

Zséli János

A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel

A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának¹ felülvizsgálatával kapcsolatban egyetértés van abban, hogy a Szolgálati Szabályzat teljes megújítása szükséges. A Szolgálati Szabályzat mélyen gyökerezik a katonai hagyományban, történelmi múltjában pozitív szerepet töltött be akkor, amikor a honvédségre vonatkozó szabályozás nem a mai jogállami követelményeknek megfelelő volt. Szabályozta a katonák jogait és kötelezettségeit, igyekezett gátat szabni a parancsnoki önkénynek, meghatározta a katona mindennapi életét.

Ugyanakkor nem hallgatható el, hogy a tiszteletre méltó katonai hagyományok követése mellett sok esetben nem reagált a rendszerváltozás után bekövetkezett alapvető változásokra. A teljesség igénye nélkül ezek közül néhányat emelnék ki:

1. a Magyar Honvédség feladatainak bővülése, a Magyar Honvédség béke idején is egyre aktívabb részvétele a belső rend fenntartásában,
2. a Magyar Honvédség szervezetének jelentős átalakulása, a Honvédelmi Minisztérium kiválása a Magyar Honvédség szervezetéből,
3. a jogállási kérdések törvényi szintű szabályozása,
4. a sorkatonai szolgálati kötelezettség békeidejű megszüntetése,

¹ *A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról* szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet.

5. a katonai szolgálati kötelezettséget lelkiismereti okokból nem teljesítők számára a fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítésének lehetővé tétele.

A hatályos Szolgálati Szabályzat kritikája több féle szempont szerint történhet. Van néhány olyan alapkérdés, amelynek vizsgálata nélkül azonban az új Szolgálati Szabályzat megalkotása során komoly nehézségekkel kell számolni. A tanulmány a Szolgálati Szabályzatot jogszabálynak tekinti, amelynek meg kell (kellene) felelnie az Alaptörvényben² és a jogalkotási törvényben³ a jogi szabályozással kapcsolatban meghatározott követelményeknek. A tanulmány három alapkérdést vizsgál:

- a) megfelelő felhatalmazás,
- b) a Szolgálati Szabályzat szabályozási tárgya,
- c) a Szolgálati Szabályzat hatálya.

1. Felhatalmazás

A Szolgálati Szabályzat miniszteri rendelettel került kiadásra 2005-ben az akkor hatályos, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény alapján.

A miniszteri rendelet kizárólag törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján adható ki.⁴ A felhatalmazás hiányában kiadott miniszteri rendelet az Alaptörvénybe ütközik, így közjogi értelemben semmis.

A Szolgálati Szabályzat megalkotására felhatalmazást adó törvény 2012. január 1-je óta nincs hatályban. Figyelemmel arra, hogy a Szolgálati Szabályzat kiadásakor a felhatalmazó rendelkezés hatályos volt, a kiadott, jelenleg hatályos

² Magyarország Alaptörvénye.

³ A jogalkotásról szóló 2010 évi CXXX. törvény (továbbiakban JAT).

⁴ Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (3) bekezdés.

Szolgálati Szabályzat a felhatalmazás hiányára figyelemmel nem érvénytelen.

Ugyanakkor mégis van annak jelentősége, hogy a kiadott rendelet alapjául szolgáló törvényt új törvényi szabályozás váltotta fel. 2012. január 1-jén lépett hatályba a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, amelynek 2020. január 1-jén hatályba lépő módosítása hatályon kívül helyezte a Szolgálati Szabályzat kiadására vonatkozó miniszteri felhatalmazást.⁵ Törvényi felhatalmazás hiányában tehát az új Szolgálati Szabályzat kiadására miniszteri rendelettel nincs lehetőség. A felhatalmazás hiánya azonban nem akadály a hatályos Szolgálati Szabályzat hatályon kívül helyezésének. Törvény biztosítja ugyanis a kivételes felhatalmazást a Kormány tagja részére a miniszteri rendelet hatályon kívül helyezéséhez akkor, ha a felhatalmazás hatályvesztése következtében már nincs felhatalmazása a rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére.⁶

Az új Szolgálati Szabályzat tehát a törvényi felhatalmazás hiánya miatt miniszteri rendelettel nem adható ki. Figyelemmel azonban arra, hogy a honvédelmi szervezetek a honvédelmi miniszter irányítása alá tartoznak, lehetőség van arra, hogy a honvédelmi miniszter utasításban adja ki az új Szolgálati Szabályzatot.⁷

A hatályos Szolgálati Szabályzat által szabályozott tárgykörök közül továbbra is megvan a miniszteri rendelet kiadására vonatkozó szabályozás lehetősége néhány területen, figyelemmel arra, hogy e tevékenységek a Magyar Honvédség

⁵ *Egyes törvények honvédelmi kérdésekkel összefüggő módosításáról* szóló 2019. évi CV. törvény.

⁶ JAT 31. § (2) bekezdés.

⁷ JAT 23. § (4) bekezdés c) pont.

állományába nem tartozó személyeket is érintenek, illetőleg alapvető jogok korlátozásának mikéntjét határozzák meg. Ezek:

- a) katonai rendészeti tevékenység,
- b) az intézkedések végrehajtásának eljárási szabályai,
- c) a kényszerítő eszközök alkalmazásának eljárási szabályai,
- d) a kényszerítő eszközök alkalmazása kivizsgálásának eljárási szabályai,
- e) fegyverek viselésére és tárolására vonatkozó szabályok.⁸

Anélkül, hogy az említett miniszteri rendeletben szabályozható területek részletes elemzésébe bocsátkoznék, meg kívánom jegyezni, hogy az ezekre vonatkozó jelenlegi szabályozás is átdolgozásra szorul.

2. A Szolgálati Szabályzat szabályozási tárgykörei

2.1 *„A Szabályzat a Honvédség alapszabályzata, rendelkezései egységesen érvényesek a katonaelet és tevékenység valamennyi területére.”⁹*

E rendelkezés rávilágít arra, hogy a Szolgálati Szabályzat milyen igényeket fogalmaz meg önmagával szemben, és alapját képezi annak, hogy milyen tárgyköröket kíván szabályozása alá vonni. E rendelkezés a Szolgálati Szabályzat önmeghatározása, amely a következőket tartalmazza:

2.1.1. a Magyar Honvédség alapvető szabályzata, amely a többi szabályzat felett áll; azt szerencsére nem állítja, hogy a Honvédségre vonatkozó jogszabályok közül a legfontosabb;

⁸ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 81. § (2) bekezdés d) pont.*

⁹ *A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet 3. §.*

2.1.2. kézikönyv jellegű, amely valamennyi katonai tevékenységre vonatkozóan szabályoz. A kézikönyv jelleg indoka a katonák szerint, hogy a jog világában kellő jártassággal nem rendelkező harcosoknak szüksége van olyan kiadványra, amely helyzetben eligazítást ad számukra, ahogy szokták mondani a Szolgálati Szabályzat „a katona bibliája”. E cél megvalósítása lehetetlen, a Magyar Honvédség tevékenysége ugyanis olyan szerteágazó, hogy könnyen kezelhető kézikönyvbe valamennyi tevékenységre vonatkozóan még a legalapvetőbb szabályok sem férnek el. Egyébként e követelménynek még a hatályos Szolgálati Szabályzat sem felel meg, hiszen számtalan tárgykör szabályozását nem öleli fel.

Ez a szemlélet a múltban gyökerezik, helytálló és pozitív volt akkor, amikor a Magyar Honvédségre, illetve elődjeire vonatkozó szabályozást a jogforrási hierarchia viszonylag alacsony szintjén elhelyezkedő jogi normák uralták, döntő súlya volt a miniszteri rendelettel, miniszteri utasítással, belső rendelkezésekkel és parancsokkal történő szabályozásnak.

A rendszerváltozás után a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozásban alapvető változás következett be. A Magyar Honvédség tevékenysége, a katonát jogai és kötelezettségei magas szintű jogi normákban szabályozottak. A Magyar Honvédségre vonatkozó legalapvetőbb szabályokat az Alaptörvény rögzíti. 12 olyan törvény van, amely közvetlenül a Magyar Honvédségre vonatkozik.¹⁰ Ezek végrehajtását 87 miniszteri rendelet szabályozza. 256 HM utasítás van hatályban. Megállapíthatatlan azon belső rendelkezések száma,

¹⁰ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végre hajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés a)-l) pontok.*

amelyet a Magyar Honvédségnek alkalmazni kell. HM utasítás írja elő ezekről nyilvántartás vezetését, azonban a 2020. január 1-je előtt kiadott belső rendelkezések átfogó felülvizsgálata nem történt meg, így számuk, sőt hatályosságuk is nehezen állapítható meg.

Ezeket azért tartottam szükségesnek ismertetni, hogy jelezzem, lehetetlenre vállalkozunk a Szolgálati Szabályzatban akkor, amikor azt állítjuk, hogy az egységesen érvényes a katonaelet és tevékenység minden területére.

2.2. A szabályozási tárgy meghatározásakor természetesen a jogalkotó nagy szabadságot élvez, ezzel kapcsolatban van azonban néhány fontos jogalkotási követelmény.

2.2.1. Tartalmazhat-e Szolgálati Szabályzat az alapvető jogok korlátozásra vonatkozó rendelkezéseket?

Az alapvető jogok korlátozásával kapcsolatos alapvető szabály, hogy azokra vonatkozó szabályozást törvény állapíthat meg.¹¹E rendelkezést további folyománya, hogy ha egy tárgykört törvény szabályoz, akkor törvényben kell szabályozni annak alapvető szabályait és lényeges garanciáit.¹²

Az Alkotmánybíróság már 51/1991. (X. 19.) AB határozatával megsemmisítette a Magyar Köztársaság fegyveres erőinek szolgálati szabályzatát kiadó 6/1987. (X. 15.) HM rendeletben az egyesülési jog korlátozására vonatkozó rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat az akkor hatályos Alkotmány szerint kizárólag törvény állapíthat meg, így a rendelkezések alaki okból alkotmányellenesek.

További lényeges szabály, hogy alapvető jog korlátozására vonatkozó rendelkezés törvényben is csak akkor lehetséges, ha az más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték

¹¹ *Magyarország Alaptörvénye* I. cikk (3) bekezdés.

¹² JAT 4. §.

védelve érdekében történik, a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan.¹³ Az Alaptörvény ezzel az Alkotmánybíróság által kialakított tesztet emelte jogszabályi rendelkezéssé. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor több határozatában hangsúlyozta, „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.”¹⁴

Nem adható továbbá törvényben felhatalmazás sem a miniszter számára jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására.¹⁵

Tehát a Szolgálati Szabályzatban alapvető jogok gyakorlásának mikéntje csak azokkal való közvetett és távoli összefüggés esetén engedhető meg, és csak rendeleti szinten. Tehát utasításban az alapvető jogokra vonatkozó szabályozás még közvetett és távoli összefüggés esetén sem lehetséges.

2.2.2 Szabályozható-e a Szolgálati Szabályzatban olyan tárgykör, amely más jogi normában már szabályozott?

Alapvető elv, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű.¹⁶

Ezen elv alapján nem kerülendő, hogy a Szolgálati Szabályzat „részabályozzon” olyan tárgykörökre, jogintézményekre, amelyek más jogszabályban már szabályozásra kerültek. A

¹³ Magyarország Alaptörvénye I. cikk (3) bekezdés.

¹⁴ 30/2012. (VI. 27.) AB határozat.

¹⁵ JAT 5. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁶ JAT 3. §.

Szolgálati Szabályzat e szempontból alapos átdolgozásra szorul. 2 példával illusztrálva:

A Szolgálati Szabályzat szabályozza az elismerési és fegyelmi jogkör gyakorlásával kapcsolatos rendelkezéseket. E tárgykört a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, továbbá a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet szabályozza.

Ugyancsak részletesen tartalmazza a Szolgálati Szabályzat az ügyeleti és készenléti szolgálatokra vonatkozó rendelkezéseket, annak ellenére, hogy ezt is tartalmazza a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet.

E szabályozási technika nem csak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. § alapján kerülendő, hanem konkrét esetben sértheti a jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményét is. Az adott tárgykör alapvető rendelkezéseit tartalmazó jogszabály módosulása esetén a Szolgálati Szabályzat a legtöbb esetben nem követi egyáltalán vagy időben a szabályozás változását, így megbomlik az összhang a két jogszabály között, amely nemcsak a jogbiztonság sérelmét okozhatja, hanem a jogalkalmazók számára is komoly nehézségeket okozhat.

2.3. A Szolgálati Szabályzat jelenleg is számtalan olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek már hatályon kívül helyezett jogszabályokra utalnak.¹⁷ A tartalmukat veszített utalások ugyancsak sértik a jogbiztonság követelményét és ezáltal lehetetlenné teszik a Szolgálati Szabályzat alkalmazását.

2.4. Tartalmaz továbbá a Szolgálati Szabályzat más jogszabályok rendelkezéseit megismétlő szabályokat is. A

¹⁷ Pl. A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet Melléklet 1.1. pont.

jogszabályok megisméltése csak akkor kifejezetten tilos, ha az az Alaptörvény vagy olyan jogszabályi rendelkezés megisméltésére irányul, amellyel az isméltést tartalmazó jogszabály nem lehet ellentétes.¹⁸ Nem isméltelhető meg tehát a Szolgálati Szabályzatban az Alaptörvény, törvény vagy kormányrendelet rendelkezése, elvileg nem kizárt más HM rendelet rendelkezésének megisméltése akkor, ha a Szolgálati Szabályzat rendeleti szinten kerül kiadásra. Ha utasítás tartalmazza a Szolgálati Szabályzatot, még a miniszteri rendeletben foglaltak sem isméltelhetők meg. Az isméltésekre is vonatkozik az, amit a „részabályozás” kapcsán kifejtettem. Minden esetben, még a megengedhető isméltéseknél is kerülendő a pontatlan, nem szó szerinti isméltés, az isméltett rendelkezés „zanzásítása”. Ez a megoldás ugyancsak a jogbiztonság követelményébe ütközhet.

Legjobb tehát a „részabályozás”, az utaló rendelkezések és az isméltések kerülése a Szolgálati Szabályzatban. Ne legyen tehát a Szolgálati Szabályzat kézikönyv jellegű, e szabályozási technikával ugyanis éppen nem megkönnyítjük, hanem megnehezítjük a katona eligazodását az életviszonyaira vonatkozó szabályozásban.

2.5. Szükséges-e minden olyan tárgykör rendeleti szintű szabályozása, amelyet a Szolgálati Szabályzat jelenleg tartalmaz?

A jogszabályok megalkotásakor alapvető követelmény, hogy az ne tartalmazzon olyan rendelkezéseket, amelyek közjogi szervezetszabályozó eszközben is megalkothatók.¹⁹

A hatályos Szolgálati Szabályzat e követelmény tükrében is korrekcióra szorul. Számtalan olyan rendelkezést tartalmaz, amely utasításban vagy annál alacsonyabb szinten is

¹⁸ JAT 3. §.

¹⁹ JAT 2. § (5) bekezdés d) pont.

szabályozható. Ilyen pl. a szolgálati érintkezésre és katonai udvariasságra vonatkozó szabályok, a katonai szervezetek elhelyezésére vonatkozó rendelkezések, a katonák napi tevékenységének szabályozása, az őrségre vonatkozó egyes szabályok.

A felesleges rendeleti szintű szabályozás legkirívóbb példája a Szolgálati Szabályzat II. Fejezete, amely az egyes szolgálati személyek kötelmeit tartalmazza. E fejezet a Szervezeti és Működési Szabályzat továbbá a munkaköri leírás furcsa elegye. A Magyar Honvédség katonai szervezetei a honvédelmi miniszter által alapított honvédelmi szervezetek,²⁰ amelyek önálló költségvetési szervek. A költségvetési szerveknek Szervezeti és Működési Szabályzattal kell rendelkezniük, amelynek tartalmaznia kell a költségvetési szerv szervezetét, feladatai ellátásának részletes rendjét és módját.²¹ Munkaköri leírásban kell meghatározni a munkakör betöltőjének feladatait, hatáskörét, jogkörét, felelősségét, kiegészítő, esetei jellegű feladatait, a szervezeten belüli és kívüli együttműködés formáit és módját.²²

Ebből következően feleslegesnek tűnik a tárgykör szabályozása még HM utasítás szintjén is.

3. A Szolgálati Szabályzat hatálya

3.1. A Szolgálati Szabályzat saját hatályát a következőképpen állapítja meg:

²⁰ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 39. § (1) bekezdés.*

²¹ *Az államháztartásról szóló 2011.évi CXCV. törvény 10. § (5) bekezdés.*

²² *A munkakör-gazdálkodással kapcsolatos feladatokról szóló 9/2014. (II. 12.) HM utasítás 4. melléklet.*

„A Szabályzat hatálya kiterjed a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség) feladatai teljesítésére való felkészülés és készenlét, valamint azok végrehajtása időszakára, a Honvédség tényleges állományára, valamint a rendelkezésre állás időszakában az önkéntes tartalékosokra. A Szabályzatot a Honvédelmi Minisztérium és a Honvédség köztisztviselőire, közalkalmazottaira a rájuk vonatkozó mértékben, a külön jogszabályokkal együtt kell alkalmazni.”²³

A hatályra vonatkozó rendelkezés vizsgálható szervezeti oldalról és személyi oldalról. Ezek részletes vizsgálata előtt előre bocsátom, hogy a Magyar Honvédség más szervezeti tartalommal bírt a Szolgálati Szabályzat kiadásakor, mint jelenleg. 2005-ben a Magyar Honvédség a következő szervezetekből állt:

- a) a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium,
- b) a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek,
- c) a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek.²⁴

Ez a szervezeti felépítés az integrált Honvédelmi Minisztérium szervezeti modelljét fogalmazta meg, amelynek része a Honvéd Vezérkar is.

2019. január 1-jével a szervezeti felépítés alapvetően változott meg. Megszűnt az integrált Honvédelmi Minisztérium és kivált a Magyar Honvédség szervezetéből, a Magyar Honvédség vezetésére önálló honvédelmi szervezatként létrejött a Magyar Honvédség Parancsnoksága. A törvényi szabályozás

²³ *A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet 2. §*

²⁴ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 73. § (3) bekezdés.*

különbséget tett honvédelmi szervezet és honvédségi szervezet között. Honvédelmi szervezetek

- a) a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium,
- b) a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek,
- c) a Honvédség és
- d) a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

Honvédségi szervezet

- a) a Magyar Honvédség Parancsnoksága,
- b) az alárendeltségébe tartozó katonai szervezetek.²⁵

Már önmagában ezek a változások a Szolgálati Szabályzat koncepcionális átdolgozását teszik szükségessé, hiszen a honvédelmi szervezetekre azok feladatainak és szervezeti felépítésének sajátosságai következtében a Szolgálati Szabályzat egésze nyilvánvalóan nem alkalmazható.

3.2. Szervezeti hatály

Szervtípusonként szükséges vizsgálni, hogy a Szolgálati Szabályzat hatálya kiterjedhet-e a maga egészében az adott szervezetre. A nem nyilvános adatok védelmére tekintettel eltekintek a honvédelmi szervezetek szervezeti felépítésének részletes ismertetésétől, csak jogállásuk főbb jellemzőit vázolom fel

3.2.1. Honvédelmi Minisztérium

A Honvédelmi Minisztérium már nem a Magyar Honvédség része, a Honvédelmi Minisztérium központi államigazgatási szerv.²⁶

²⁵ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 13 és 14. pont.*

A Honvédelmi Minisztériumot a honvédelmi miniszter vezeti. Szervezeti felépítése a következő:

- a) miniszteri kabinet,
- b) főosztályok,
- c) titkárságok.

A főosztályok és a titkárságok osztályokra tagozódhatnak. A minisztériumokban államtitkári kabinetek is működhetnek.²⁷

3.2.2. A honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervek

E szervtípusba több szervezet is tartozik. Közös jellemzőjük, hogy részt vesznek az ország honvédelmére és a válságkezelés katonai feladataira vonatkozó döntések előkészítésében, a Honvédség irányításra vonatkozó döntések előkészítésében, a döntések végrehajtásában. Továbbá a honvédelemmel kapcsolatos központi közigazgatási feladatok ellátásában, a honvédelmi szervezetek feletti miniszteri törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlásában, a lakosság honvédelmi célú tájékoztatásában, a honvédelmi szervezetek feladataihoz szükséges feltételek biztosításában, a jogszabályban, közjogi szervezetszabályozó eszközben vagy a miniszter által meghatározott feladatokban.²⁸

Szervezeti felépítésük szervezettenként eltérő az általuk ellátandó feladatok sajátosságaihoz igazodik. Nem tartoznak a Magyar Honvédség szervezeti keretébe, a Magyar Honvédség

²⁶ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 46. § (1) bekezdés.*

²⁷ *A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 28. §.*

²⁸ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés.*

parancsnokának felettük irányítási vagy vezetési jogosultsága nincs.

3.2.3. Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat központi államigazgatási szerv.²⁹ A Kormány irányítása alatt áll, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szerv.³⁰ A Kormány irányítási jogait a honvédelmi miniszter útján gyakorolja.³¹ Nemzetbiztonsággal kapcsolatos feladatait külön törvény, nem a honvédelmi törvény alapján látja el.

Tevékenységét főigazgató vezeti, akit a miniszter előterjesztésére a miniszterelnök nevez ki és ment fel.³² Szervezetét igazgatóságok, főosztályok, titkárság és osztályok alkotják.

E rövid ismertetés alapján is látható, hogy a Magyar Honvédségen kívüli honvédelmi szervezetek szervezeti felépítése jelentős mértékben eltér attól a szervezeti felépítéstől és tevékenységtől, amelyet a Szolgálati Szabályzat tartalmaz, azok e szervezetekre nem alkalmazhatók. Célszerű megoldás az lehetne, ha e honvédelmi szervezetek vonatkozásában maga a Szolgálati Szabályzat határozná meg azokat a rendelkezéseket, amelyek rájuk nem vonatkoznak.

3.2.4. A Magyar Honvédség Parancsnoksága

²⁹ *A központi államigazgatási szervekről, a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló* 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pont.

³⁰ *A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló* 1995. évi CXXV. törvény 2. § (1) bekezdés.

³¹ Uo. 10. § (1) bekezdés c) pont.

³² Uo. 12. § (1) bekezdés.

A Magyar Honvédség Parancsnoksága a Magyar Honvédség felső szintű tervező-szervező és katonai tevékenységének vezető szerve. Élén a Magyar Honvédség parancsnoka áll, akit a köztársasági elnök nevez ki és ment fel. Vezeti a Magyar Honvédség Parancsnokságát és irányítja a honvédségi szervezeteket.

Szervezeti felépítése feladatköréhez igazodva jelentősen eltér a többi honvédségi szervezetétől. Szervezetét haderőnemi szemléltőségek, csoportfőnökségek és a Magyar Honvédség parancsnokának közvetlen irányítása alatt működő önálló szervezeti egységek alkotják, Feladat-és hatáskörüket nem a Szolgálati Szabályzat, hanem a Magyar Honvédség Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzata határozza meg.

3.2.5. A Magyar Honvédség parancsnokának szolgálati alárendeltségébe tartozó honvédségi szervezetek

A katonai szervezetek élén parancsnok, vezető áll, aki vezeti az alárendeltségébe tartozó katonai szervezetet. Szervezeti felépítésükre leginkább alkalmazható a Szolgálati Szabályzatban meghatározott szervezeti rend, bár a Szolgálati Szabályzat II. fejezete kapcsán 3. pontban kifejtettekén túl nyilvánvaló az is, hogy az általuk ellátott sajátos feladatoktól függően szervezeti felépítésük kisebb vagy nagyobb mértékben eltérhet a Szolgálati Szabályzatban rögzítettektől.

3.2.6. Nem tartoznak a honvédelmi szervezetek körébe a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kara, valamint Kratochvil Károly Honvéd Középiskola és Kollégium. Szervezeti felépítésükre és tevékenységükre nem a Szolgálati Szabályzat vonatkozik. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és

Honvédtisztképző Karától egyértelműen el kell különíteni a Ludovika Zászlóaljat, amely viszont honvédségi szervezet.

3.2.7. Külön említést érdemel sajátos jogállására és feladatkörére figyelemmel a Tábori Lelkészi Szolgálat, amely a honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó honvédelmi szervezet, azonban egyházi feladatokat lát el. Egyházi tevékenységére az adott egyház belső szabályai vonatkoznak. Lelkészi tevékenysége kizárólag az egyház irányítása, felügyelete alatt áll. Ugyanakkor köteles betartani a rendfokozatára, a beosztására valamint a katonai szervezet működési rendjére vonatkozó szabályokat.³³ A Szolgálati Szabályzat tehát csak nagyon korlátozottan vonatkozik a tábori lelkeszerekre, még akkor is, ha honvédek, egyházi tevékenységüket nem szabályozhatja.

3.3. Személyi hatály

3.3.1.A Szolgálati Szabályzat 2. §-a szerint annak személyi hatálya-az egységesség követelményét szem előtt tartva – kiterjed a Magyar Honvédség tényleges állományára, a rendelkezésre állás időszakában az önkéntes tartalékosra, és a rájuk vonatkozó mértékben alkalmazni kell Honvédelmi Minisztérium és a Honvédség köztisztviselőire, közalkalmazottaira.

Ez a személyi hatály meghatározás több hibában szenved.

a) A tényleges állomány tagja tényleges szolgálatot teljesítő katona.³⁴ A tényleges állomány tagja fogalom az új honvédelmi

³³ *A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény végrehajtásáról szóló 231/2019. (X. 4.) Korm. rendelet.*

³⁴ *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 40. § (1) bekezdés.*

törvény³⁵ hatályba lépésével hatályát veszti. Helyette a honvéd fogalma lesz az általános kategória valamennyi katonára.

b) A rendelkezésre állás időszakában az önkéntes tartalékos nem tartozik a Magyar Honvédség állományába, polgári személynek minősül. Ezért nem is terjedhet ki rá a Szolgálati Szabályzat egészségnek hatálya. A rendelkezésre állás időszakában a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény szerint a törvény az önkéntes tartalékos katonákra akkor terjed ki, ha maga a törvény kifejezetten így rendelkezik.³⁶

c) A köztisztviselő és közalkalmazott kategóriája elavult. Helyettük a kormánytisztviselő és a honvédelmi alkalmazott kifejezés használata a helyes. A Magyar Honvédségnél nem teljesítenek szolgálatot kormánytisztviselők, e jogállás csak a Honvédelmi Minisztériumban létezik.

A „rájuk vonatkozó mértékben” kifejezés sérti a jogbiztonságból következő normavilágosság követelményét. A jogszabályoknak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető normatartalommal kell rendelkeznie.³⁷ E rendelkezésből nem állapítható meg, hogy milyen mértékben kívánta kiterjeszteni a jogalkotó a kormánytisztviselőkre és a honvédelmi alkalmazottakra a Szolgálati Szabályzat hatályát.

Egyébként is aggályosnak tartom, hogy e kormánytisztviselőkre bármilyen mértékben is kiterjedjen a Szolgálati Szabályzat hatálya. Anélkül, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás részletes ismertetésére kitérnék, megjegyzem, hogy jogállásuk, tevékenységük lényegesen eltér a honvédekétől. A kormányzati szolgálati jogviszony a köz

³⁵ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 70. §.

³⁶ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 1. § (2) bekezdés.

³⁷ JAT 2. § (1) bekezdés.

szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony. A kormányzati szolgálati jogviszony a Kormány mint munkáltató és a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között jön létre. A munkáltató jogkört gyakorló és a kormánytisztviselő jogai és kötelezettségei ugyancsak eltérnek a katonákétól.

Kevésbé tűnik aggályosnak a honvédelmi alkalmazottakra történő kiterjesztése a Szolgálati Szabályzatnak. A honvédelmi alkalmazotti jogviszony alanya ugyanis a honvédelmi szervezet és a honvédelmi alkalmazott. A honvédelmi alkalmazott azt vállalja, a honvédelmi szervezet feladatkörébe tartozó közszolgáltatások végrehajtja, részt vesz a honvédelmi alkalmazottak részére tartott, éves kötelező honvédelmi továbbképzéseken. Vállalhatja továbbá, hogy rendkívüli állapot vagy megelőző védelmi helyzet idején a hadkötelezettség bevezetését követően tényleges katonai szolgálatot teljesít.³⁸

Álláspontom szerint a jelenleginél sokkal differenciáltabban kell megközelíteni a katonákra vonatkozó egységes követelményeket is. Katonai körökben járja az a mondás, hogy minden katona egyforma, a golyó mindegyiket ugyanúgy fogja. A mondat második felének igazsága nehezen cáfolható, de azért lényeges jogállásbeli különbségek vannak a hivatásos, a szerződéses, az önkéntes tartalékos és a hadköteles katona között.

3.3.2 Hivatásos katona

A hivatásos katona élethivatásként, határozatlan időre vállalja a katonai szolgálatot. A hivatásos szolgálati viszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. A hivatásos katona elfogadja

³⁸ *A honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló* 2018. évi CXIV. törvény 2. §, 3. § (1) és (2) bekezdés.

azt, hogy a szolgálatteljesítéssel összefüggő többletkötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg.

3.3.3. Szerződéses katona

Határozott időre vállalja a katonai szolgálatot, jogviszonya a szerződés megkötésével jön létre.

E két csoport esetén minden aggály nélkül kiterjeszhető rájuk a maga egészében a Szolgálati Szabályzat alkalmazása, feltéve, hogy honvédségi szervezetnél teljesítenek szolgálatot.

3.3.4. Speciális szabályok vonatkoznak a Honvédelmi Minisztériumban, a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezeteknél szolgálati beosztást betöltő honvédekre. Esetükben a szolgálati viszony létesítésére és megszüntetésére vonatkozó jogköröket a Magyar Honvédség parancsnoka gyakorolja. Tevékenységüket nem a Szolgálati Szabályzat határozza meg, hanem a Honvédelmi Minisztérium és a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek működésére vonatkozó szabályok.

3.3.4. Önkéntes tartalékos katona

Szerződésben vállalja, hogy hogy törvényben meghatározott feltételrendszer szerint rendelkezésre áll, és behívását követően katonai szolgálata teljesítésével közreműködik a Honvédség feladatainak ellátásában.

A rendelkezésre állás időszakában az önkéntes tartalékos szolgálatot vállaló polgári személy, így a Szolgálati Szabályzat nem vonatkozik rá.

3.3.5. Honvéd tisztjelölt

A honvédtiszti alapképzésre felvételt nyert személy, aki a képzés alatt hallgatói jogviszonyban és sajátos szerződéses szolgálati viszonyban áll. Sajátossága abban áll, hogy

elsődleges kötelezettsége a katonatiszti életpályára történő felkészülés. Köteles továbbá teljesíteni a tanulmányi és vizsgaszabályzatban foglaltakat. A honvéd tisztjelölt kettős jogállásban van, a felsőoktatási intézménnyel hallgatói jogviszonyban, a Magyar Honvédséggel sajátos szerződéses szolgálati viszonyban áll.

Hallgatói jogviszonyára a Szolgálati Szabályzat nem terjed ki.

3.3.6. Honvéd altiszt-jelölt

Az iskolarendszerű nappali tagozatos katonai szakképzésre felvételt nyert személy, aki annak időtartama alatt tanulói jogviszonyban és altiszt-jelölti szolgálati viszonyban áll. Elsődleges szolgálati kötelezettsége a választott katonai életpályára történő felkészülés. Jogállása tehát kettős, tanulói jogviszonyára a nemzeti köznevelésre vonatkozó jogi szabályok vonatkoznak, és nem a Szolgálati Szabályzat.

3.3.7. Nyugállományú katonák

Az állomány korábbi tagjai, akiket szolgálati nyugállományba, rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugállományba helyeztek, aki öregségi nyugdíjban, más olyan pénzbeli ellátásban részesül, amelyet a nyugdíjkorhatár betöltésekor hivatalból öregségi nyugdíjként kell tovább folyósítani, vagy megváltozott munkaképességük ellátásában részesül, feltéve, hogy annak megállapítását közvetlenül megelőző utolsó szolgálati viszonya a honvédelmi szervezettel vagy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálattal (a továbbiakban: KNBSZ) állt fenn.

A nyugállományú katona tehát már nem áll jogviszonyban honvédelmi szervezettel, így nem terjedhet ki rá a Szolgálati Szabályzat hatálya.

3.3.8. A honvédek nemcsak a honvédelmi szervezeteknél teljesítenek szolgálatot, hanem más szerveknél is. Ezen személyekre speciális szabályok vonatkoznak.

A Honvéd beleegyezésével a miniszter és a más szerv vezetője közötti megállapodással más szervnél történő szolgálatteljesítésre vezényelhető. ezen honvédek a más szerv vezetőjének rendelkezései szerint teljesítik szolgálatukat. Tevékenységére, munkarendjére, teljesítményértékelésére, minősítésére, illetményére, illetmény jellegű juttatásaira, költségtérítésére, egyéb juttatásaira, pihenő idejére, egészségügyi szabadságának engedélyezésére, szabadságának megállapítására és kiadására, továbbá a kártérítésre, a személyiségi jogi jogsértés jogkövetkezményeire, a más szervnél rendszeresített címek és egyéb elismerések elnyerésére és viselésére a más szerv foglalkoztatottjaira vonatkozó szabályok az irányadók.

E csoportból külön is kiemelést érdemelnek a katonai bírák és a katonai ügyészek.

A bírói jogállás meghatározó eleme a bíró ítélkezésszerű függetlensége, amelyet az Alaptörvény védelemben részesít. A bírák csak a törvénynek vannak alárendelve, és ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatók. Elmozdításuk csak törvényben meghatározott okból és eljárás keretében történhet. A bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. A honvédek jogállásról szóló törvény esetükben csak akkor alkalmazható, ha a bírói jogállásukat szabályozó törvény valamely kérdést nem szabályoz. Illetményükre, jubileumi jutalmukra, fegyelmi felelősségre vonásukra csak a bírák jogállására vonatkozó törvény kell alkalmazni.

A Szolgálati Szabályzat rendelkezései bírói függetlenségük teljes tiszteletben tartásával és a felsorolt korlátozásokkal alkalmazhatók rájuk.

Az ügyészség önálló alkotmányos védelemben részesülő szervezet, amely nem része a végrehajtó hatalomnak, nem áll a Kormány irányítása alatt. Az ügyészség független. Az ügyészi szervezetet a legfőbb ügyész vezeti, és kinevezi az ügyészeket. Az ügyészt-így a katonai ügyészt is-a legfőbb ügyész és a felettes ügyész utasíthatja. Az ügyész köteles az utasítást végrehajtani.

A Szolgálati Szabályzat csak e rendelkezések tiszteletben tartásával alkalmazható esetükben.

4. Összefoglaló

A Szolgálati Szabályzat a kifejtettek alapján a jogalkotás szakmai szabályaira, a bekövetkezett szervezeti és jogállásbeli változásokra figyelemmel gyökeres átdolgozást igényel, amely csak új Szolgálati Szabályzat kiadásával oldható meg.

A felhatalmazás hiánya miatt a hatályos Szolgálati Szabályzattól eltérően az új Szolgálati Szabályzatot honvédelmi miniszteri utasításban lehet kiadni.

A Szolgálati Szabályzat hatálya a a honvédelmi szervezetekre vonatkozó szabályozás és az ott foglalkoztatottak jogállására figyelemmel teljes megújításra szorul, differenciált, a sajátosságokra figyelemmel levő szabályozás kialakítása indokolt.

A tanulmány a hatályos Szolgálati Szabályzat valamennyi rendelkezését nem elemezte, pusztán az alapvető problémák feltárását kísérelte meg. Más megközelítések valószínűleg más problémákat tárnának fel, amelyek külön elemzést igényelnek.