való átállásnak betudható torzulások emelhetők ki. Ezek miatt ugyanis hazánkban a védelmi és biztonsági kérdések rendkívüli mértékben perifériára sodródtak, ami miatt a jelenlegi helyzet társadalmi megértettsége sérül, de a kimondható, hogy a politikai kultúrában sem mondható a védelem és biztonság kérdése nemzeti minimumnak, vagyis olyan témakörnek, ami a napi pártharcok felett állna.

Szemléleti szempontból azonban hasonlóan fontos hatás, hogy a perifériára sodródás miatt a védelem és biztonság kérdései egyre szűkebb tudományos keretbe kerültek, ami a működést, a szabályozást és a szervezést is a napi feladatok bővületébe vonta, a változások terén pedig a meglévő eszközök finomhangolása és a szervezeti változásokkal való reagálás felé terelte. Ez azonban a korszakváltások során nem hozhat valós megújulást, hiszen ennek záloga a környezet újszerű, széles körű vizsgálata és értelmezése, majd a védelmi és biztonsági vonatkozások keretekre és fogalmakra is kiterjedő újragondolása volna. Ehhez viszont már tudományos szemlélet is szükséges a gyakorlati tapasztalatok mellett, de a tudományos szemlélethez az adott diszciplínán túli hatások is kellenek.

Magyar viszonylatban tehát a transzatlanti térség egészére nehezedő szemléleti megújulási kényszernek megfelelés kísérlete előtt gondolkodásmódunkban meg kell haladni az 1989-es rendszerváltás időszakának történeti, politikai és félelmi kötöttségeit a védelem és biztonság terén. Enélkül ugyanis a védelmi és biztonsági szféra gondolati megújulása épp úgy elképzelhetetlen, mint a társadalmi-gazdasági együttműködés fokozása és ezzel végső soron a nemzeti ellenállóképesség fejlesztése. Előttünk tehát egy kettős

szemléletváltás feladata áll, amiben vannak igényes tudományos mélységű alapjaink,<sup>17</sup> de ezek megfelelő transzformálása a védelmi és biztonsági szabályozás, szervezés, kormányzás és működés egészére még épp úgy előttünk áll, mint a tapasztalatokkal való szintetizálása. E szemléletváltás nélkül azonban úgy vélem, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás és kormányzás nem tud valóban 21. századi szintre lépni.

### **3. Zárszó helyett: az Eurázsia-hatástér kapcsolódásai a védelmi és biztonsági szabályozás aktualitásaihoz**

Az Eurázsia-hatástér védelmi és biztonsági szabályozással és kormányzással kapcsolatos összefüggései fókuszáló kutatás egy éve alatt hazánkban is komoly változások vették kezdetüket a védelmi és biztonsági szférában. Ezek sarokpontját az Alaptörvény 9. módosításának védelmi és biztonsági rendelkezései (a továbbiakban: AT9M), illetve a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vb.) adja, melyeket

---

<sup>17</sup> SZIGETI Péter: A kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumai, *Jog Állam Politika*, 2013/1. szám, 39-70. o.; SZIGETI Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás, In: SZIGETI Péter (szerk.): *A valóság vonzásában*, Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001, 283–306. o.; TEKE András: A tudomány és a szakma viszonyrendszere a hadtudományé s a rendészettudomány kompatibilitási dilemmájában, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományokig – Társasalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020, 25-32. o.; FARKAS Ádám: A több síkú megközelítés jelentősége a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra, *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/9. szám.

feltételezhetően további széleskörű jogalkotás követ a 2023. július 1-jei hatálybalépésig.

Az új szabályozási irány egyik oldalról igyekszik meghaladni az 1989-es bizalmatlansági deficiteket a szabályozásban, másik oldalról csökkenteni próbálja a szabályozás jogi sérülékenységeit az átláthatóbb és rendszerszerűbb megoldásokkal. A szabályozási reform érvelési fókuszában azonban az új típusú fenyegetések és a környezet változásai kaptak hangsúlyt, illetve a technológia-fejlődésben rejlő kihívások.

Miközben tehát a szabályozás terén a korszerűsítés felé léptünk el és a kettős szemléletváltási kényszerből az 1989-es hagyaték nehéz részének meghaladása felé, aközben még bizonytalan, hogy a szélesebb horizontú szemléletmód kialakítására történnek-e majd lépések és ha igen pontosan milyenek.

A reform lehetősége, amely megnyílt az AT9M és a Vbö. révén akár korszakos változásokkal és előre lépéssel is kecsegtethet, azonban komoly és átfogó szemléletváltással kellene párosulnia az elkövetkezendő két évben. E tekintetben a kapcsolódó törvénymódosítások, majd a végrehajtási szintű szabályok és szervezési teendők hozzák el az igazi választóvonalat, mivel komoly kérdés lesz, hogy a szemléletváltáshoz szükséges elemző kapacitásokat, különösen a tudományos mélységűeket miként akarja és/vagy tudja majd hazánk kiépíteni úgy, hogy a szabályozást előkészítő központi közigazgatási feladatkör személyi és forrásoldalról se mosódjon össze a tudományos elemzési térrel, de mégis megfelelő forrásokkal legyen támogatva a kibontakozás érdekében.

Úgy vélem, hogy ez a kettős szemléletváltás komoly kihívás lesz mind a hazai szakmai és tudományos közösségek, mind



pedig a döntéshozók és –előkészítők számára, hiszen újfajta nyitottságot és tanulási hajlandóságot fog megkövetelni, valamint konstruktív diskurzust. Ebben a kutatási programoknak, a jelen folyóirathoz hasonló fórumoknak és az új kutatóhelyek és –közösségek alapításának kimagasló szerepe kell, hogy legyen, mivel a tudományos szemlélet olyan mással nem pótolható hozzáadott érték a fejlődésben, ami nélkül számos hosszútávon jelentős körülmény sikkadhat el a védelem és biztonság vonatkozásában is.



## Csiha Gábor

### *Egy lefokozás margójára*

---

A katonai büntetőeljárás során a törvényszék katonai tanácsa 2019. január 28. napján kelt és január 31. napján jogerős ítéletével<sup>1</sup> a 2016. július 31-éig a rendőrség hivatásos állományában szolgálatot teljesített, volt címzetes rendőr törzsőrmester terheltet bűnösnek mondta ki hivatali vesztegetés elfogadásának büntetében, amelyért őt 1 év és 4 hónap, végrehajtásában 3 évi próbaidőre felfüggesztett börtön fokozatú szabadságvesztésre, 150 napi tétel, napi tételenként 1.000.-Ft, összesen 150.000.-Ft pénzbüntetésre, valamint katonai büntetésül lefokozásra ítélte azzal, hogy a vádlottal szemben 15.000.-Ft összegre vagyonekobbzás intézkedést is elrendelt.

Az alapügy jogerős ügydöntő határozatához kapcsolódóan, a terhelt javára a Fővárosi Fellebbviteli Főügyészség kezdeményezett felülvizsgálati eljárást 2019. szeptember 30. napján<sup>2</sup>, mert a terhelt 2016. július 29. napján szolgálati viszonyáról lemondott és az állományilletékes parancsnoka azt 2016. július 31-ei hatállyal megszüntette, amely miatt a terhelt addig viselt rendfokozatát elveszítette.

A lefokozás kiszabására tehát büntető anyagi jogszabályt sértően került sor, tekintve, hogy a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban Btk.) 135. § (1) bekezdés a./ pontja, valamint 137. §-a szerinti katonai büntetést

---

<sup>1</sup> Győri Törvényszék Katonai Tanácsa KB.II.8/2017/51.

<sup>2</sup> Fővárosi Fellebbviteli Főügyészség BF.747/2019/2.

csak olyan, a Btk. 127. § (1) bekezdésében meghatározott, a büntetőjog szerinti katona terhelttel szemben szabható ki, aki a vád tárgyává tett bűncselekménye jogerős elbírálásakor rendelkezik a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban Be.) 10. § (1) bekezdés 14. pontjában írt katonai rendfokozattal, vagy címzetes rendfokozattal, azaz nem rendfokozat nélküli. A lefokozás joghatása ugyanis az, hogy jogerő esetén a katona terhelt elveszíti viselt rendfokozatát, címzetes rendfokozatát, illetve még esetlegesen fennálló – a honvédek jogállásáról rendelkező 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban Hjt.), illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (továbbiakban Hszt.) alapján létesített – jogviszonyát.

A Kúria rendkívüli perorvoslati eljárásában 2020. július 9. napján hozott ítéletével<sup>3</sup> az ügyészi indítványnak helyt adott, a volt rendőr terhelttel szemben a lefokozás katonai büntetés alkalmazását mellőzte, valamint az elsőfokon jogerőre emelkedett alapítéletet további rendelkezései tekintetében hatályában fenntartotta.

A legfelsőbb bírói fórum határozatának jelentősége abban áll, hogy a katonai büntetőeljárásban – de azokban a polgári büntetőeljárásokban is, ahol a terhelt a Btk. 127. § (1) bekezdésének megfelelő jogállással is bír – a büntetékiszabás keretében az eljáró első- és másodfokú katonai tanácsoknak szükségképpen vizsgálniuk kell azt a releváns körülményt, hogy ha a terhelt szolgálati viszonya időközben joghatályosan megszűnt, adminisztratíván jogosult-e még katonai rendfokozat, címzetes rendfokozat viselésére, használatára

---

<sup>3</sup> Kúria Bfv.III.1327/2019/6.

avagy jogállása megszűnésének, vagy megszüntetésének jogcíme olyan, amely miatt a jogszabályi rendelkezések – a jogállási törvények és azok végrehajtási rendeletei – miatt a terhelt valójában már nem rendelkezik rendfokozattal, címzetes rendfokozattal, mert azt már elveszítette és az volt fegyveres szervezete személyügyi nyilvántartásában már nem szerepel.

Ennek meghatározásához tekintsük át a Hjt., valamint annak végrehajtási rendelete a 9/2003. (VIII.12.) HM rendelet, valamint a Hszt. és annak végrehajtási rendelete a 31/2015. (VI.16.) BM rendelet irányadó előírásait.

A Hjt.<sup>4</sup> szerint megszűnik a honvéd jogállási viszony:

- a./ az állomány tagjának halálával,
- b./ a törvény erejénél fogva, így<sup>5</sup>
- ba./ a szolgálat felső korhatárának elérésével,
- bb./ ha a katona a jogszabályban előírt képzési kötelezettségének önhibájából nem tett eleget,
- bc./ országgyűlési képviselővé, európai parlamenti képviselővé, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, társadalmi megbízatású polgármesterré, alpolgármesterré, helyi önkormányzati polgármesterré és nemzetiségi önkormányzati képviselővé megválasztásakor,
- bd./ politikai szolgálati viszonyba kinevezéssel, kivéve, ha a közigazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban Kit.) hatálya alá tartozó államtitkárrá, vagy felsővezetővé nevezik ki a katonát,
- be./ a magyar állampolgárság megszűnésével,

---

<sup>4</sup> Hjt. 59. § (1) bekezdése.

<sup>5</sup> Hjt. 68. § (1) bekezdése.

bf./ más állam állampolgárságának megszerzésével akkor, ha az állampolgárság megszerzésére az állomány tagjának közrehatására, vagy kifejezett beleegyezésével került sor, és az befolyásolja közreműködését a honvédelmi szervezet feladatainak ellátásában,

bg./ az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló törvényben meghatározott, kötelezettség mulasztás esetén,

bh./ tábori lelkész esetében, ha a bevett egyház visszahívja, feltéve, hogy más megfelelő szolgálati beosztásban nem foglalkoztatható tovább,

bi./ a szolgálati viszony létesítésének akadályai<sup>6</sup> fenn nem álltáról szóló követelmények igazolása ismételt szabályszerű felhívást követő elmulasztása esetén,

bj./ a katonai szolgálatra fizikai okból alkalmatlanság esetén,

bk./ szolgálati viszony megszüntetése, vagy lefokozás fenytést kiszabó határozat jogerőre emelkedésével,

bl./ jogerősen végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre – kivéve katonai fogdában végrehajtás esetén – ítélelssel, valamint végrehajtásában próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés büntetésre ítélel esetén, ha a terheltet a bíróság előzetesen nem mentesítette a büntetett előlélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól, illetve az egy évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztés esetén a miniszter a méltatlanság megállapításától nem tekintett el,

bm./ a szolgálatra méltatlanság megállapítása esetén,

bn./ az egészségügyi okból történt katonai szolgálatra való alkalmatlanság megállapítását követően, honvédelmi egészségkárosodási járadékra való jogosultságát állapítják meg a katonának,

bo./ az egészségügyi okból történt katonai szolgálatra való alkalmatlanság megállapítását követően, a honvédelmi

---

<sup>6</sup> Hjt. 31. § (2) bekezdése.

szervezetnél történő kormányzati jog szolgálati viszony, vagy munkaviszony létesítésére tekintettel, a katona részére honvédelmi egészségkárosodási kereset kiegészítést állapítanak meg,

bp./ ha a Hjt. azt kifejezetten elrendeli, így pld. az összeférhetetlenség, állomány tagja általi meg nem szüntetése esetén<sup>7</sup> vagy honvéd tisztjelölttel szemben jogerősen kiszabott kizárás fenyítéssel<sup>8</sup>

c./ bíróság jogerős ügydöntő határozatával lefokozás, szolgálati viszony megszüntetése katonai büntetés, szolgálati viszony keretében betöltött munkakör ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás büntetés, vagy közügyektől eltiltás mellékbüntetés kiszabása esetén,

d./ a szerződésben vállalt szolgálati idő leteltével,

e./ a szerződéses állomány tagjának a hivatásos állományba vételével.

A honvéd szolgálati jogállása megszüntethető<sup>9</sup>:

a./ közös megegyezéssel,

b./ felmentéssel,

c./ áthelyezéssel közalkalmazotti, honvédelmi alkalmazotti, közszolgálati vagy a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti, avagy adó és vámhatósági jogviszonyba

d./ próbaidő alatt azonnali hatállyal,

e./ lemondással, vagy egyoldalú szerződésbontással.

A katona szolgálati viszonya megszűnése, illetve megszüntetése keretében a Hjt. a viselt rendfokozat elvesztését

---

<sup>7</sup> Hjt. 82. § (2) bekezdése.

<sup>8</sup> Hjt. 228. § (4) bekezdés a./ pontja.

<sup>9</sup> Hjt. 59. § (2) bekezdése.

írja elő<sup>10</sup>, amely szerint a 6 hónapos próbaidő alatt – a pályakezdő és a honvédelmi szervezet is – a szolgálati viszonyt indokolás nélkül megszüntetheti és ekkor az állomány tagja az állományba vételkor kapott rendfokozatát elveszíti.

Amennyiben a hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyáról lemondott<sup>11</sup>, a lemondási idő elteltével rendfokozatát elveszíti, míg a méltatlanság megállapítása<sup>12</sup> esetén az állomány tagja egyenruha viselésére nem jogosult, rendfokozatát elveszíti. Hasonló rendelkezést tartalmaz a honvéd jogállási törvény amikor előírja<sup>13</sup>, hogy a katonai igazgatási szerv parancsnokának jogerős határozatával méltatlannak nyilvánított nyugállományú katona nem használhatja rendfokozatát, amely döntés rangfosztást eredményez.

Figyelemre méltó ugyanakkor a Hjt. végrehajtási rendelete a személyügyileg nyilvántartott rendfokozat elvesztéséről, adminisztratív törléséről előírást nem tartalmaz.

A törvényi szabályozásból következne, hogy abban az esetben veszíti el az állomány tagja a viselt rendfokozatát szolgálati viszonya megszűnésekor, illetve megszüntetésekor, amikor erre nézve konkrét jogállási előírás van. Azonban több olyan megszüntetési, megszűnési cím is felmutatható, ahol ilyen külön rendelkezés hiányában is a katonának nem maradhat nyilvántartott rendfokozata. Így a büntetőeljárás során

---

<sup>10</sup> Hjt. 38. § (4) bekezdése.

<sup>11</sup> Hjt. 61. § (2) bekezdése.

<sup>12</sup> Hjt. 163. § (7) bekezdése.

<sup>13</sup> Hjt. 223. §.



jogerősen kiszabott lefokozással<sup>14</sup> közügyektől eltiltás mellékbüntetés<sup>15</sup> kiszabásával, fegyelmi fenyítésül alkalmazott lefokozás esetén, továbbá a magyar állampolgárság elvesztésekor.

Álláspontom szerint felróhatósági okból a viselt rendfokozat elvesztését eredményezi a szolgálati viszony megszüntetése, ha arra azért kerül sor, mert az állomány tagja a jogszabály által előírt képzési kötelezettségének – amely beosztása ellátásához szükséges – önhibájából nem tesz eleget, illetve vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét alakszerűen nem teljesíti, továbbá, ha a szolgálati viszony létesítését, vagy fenntartását kizáró körülmény nemleges igazolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget a katona. Ugyancsak a rendfokozat elvesztését eredményezi, amikor a katona úgy szerzi meg más állam állampolgárságát, amely befolyásolja működését az őt foglalkoztató honvédelmi szervezet feladat ellátásában, valamint abban az esetben is, ha a szolgálati viszony módosításával nem orvosolható összeférhetlensége esetén az állomány tagja az összeférhetlenség megszüntetésére irányuló munkáltatói felszólításnak 30 napon belül nem tesz eleget.

Hivatásos állományúak esetén a Hjt.<sup>16</sup> biztosítja azt a lehetőséget, ha más jogállási viszonyban, a Kit. tv. szerinti, vagy politikai szolgálati viszonyba kerül áthelyezésre, illetve kinevezésre a katona, akkor kérelmére ún. szolgálaton kívüli személyként, maximum 6 évi időtartamban tartják nyilván és amennyiben hivatásos állományba történő visszavételére kerül

---

<sup>14</sup> Btk. 137. § (2) bekezdése.

<sup>15</sup> Btk. 61. § (2) bekezdés e./ pontja.

<sup>16</sup> Hjt. 76. §.

sor, a korábban viselt rendfokozatához képest eggyel magasabb rendfokozatot kaphat.

Témánk szempontjából annak van tehát jelentősége, hogy amennyiben szolgálaton kívüli altiszttel<sup>17</sup>, illetve tiszttel<sup>18</sup> szemben kell büntetőeljárást folytatni, a személyügyileg nyilvántartott, a Be. 10. § (1) bekezdés 14. pontja szerinti rendfokozatától lefokozás katonai büntetéssel megfosztható, mint ahogy a katonai büntetőeljárás szervei hatálya alá tartozó állami őrtestületek hivatásos állományú tagja is, a velük szemben magánéleti elkövetés miatt lefolytatott nem katonai büntetőeljárásokban, büntetőítélettel, amint arra elvi élel a Kúria határozatában<sup>19</sup> is rámutatott.

A Hszt.-nek megfelelően<sup>20</sup> megszűnik a szolgálati viszonya a rendvédelmi szerv hivatásos állományú tagjának:

- a./ a szolgálat felső korhatárának elérésével,
- b./ a hivatásos állomány tagjának halálával,
- c./ a törvény erejénél fogva, így<sup>21</sup>
  - ca./ ha az állomány tagja az előírt képzési és vizsga kötelezettsége teljesítését önhibájából elmulasztja,
  - cb./ országgyűlési, vagy európai parlamenti képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, helyi, vagy nemzetiségi önkormányzati képviselővé választással,

---

<sup>17</sup> Hjt. 2. § 2. pontja.

<sup>18</sup> Hjt. 2. § 42. pontja.

<sup>19</sup> Kúria BH 2017. 12.B.14.

<sup>20</sup> Hszt. 80. § (1) bekezdése.

<sup>21</sup> Hszt. 82. § (1) bekezdése.

- cc./ ha az állomány tagja az összeférhetetlenség megszüntetését elmulasztotta,
- cd./ a miniszter által vezetett minisztériumba kinevezett állami vezetővé kinevezése kivételével, állami vezetővé nevezték ki,
- ce./ az egészségi alkalmatlanság megállapítását követően, rendvédelmi, egészségkárosodási járadékra jogosultságot állapítanak meg a részére,
- cf./ az egészségi alkalmatlanság megállapítását követően, a rendvédelmi szervnél történő munkaviszony létesítésére tekintettel, részére rendvédelmi egészségkárosodási kereset kiegészítést állapítanak meg,
- d./ azonnali hatállyal, ha a szolgálati viszony létesítésére érvénytelen jognyilatkozat alapján került sor,
- e./ a határozott időre létesített szolgálati viszony határnapjának elteltével,
- f./ szolgálati viszony megszüntetése fenytés jogerős kiszabásával, mely fenytési nem<sup>22</sup> joghatálya egyben a rendfokozattól megfosztás, a lefokozás is,
- g./ büntetőeljárás keretében szolgálati viszony megszüntetése, illetve lefokozás katonai büntetés, a szolgálati viszony keretében betöltött beosztás ellátásához szükséges tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás büntetés, vagy közügyektől eltiltás mellékbüntetés alkalmazásával.

A Hszt.<sup>23</sup> értelmében a szolgálati viszony megszüntethető:

- a./ közös megegyezéssel,
- b./ lemondással,
- c./ azonnali hatályú lemondással,
- d./ felmentéssel, úgymint:<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Hszt. 190. §.

<sup>23</sup> Hszt. 80. § (2) bekezdése.

<sup>24</sup> Hszt. 86. § (1) bekezdése.

da./ az Országgyűlés, a Kormány, a miniszter, vagy az országos parancsnok a döntése alapján a rendvédelmi szervnél létszámcsökkentést kell végrehajtani és a tovább foglalkoztatásra nincs mód,

db./ átszervezés folytán a szolgálati beosztás megszűnt és az állomány tagja számára felajánlott végzettségének és képzettségének megfelelő más szolgálati beosztást nevezett nem fogadta el,

dc./ minősítése, pszichológiai, fizikai, vagy egészségügyi állapota miatt a hivatásos szolgálatra, vagy a szolgálati beosztás ellátására alkalmatlanná vált az állomány tagja és részére a rendvédelmi szervnél megfelelő beosztás, munkakör nem biztosítható,

dd./ a hivatásos szolgálatra alkalmatlanná vált, mert nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményeinek,

de./ nemzetbiztonsági szempontból alkalmatlanná vált és az eredeti beosztásból történt felmentést követően az állomány tagja a felajánlott szolgálati beosztást nem fogadta el, vagy a rendelkezési állomány ideje anélkül telt el, hogy neki felajánlható szolgálati beosztás nem volt,

df./ az állomány tagja a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált, mert szolgálaton kívül olyan cselekményt követett el, amely a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyezteti,

dg./ rendelkezési állomány ideje úgy telt el, hogy az állomány tagja részére megfelelő szolgálati beosztás nem volt biztosítható,

dh./ vezénylés, külföldre vezénylés megszűnése után az állomány tagja részére a végzettségének és képzettségének megfelelő beosztás nem biztosítható, rendelkezési állományba nem helyezhető és ő a felajánlott alacsonyabb szolgálati beosztást nem fogadta el,

- di./ a hivatásos állomány női tagja szolgálati viszonya megszüntethető, ha 40 év jogosultsági időt szerzett öregségi nyugdíj ellátásához,
- e./ kormányzati, közszolgálati, közalkalmazotti illetve igazságügyi szolgálati viszonyba áthelyezéssel,
- f./ más rendvédelmi szervhez történő áthelyezéssel,
- g./ a Magyar Honvédséghez történő áthelyezéssel,
- h./ azonnali hatállyal a próbaidő alatt,
- i./ a NAV-hoz történő áthelyezéssel.

A Hszt.<sup>25</sup> rendelkezik az un. tartalékállomány kategóriájáról, amelybe azok a hivatásos állományúak tartoznak a felmentési idő leteltéig, akik a szolgálatra, vagy a beosztásra alkalmatlanságra miatt kerültek felmentésre, illetve a rendelkezési állományban tartás megszűntekor, ha a szolgálati viszony megszűnésekor továbbfoglalkoztatásra nincs mód, vagy az állomány tagja a felajánlott szolgálati beosztást nem fogadta el. A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonya megszűntetésekor kérelmére további 1 évig tartalékállományban tartható a továbbfoglalkoztatás megkezdéséig.

A Hszt. szabályozási érdekessége, hogy sehol nem szól konkrétan a viselt rendfokozat elvesztéséről. Azonban kivételként értelmezhető azon rendelkezés<sup>26</sup>, amely szerint a lemondási idő leteltével a hivatásos állomány tagja elveszíti a jogszabályban meghatározott, a volt állomány tag részére biztosított jogokat. Így nyilvánvalóan a viselt rendfokozat használatát is. Mindezen túl Hszt. továbbá arról is

---

<sup>25</sup> Hszt. 91. §.

<sup>26</sup> Hszt. 84. § (3) bekezdése.

rendelkezik<sup>27</sup>, hogy a méltatlanná vált szolgálati nyugdíjas az egyenruha viselésétől és a rendfokozat használatától eltiltható.

A rendfokozat elvesztéséről a törvény végrehajtási rendelete a következő esetekben tartalmaz előírást: lemondás<sup>28</sup> és azonnali hatályú lemondás<sup>29</sup> esetén, az állomány tagja elveszíti jogosultságát a rendfokozat használatára. Tekintve, hogy annak viseléséről is lemondott szolgálati viszonyával együtt.

Mindezen túl álláspontom szerint a rendvédelmi szerv állományának tagja elveszíti rendfokozatát felróhatósága, nem normakövető magatartása következtében. Így az előírt képzési és vizsgakötelezettségek önhibás elmulasztásakor, összeférhetetlenség meg nem szüntetésekor, továbbá méltatlanság jogerős kimondásával, valamint, ha a szolgálatra azért vált alkalmatlanná, mert nem felel meg a kifogástalan életvitel követelményeinek. Ezekon kívül pedig a szolgálati viszony próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetésével, valamint abban az esetben, ha a szolgálati viszony érvénytelen jognyilatkozat alapján jött létre. Természetesen fegyelmi eljárásban, vagy büntetőeljárásban történő rendfokozattól megfosztás esetén értelemszerűen e jogi aktusok akadályát képezik a büntetőeljárásban újabb katonai büntetés kiszabásának.

Végezetül essék arról szó, hogy a szolgálati viszony megszűnése, vagy megszüntetése esetén milyen alaki követelményt állít a jogalkotó. A Hjt. végrehajtási rendelete

---

<sup>27</sup> Hszt. 266. §.

<sup>28</sup> 31/2015. (VI.16.) BM. r. 46. § (4) bekezdés b./ pontja.

<sup>29</sup> 31/2015. (VI.16.) BM. r. 47. § (4) bekezdés b./ pontja.

szerint<sup>30</sup> azt az állománykategóriának megfelelő határozatban, parancsban, vagy megállapodásba kell foglalni, míg a Hszt. végrehajtási rendelete<sup>31</sup> értelmében, arról állományparancsot, vagy határozatot kell kibocsátani, utóbbit miniszteri intézkedés esetén. Ezen szolgálati okiratok büntetőeljáráásban történő beszerzése és tartalmuk helyes értelmezése elengedhetetlenül fontos a katonai büntetések kiszabhatósága szempontjából.

---

<sup>30</sup> 9/2003. (VIII.12.) HM r. 60. §.

<sup>31</sup> 31/2015. (VI.16.) BM. r. 92. §.





# FÓRUM



## Petruska Ferenc

### *A Lawfare fogalma*

---

#### Bevezetés

Az angol *lawfare* minőségjelzős, kéttagú szóösszetétel a jog (*law*) és a hadviselés (*warfare*) szavak összevonásából született. Általában közjoggal, ritkábban magánjoggal és/vagy ezekhez kapcsolódó jogintézményekkel való visszaélésként hivatkoznak meghatározott személyekkel szemben. Ez megvalósulhat azok delegitimálásával, megkárosításával vagy lejáratásával a közönségkapcsolatok frontján. Ez a jogállamiság és az általa képviselt humanitárius értékek cinikus manipulációját is eredményezheti, de minősíthető a hadviselés olyan módszerének, ahol a jog a hadviselés természetéből adódó humánusabb helyettesítője lehet. A *lawfare* befolyásoló célú, biztonsági vonatkozású azonosítása a hazai szakirodalomban is megjelent már,<sup>1</sup> jelen tanulmány célja

---

<sup>1</sup> A Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszéke, valamint a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság által 2019. november 19-én megszervezett konferencián Hódos László a kérdés nemzetbiztonsági vonatkozásait már árnyalta, ezt követően pedig a kérdés több írásműben is megjelent nemzetbiztonsági kérdésekről történő kitekintéssel. Lásd: HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének nemzetbiztonsági aspektusai. *Honvédségi Szemle* 2020/4. szám, 49-64. o.; Hódos László: A nemzetbiztonsági szolgálatok közelmúltbeli tevékenységét befolyásoló mérföldkövek, avagy az új típusú biztonsági kihívások jelentette veszélyek és az azokra adott kormányzati, illetve jogalkotói válaszok 2010 és 2020 között. *Szakmai Szemle* 2021/1. szám, 134-149. o.; Till Szabolcs: *Freedom of European national constitutions to regulate emergencies*. Budapest, Hungarian Society for

azonban a jogintézmény áttekintő bemutatása és belső jogi jogintézményekkel való összevetése, illetve elhatárolása, különös tekintettel a védelmi szabályozásra.

## **1. A Lawfare fogalmának eredete és jelenlegi értelmezése**

A lawfare szóösszetétel 1975-ben született meg *John Carlson és Neville Yeomans: Hová tart a jog? – barbarizmus vagy emberség című* művében. A két ausztrál szerző könyvében azt fejtegeti, hogy a nyugati jog egyre inkább utilitarista lett ellentétben a humánus és norma alapú keleti jogrendszerekkel.<sup>2</sup> Bármely életképes társadalmi entitás elemzésekor megítélésük szerint két komplementer rendszert kell megkülönböztetni. Először is léteznie kell egy integráló mechanizmusnak (yin), amely külön egységként fenntartja a létezését és a stabilitási kollektivitást. Másodsor, mivel ez az integritás létezik, legyen egy második mechanizmus (yang) a környezettel való kölcsönhatáshoz. Ha valójában ez a két fő rendszer létezik egy társadalmi vagy kulturális rendben, akkor várhatóan megtalálják a megfelelő normatív struktúrákat: azaz az integrációs vagy a közösségi jogot és az instrumentális vagy társadalmi törvényt. A közösségi jog célja harmónia, a béke és a szeretet. A társadalmi jog célja igazságszolgáltatás. Az ipari forradalomig az egyház és az egyházi bíróságok által alkalmazott kánonjogot alkalmazta az egyház. A gyónás, a

---

Military Law and Law of War, 2020.; Farkas Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok. *Honvédségi Szemle* 2020/4. szám, 11-23. o.; Farkas Ádám – Resperger István: Az „úgynevezett” hibrid hadviselés kihívásának kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai. Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020., 132-149. o.

<sup>2</sup> John Carlson és Neville Yeomans, „Whither Goeth the Law - Humanity or Barbarity”, Lansdowne Press, 1975, 2, <http://www.laceweb.org.au/whi.htm>.

megbocsátás, a béke és a szentély és a védelem törvényei az emberiség igazságosságának és törvényének részei voltak. A haszonelvű jog (*utilitarian law*) az állam, a rend, az üzleti, a háború, a szerződés és a bűnözés törvénye, más néven a kegyetlenség, a megtorlás és a büntetés törvénye. Az elmúlt két évszázadban ez a jogrendszer egyedülállóan uralja a nyugati világot. Elnyelte a humanitárius jog humánus igazságosságát, megteremtve a jogalkotás állami monopóliumát. Így az inkvizíció vagy a nyomozás technikája megszűnt, a bíróságainkban önmagában az ellenfél vagy a vád eljárást kell alkalmazni. Az igazságkeresést a kérdések osztályozása és a harc finomítása váltja fel. A jogvita (*lawfare*) felváltotta a háborút, és a párbaj inkább szavakkal, mint kardokkal történik. Napjainkban a kifejezés második, gyakoribb értelmezése Charles J. Dunlap ezredes<sup>3</sup> 2001-ben írt *Jog és katonai beavatkozás – emberi jogok védelme a 21. század fegyveres összeütközéseiben* című esszéjében<sup>4</sup> jelenik meg. Ebben Dunlap a *lawfare*-t már harcjeljárásként értelmezte, amely a hadijog megsértésének valós, vélt vagy akár megrendezett eseteinek kihasználásával valósul meg, amelyet az erősebb katonai féllel szemben nem hagyományos eszközöként alkalmaznak. A szerző a hadijog megsértésének valós, vélt vagy akár megrendezett eseteinek kihasználására hívta fel a figyelmet, amellyel azt a látszatot igyekeznek kelteni, hogy az Amerikai Egyesült Államok illegális vagy erkölcstelen módon háborúzik, és ezzel háborús veszteségekhez hasonlóan valós

---

<sup>3</sup> A mű megírásakor viselte az ezredes rendfokozatot, jelenleg nyugalmazott dandártábornok.

<sup>4</sup> Charles J. Dunlap, „Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts” (Washington: Carr Center for Human Rights Policy Kennedy School of Government Harvard University, 2001), 2, <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>.

károkat tud a gyengébb háborús fél okozni. Az Abu Ghraibban és máshol elkövetett visszaélések jóval kártékonyabbak voltak az USA-ra nézve, mint amit az ellenség általában fegyverrel okoz. Ezek az incidensek teljesen megelőzhetőek lettek volna a jogállamiság szabályainak betartásával. A szerző hangsúlyozza, hogy gyakran a NATO légicsapások civil áldozatai hozzátartozói és a közvélemény megnyugtatása érdekében a civil áldozatok elkerülésének abszolút és irreális követelménye kerül napirendre. Ilyen irreálisan magas elvárást a nemzetközi hadijog sem támaszt. A szerző hangsúlyozza, hogy annak megvalósítása valójában még több ártatlan embert sodorhat veszélybe. Bár a nemzetközi jog természetesen tiltja a civilek elleni szándékos támadást, viszont elismeri, hogy a harcosok elleni, egyébként jogszerű támadások során véletlenül veszélybe kerülhetnek. A hadijogban közismert arányosság elve<sup>5</sup> megkívánja ugyan, hogy a várható katonai előny egyensúlyban legyen a támadás várható káros következményeivel. Ez magában foglalja a várható konkrét és közvetlen katonai előny összemérését a polgári személyek esetleges halálával, sérülésével, a polgári javak károsodásával, vagy ezek kombinációjával, melyeket a támadás várhatóan okoz. Tilos aránytalan támadás indítása. Külön hangsúlyozandó, hogy a várható előnyök és várható káros következmények összevetéséről van szó, nem az utólag valóban bekövetkezett előnyökről és következményekről. Ezért elengedhetetlen minden lehetséges információ beszerzése és a rendelkezésre álló információk feldolgozása. A nemzetközi jog így is nyilvánvalóan nehéz döntések elé állítja a parancsnokokat, de figyelembe veszi, hogy a katonai célok törvényes követése néha elkerülhetetlenül védett személyek

---

<sup>5</sup> Első kiegészítő jegyzőkönyv az 1949. augusztus 12-én aláírt Genfi Egyezményekhez 51. cikk (5) (b) bek., 57. cikk (2) (a) (iii) és (b) bek.

halálával jár. Természetesen nem törvénytelen a polgári áldozatokkal szembeni "zéró toleranciára törekvés" politikáját kialakítani, még akkor sem, ha ezt a fegyveres összeütközések joga a realitások talaján állva, bölcsen nem követeli meg. Ha azonban általános és szankcionált normává válik, az szükségtelen és gyakran kontraproduktív eredményekhez vezet. Dunlap ezredes szerint a katonai támadás tiltása pusztán a területen tartózkodó civilek miatt - paradox módon - még több ártatlan áldozatot okoznak a terroristák által elkövetett rajtaütések, rögtönzött robbanószerkezetek vagy öngyilkos merényletek formájában. A tilalom konkrétan arra ösztönzi az ellenséget, hogy vegye körül magát ártatlan civilekkel, hogy ezáltal immunizálja magát a támadások ellen és olyan menedéket teremtsen magának, amelyet a nemzetközi jog sem várhat el. Dunlop később kibővítette a fogalommeghatározását, és magyarázta, hogy a lawfare "a háború törvényének megsértése valódi, észlelt vagy akár szándékosan megrendezett hadijogot sértő incidens szándékos felhasználásával".<sup>6</sup>

Lawfare *harmadik értelmezésének* minősül bizonyos autokratikus kormányok által alkalmazott azon taktika is, amellyel a civil társadalom egyes tagjait megbélyegezik vagy elrettentik, hogy nemzeti vagy nemzetközi fórumon érvényesítsék jogaikat. Ez akkor különösen gyakori, amikor az egyének és a civil társadalom erőszakmentes módszereket alkalmaz a diszkrimináció, a korrupció, a demokrácia hiánya, a szólásszabadság korlátozása, az emberi jogok megsértése és a nemzetközi humanitárius jog megsértése ellen, illetve azokkal szemben. Manapság a kifejezéssel leggyakrabban azokat bírálják, akik a nemzetközi jogot és a jogi eljárásokat arra használják, hogy követeléseket támasszanak saját államukkal szemben, különösen a nemzetbiztonsággal kapcsolatos

---

<sup>6</sup> J. Dunlap, 4–6, 9, 17.

területeken. Ezt az értelmezést alkalmazza a Lawfare Project, amely egy New York-i székhelyű szervezet, és éppen az ilyen szándékú visszaéléseket kívánja feltárni. A Lawfare Project<sup>7</sup> célját úgy határozza meg, hogy "[...] elemzi az igazságszolgáltatást, ahogyan azt a nyugati jogrendszeren keresztül nemzeti és nemzetközi szinten alkalmazzák: (1) a nemzetbiztonsági és közérdekű kérdésekkel kapcsolatos szabad véleménynyilvánítás megghiúsítása és büntetése, (2) a demokratikus államok szuverenitásának, legitimitációjának csorbítása, és (3) a demokráciák terrorizmus elleni védekezési képességének megghiúsítása és akadályozása céljából. A Lawfare Project elsődleges célja felhívni a figyelmet a lawfare jelenségére és konkrét eseteire, elősegíteni a hazai, ill. nemzetközi emberi jogokkal visszaélésre adott jogi és metajurisztikus válaszokat, azonosítani és mozgósítani az emberi és intézményi erőforrásokat a lawfare visszaélések felszámolása érdekében, valamint fórumot teremteni a fenyegetések megvitatására. A lawfare harmadik értelmezésének tipikus eszközei a nyilvános részvétel elleni stratégiai perek, amelyeket külön fejezetben elemzek.

## 2. Nyilvános részvétel elleni perek

A nyilvános részvétel elleni stratégiai per (*strategic lawsuit against public participation - SLAPP*), célja a kritikusok cenzúrázása, öncenzúrára szorítása, megfélemlítése és elhallgattatása azáltal, hogy a jogi védelem költségeivel túlterhelik őket és ezáltal a kritikát megszüntetni. A perindítást gyakran sorozatos felszólítások előzik meg. Az ilyen perekben

---

<sup>7</sup> Lawfare Project szervezet hivatalos honlapja.  
<https://www.thelawfareproject.org/whatwedo> (letöltés ideje: 2021.08.02.)



a felperes pozíciója erősebb (pl. államigazgatási szerv kontra magánszemélyek), valamint anyagi háttere lényegesen nagyon. Számára jelentéktelen a per kimenetele, hiszen a célja, hogy az alperes még a per során megtörjön, engedjen a félelemnek, a megfélemlítésnek a növekvő jogi költségek, hírnévvesztés és idővesztés miatt. Nem ritkán az alperes ellen ismételt vagy párhuzamos peres eljárásokat is indítanak. Az ilyen típusú perek nem csak az alperest, hanem másokat is távol tart a kritikus álláspontjuk hangoztatásától. Mindez oda vezet, hogy ezek a perek közvetetten a szólásszabadság jogát is sértik a visszatartó hatásuk miatt, viszont nehéz kiszűrni, tiltani és szankcionálni őket, mivel a felperesek megpróbálják elkendőzni a cenzúrázásra, megfélemlítésre vagy kritikusaik elhallgattatására irányuló szándékukat. A szólásszabadság védelme érdekében egyes államokban nyilvános részvétel elleni stratégiai per ellenes törvényeket (gyakran pervisszavágó törvények) fogadnak el. Ezek a gyakran kritizált törvények gyakran lehetővé teszik az alperes számára, hogy arra hivatkozva, hogy az ügy közérdeklődésre számot tartó ügyről van szó *ún. elutasítási kérelmet* nyújtson be. Ezután a felperesre hárul annak bizonyítása, hogy valószínűsíthető a pernyertessége és peres eljárás folytatható.<sup>8</sup>

### 3. A Lawfare elhatárolása egyéb jogintézményektől

A *polgári jogvita* a jogszabályok értelmezése és alkalmazása terén keletkező vita. A jogvita a felek közötti érdemi, ténybeli vagy jogi kérdésben fennálló véleménykülönbség és a vitában álló felek érdekeinek és álláspontjának összeütközése. A jogvita abban az esetben áll fenn és keletkeztetheti vitarendezés

---

<sup>8</sup> Lásd bővebben: <https://charityandsecurity.org/news/federal-court-dismisses-lawfare-suit-against-christian-aid/> (Letöltés ideje: 2021.08.02.)

tárgyát, ha az objektív körülmények alapján megállapítható, hogy az érdemi álláspontkülönbség létezik, tehát nem elegendő hozzá, hogy egy fél állítja annak létezését. Hivatalos párbeszédnek tekinthető a felek között együttműködésükre vagy viszonyukra alkalmazandó törvények helyes értelmezéséről. A polgári perek tárgya, felek között fennálló jogi érdekellentét. A lawfare alkalmazása során a jogszabályok eltérő értelmezése nem feltétel, és a célja egyértelműen az ellenfél megkárosítása.

A fenti értelemben tekinthető a kontinentális jogban ismert *joggal való visszaélés* egyik hasonló jogintézménynek. A jogalany jogával úgy él vissza, hogy az a jogrendi célokkal ellentétes destruktív vagy önző szándék vezet. Joggal való visszaélés esetén valamilyen alanyi joggal, lawfare esetében rosszhiszemű pervittel is megvalósulhat. Joggal való visszaéléssel és a lawfare közös jellemzője, hogy a jogosult egy ténylegesen meglévő, a jogrendszer által szavatolt jogával úgy él vissza, hogy az nem összeegyeztethető annak valódi céljával, ellentétes a jogrendszer céljával. Joggal való visszaélés a jogosultat érdemtelenül kivételesen előnyös állapotba hozza, a lawfare esetében viszont nincs ilyen közvetett előny.

Lawfare több-kevesebb viszonylatában áll a *rosszhiszemű pervittel*. Ez utóbbi megvalósulhat bizonyos tények letagadásával, elhallgatásával vagy egyszerű rágalmozással, illetve a hatóság félrevezetésével. A rosszhiszemű pervitel a lawfare eszközeként működik, ha az alperesnek indokolatlan költséget okoz, valamint feleslegesen megjelenésre, bizonyításra, illetve egyéb perbeli cselekményre kényszeríti.

A büntetőpereknek és általában a *büntetőjognak*, mint jogágnak a célja bizonyos élethelyzetek, országok társadalmi, gazdasági állami rendjének védelme, valamint társadalomra veszélyes cselekmények, esetleg mulasztások illetve személyek jogainak,

ezek megsértése esetén az elkövető megbüntetése, amellyel az újabb bűnelkövetést kívánják megakadályozni (speciális és generális prevenció). Amennyiben a lawfare a büntetőjog területén valósul meg, ez jelentheti enyhébb esetben a büntetőjogi felelősség alóli kibúvást (pl. vádlott áldozatnak tüneti fel magát.) Súlyosabb esetben megvalósulhat ezzel párhuzamosan a hatóság nevében eljáró személyek megvádolása, vagy a közönségkapcsolati szinten széleskörű lejáratása.

#### **4. Következtetések és javaslat**

A lawfarenek tehát általános jellemzője az, hogy nincs jogági kötődése: büntetőeljárások (pl. alaptalan büntetőeljárások indítása katonák vagy rendőrök ellen) és polgári perek (pl. alaptalan és párhuzamos sérelemdíj követelések) során egyaránt alkalmazható. Egy magánjogi jogvita a legtöbb esetén zéróösszegű játék, ahol a per tárgya az alperes és a felperes között megosztása (pl. földterület tulajdonjoga, egyéb dologi vagy személyi jog). A jogvitában a peres eljárás célja a vita végleges és jogerős lezárása. A lawfare esetén pedig maga az eljárás (pl. SLAPP perek esetén) már részben/egészben ki is meríti a jogintézmény célját: a peres eljárás végeredménye közel jelentéktelen, a felperes semmilyen közvetlen, ítéletben foglalt előnyre nem tesz szert (pl. per tárgyar nem ítélik meg számára) és nem is célja az érdekek kiegyenlítése, önérdék érvényesítése. A per eredménye jogerős és végrehajtott ítélet mellett is csupán közvetett (pl. az alperes és mások visszatartása hasonló érdeksértő nyilatkozatoktól) és esetleges (bírószak gyakran nem szab meg sérelemdíjat vagy egyéb kötelezettséget).

A magyar jogrendszer nem zárja ki a lawfare megvalósulását, valamint széleskörű gyakorlata van nemzetközi jog és védelmi jog területén. A későbbiekben ezért hazai kutatások tárgya is lehet, így javaslatot teszek a lawfare jogintézményének magyarosítására. A frappáns *jogharc* elnevezést javaslom bevezetni, amely egyaránt utal a jogvita fogalmával szembe állítva az eljárásjog visszaélészerű és ártó szándékú alkalmazására, valamint közel tükörfordítása az eredeti angol szóösszetételnek.

## Szerzőink

---

**Dr. Csiha Gábor** alezredes, a Fővárosi Fellebbviteli Főügyészség osztályvezető katonai ügyésze, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja

**Dr. Farkas Ádám** PhD százados, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos munkatársa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja

**Dr. Petruska Ferenc** PhD. alezredes, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének megbízott tanszékvezetője, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja

**Dr. Till Szabolcs** PhD. ezredes, a Honvédelmi Minisztérium miniszteri kabinetének munkatársa, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Jogi és Igazgatási Tanszékének tanársegédje, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja



## Szerzői útmutató

---

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle magyar nyelven beküldött, az e folyóiratot kiadó Magyar Katonai Jogi és Hadi Jogi Társaság által művelt tudományos vagy szakmai területhez kapcsolódó – az alábbi formai követelményekhez illeszkedő – kéziratokat (tanulmányokat, recenziókat) fogad be.

### Általános feltételek

A kéziratok terjedelme tudományos közlemény esetében legalább 20.000 karakter (fél ív) lehet, és nem haladhatja meg a 80.000 karaktert (2 ív). Könyvismertetés vagy tudományos értékű hozzászólás nem haladhatja meg a 20.000 karaktert.

A kézirat megküldésekor a szerző kilétét úgy kell feltüntetni, ahogyan azt a szerző a folyóiratban megjeleníteni szeretné.

A fő szöveget, a címet, a fejezetcímek és az alcímek times new roman betűtípussal és 12-es betűmérettel kérjük formázni. A fő szöveg esetében kérjük a szimpla sorközt és a sorkizárt beállítást alkalmazni. A címet, a fejezetcímet, alfejezet címet követően kérjük kizárólag egy sorköz (enter leütése) szerepeljen. Kerülni kell a behúzásokat, tabulátorokat, térközöket és egyéb formázásokat.

Kiemelések a szövegben és lábjegyzetben kizárólag dőlt betűvel lehetségeseket, kérjük kerülni a ritkítás, az aláhúzás, a vastag betű stb. használatát.

A táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást hivatkozva, képaláírással ellátva kell feltüntetni. Táblázatok

esetében kérjük, hogy a maximális méret egy B5-ös oldalt ne haladja meg.

A szöveg tagolása decimális számozással jelölt fejezetcímekkel (például 1.), illetve alcímekkel lehetséges (például: 1. 1.1.). Kérjük az automatikus számozás mellőzését. Maximális háromszintű tagolást (például: 3.4.1.) kérünk alkalmazni.

Felsorolások esetében elsődlegesen decimális jelölést alkalmazzunk, ahol kérjük szintén a maximális három szint betartását.

## **Hivatkozások**

A hivatkozásokat lábjegyzetben kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetében pontosvessző használatával. A lábjegyzetbe a fő szövegben idézett vagy ott felhasznált forrásokat kell hivatkozni. Kérjük kerülni a végjegyzetet vagy a szövegben történő hivatkozást. A lábjegyzetben egy műre történő első hivatkozás esetében az összes bibliográfiai adatot fel kell tüntetni. A későbbi hivatkozások esetén elég az i. m. használata (pl. MEZEY: i. m. 23. o.). Ha ugyanazon szerzőtől több művet is idézünk akkor az i. m. után zárójelben tüntessük fel a művek kiadási évét (pl. MEZEY: i. m. (2003) 23. o.). Ugyanazon szerzőtől, azonos évben megjelent műveinek ismételt idézése esetén abc jelölést kérjük alkalmazni a hivatkozás sorrendjében (pl. Mezey: i. m. (2003a) 23. o.). Lábjegyzet esetében fontos hangsúlyozni, hogy az minden esetben mondatnak minősül, így mindig nagybetűvel kezdődik és ponttal zárul. Sem a szövegben sem, a lábjegyzetben nem kell feltüntetni az idézett mű szerzőjének titulását (vagyis a dr. rövidítést sem).



## Hivatkozások módszerei

### *a) könyvek*

FERDINANDY Gejza: A magyar alkotmány történelmi fejlődése, Budapest, Franklin-Társulat magyar irod. intézet és nyomda, 1906. 45. o.

### *b) gyűjteményes művek*

Hans KELSEN: Ki legyen az alkotmány öre?, In: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Budapest, Szent István Társulat, 2003. 289-332. o.

### *c) folyóiratcikkek*

PATYI András: Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíraskodás történeti modelljében, Magyar Közigazgatás, 2001/11. 655–667. o.

### *d) elektronikus források*

PAÁL VINCE (szerk.): Magyar sajtójogi szabályok annotált gyűjteménye 1848-1989 (<http://mtmi.hu/>).

### *e) jogszabályok*

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk.

### *f) országgyűlési napló és irományok*

Pulszky Ágost a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot megvitató bizottságképviselőházi előadója ismertette a bizottság álláspontját a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXXIII. kötet, 1896. május 11.–június 30., 624. ülésnap. Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről

szóló törvényjavaslathoz, Képviselőházi irományok, 1910.  
XXII. kötet, 633. számú iromány.

\*\*\*

Szerkesztőség a formai kritériumoktól eltérő kéziratokat  
visszaküldi a szerzőnek javítás céljából.