

Till Szabolcs

A külföldi fegyveres erők magyarországi jogállásának aktuális jogalkotási kérdései. Elvégzett és jövőbeli jogalkotási feladatok¹

A Magyarország területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok, valamint a szolgálati céllal itt tartózkodó külföldi fegyveres erők és azok személyi állománya nyilvántartásának törvényi szintű rendezése. E szervezetek és az állományukba tartozó személyek jogállása. A törvény tárgykörei. A jogszabály végrehajtásának szabályozása. A NATO Katona-egészségügyi Kiválósági Központ, mint a rendelkezés hatálya alá tartozó parancsnokság helyzete. A magyar törvényi szabályozás jövőbeni megítélésének lehetőségei.

„Meg kell, hogy fogalmazzak egy dicséretet a honvédelmi tárca részére. Bár a honvédelmi tárca elvileg nem gazdasági kérdésekkel kell, hogy foglalkozzon, de ugyanúgy, mint a költségvetési vitában is, érdekes módon a honvédelmi tárcától jöttek a szakmailag legjobban összerakott gazdasági javaslatok, ezek feleltek meg a szakmai és formai követelményeknek egyaránt a legmagasabb színvonalon az összes minisztérium közül.”

Részlet Volner Jánosnak (JOBBIK) a törvény² általános vitájában, 2011. február 12-én elhangzott hozzászólásából.

A jelen tanulmány tárgya – a címre is tekintettel – folyamat-jellegű és rendszerszemléletű. Az elemzés arra a szabályozási folyamatra irányul, amely a NATO SOFA aláírásának hatvanadik évfordulója időszakában (2011. tavasz) zajlik, részben e nemzetközi megállapodáshoz kapcsolódva. Az évforduló ráadásul kapcsolódik a PfP SOFA megállapodást kihirdető törvény³ 15 éves, valamint a NATO SOFA-t kihirdető

1 2011.május 24-én, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, *A külföldön tartózkodó csapatok jogállását meghatározó NATO-megállapodás (a NATO SOFA) 60. évfordulója* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

2 A Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvény.

3 Az 1999. évi CXVII. törvénnyel kihirdetett, *az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodás* (NATO SOFA).

törvény⁴ 10 éves utólagos hatásvizsgálatához is. Nem lezárt folyamatról van tehát szó, mivel a jogalkotásnak még csak a törvényi szintje valósult meg, a rendszer további elemei közül a kormány-rendeletek elfogadása csak részleges, a miniszteri rendeleteké pedig alapvetően hiányzik.

A jelen tanulmány kiemelten a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvény, korábban T/2229. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Küfetyv.) elemzésére törekszik. A törvény 2011. május 1-jén lépett hatályba, azonban az Alaptörvény időközi elfogadására tekintettel – a szolgálati cél védelme körében alkalmazott merev hivatkozásai miatt – 2012. január 1-jei fordulónappal már hatályba lépése pillanatától módosításra tervezett.

A szabályozási rendszer tehát több szempontból is fejlődő jellegű: ugyan a végrehajtási joganyag jelentős részét még nem hirdették ki, de a törvény egy elemében még ez évben módosításra szorul. Ennek az egyik miniszteri rendeletre háramló igénye a rendelet olyan megfogalmazása, amely az alkotmányi hivatkozásoktól mentes, okafogyottá téve a január 1-jéhez kötődő módosítási igényt.

Mindezek előre bocsátása mellett is megállapítható, miszerint Magyarország a SOFA-jubileum megünneplésének szép módját választotta azzal, hogy csaknem az aláírás hónapjára időzítve hatályba léptetett egy törvényi szabályozást, amely a Megállapodás céljait és intézményeinek megvalósulását elősegítve a belső jogi környezet ismételt harmonizációjára irányul. Külön kiemelendő, hogy a magyarországi katonai együttműködésben érintett szövetségesek már a Küfetyv. hatályba lépését megelőzően bekérték annak angol nyelvű fordítását.

A Küfe. törvény jellemzői

Mindig elgondolkodtató, ha egy politikai egyeztetés nélkül a Parlament elé terjesztett törvényjavaslatot ellenszavazat nélkül, legfeljebb egy frakció – filozófiai orientációjából eredő – tartózkodásával fogadnak el. A Küfetyv. esetében mindez – a preambulumban hivatkozott szakmai kimunkáltság mellett – elsődlegesen a szerencsés célrendszernek tudható be: a törvényjavaslat egyszerre irányult hatályos nemzetközi szerződés (ek) végrehajtására, továbbá azok kiegészítésére, és a nemzetbiztonsági és honvédelmi érdek előmozdítására. Mindez – párosulva a közérdek védelmével és az egyéni jogok új típusú elősegítésével – egy szakmai tartalma miatt nehéz, de politikailag széles palettán támogatható törvényt eredményezett: kinek az alapjogok érvényesítését elősegítő és az információszabadsági elemei váltak kiemelendővé, mások számára a nemzetközi együttműködési érdektől elkülönülő sui generis nemzeti védelmi érdek lett meghatározó.

4 Az 1995. évi CII. törvénnyel kihirdetett, az *Észak-atlanti Szerződés részes államai és a Béképartnerség más résztvevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodás* (PfP SOFA).

A Küfvetv. innovatív jellege elsődlegesen a „nemzetközi szerződés mellé-szabályozási” technikában ragadható meg; az már korábban is ismert distinkció volt, hogy vannak önállóan végrehajtható és végrehajtási szabályozást szükségessé tevő nemzetközi szerződések; a Küfvetv. ugyanakkor abban a szabályozási szektorban írt elő – a privilégiumok érvényesíthetősége érdekében – más államok polgárai számára többlet-követelményeket, amelyről például a NATO SOFA nem rendelkezik, de a tartalmi összefüggés nyilvánvalóan fennáll. Ha például bevezethető a magyar szuverenitás körében a NATO SOFA-n alapuló, de azt számos tekintetben kiegészítő többletjogokkal a szolgálati érdekű tartózkodás sajátos, nemzeti jogban értelmezendő véelme, a SOFA-hoz igazodó terminológiával bevezethető ennek feltételeként például egy formalizált beutazás-bejelentési rendszer.

E szabályozás értelemszerű korlátja ugyanakkor, hogy nem eredményezheti a kiegészíteni hivatott nemzetközi megállapodások sérelmét: azért kellett például a fegyver-behozatal korlátozására irányuló T/2229/5. számú LMP módosító javaslatot elutasítani. A szolgálati céllal Magyarország területén tartózkodó fegyveres erők fegyverzete esetében a Magyarország tagságával járó fegyverzetkorlátozási rezsimek nem voltak – azok célja ellenére sem – a beutazókra vetíthetők, mivel az egyébként humánus indíttatású korlátozás törvénnyel kihirdetett hatályos nemzetközi szerződési rendelkezéseket, például a NATO-PfP SOFA VI. Cikkét és az OMNIBUS Megállapodás⁵ 17. Cikkét sérti, amelyek a fegyver birtoklásának és viselésének szabadságát határozzák meg. E vonatkozásban az OMNIBUS Megállapodás – a SOFA-val ellentétben – még a „megértő hozzáállási” klauzult sem tartalmazza. A fegyverzet az amerikai fél kizárólagos mérlegelési tartományába tartozik, tehát a javaslat beépítése meghaladta volna az egyoldalú szabályozási lehetőséget, tágabban a magyar állam szuverenitásának nem korlátozott részét.

Az egyébként nem túl nagy számú módosító javaslat között ugyanakkor olyan is akadt, amely – tartalmilag értékelve – voltaképpen az Alkotmány felülírására irányult. A T/2229/14. számú JOBBIK módosító javaslat a Magyar Köztársaság területén nemzetközi parancsnokság felállítását utólagos közjogi döntéshez, ráadásul az összes képviselő kétharmadának támogatásához kötötte volna. Nem vitatva annak realitását, hogy a NATO/ENSZ/EU döntés alapján valamint kifejezetten erre irányuló nemzetközi szerződés alapján merülhet fel nemzetközi katonai parancsnokság betelepülésének igénye, a kihirdető jogszabály törvényi szintje mellett önálló, ráadásul minősített törvényhozatali tárgykörének bevezetése messze meghaladta volna a Küfvetv. szabályozási felhatalmazottságát, alapvetően térve el az egyoldalú garanciák nyújtására épülő szabályozási filozófiától.

Az egyoldalú gesztusjelleg a behozott gépjárművek adómentessége, valamint magyar rendszámmal ellátása ügyében mutatható ki leginkább. Ehelyütt megjegyzendő, hogy abban a szakirodalom és a NATO-tagállamok jogászai is egyetértenek, a fogadó államban a beutazó állomány saját gépjárműveinek forgalomba helyezése

5 1997. évi XLIX. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodás, valamint az annak mellékletét képező Végrehajtási Megállapodások megerősítéséről és kihirdetéséről (OMNIBUSZ megállapodás).

önmagában nem ered a NATO SOFA-ból, ez mindenkor a fogadó állam egyoldalú szabályozásán alapul. Ugyanakkor, ismerte más NATO- és PfP-államok tapasztalatait, a megnövekvő katonai együttműködés és a nagyobb számú külföldi állomány befogadása szükségszerűen rendezendővé teszi e kérdést is. A szabályozás további kiinduló pontja, hogy a SOFA elfogadása, de még a hazai kihirdetés óta is merültek fel olyan adóztatás-szabályozási igények, amelyekkel a SOFA tartalmi szabályozása formálisan nem ütközhetett, azonban a megállapodás célja (szelleme) és a belső jogi szabályozás egyértelmű konfliktusban van. Az időközben bevezetett regisztrációs adó vonatkozásában a SOFA-ból eredő mentesség-igény ugyanakkor nem lehet automatikus, sem teljes, így az korlátok között gyakorolható. Ennek megfelelően mérlegelés tárgya részben az érintett személykör, részben az adómentesség terjedelme is.

Az első esetben a Küfvetv. a SOFA szerinti, minimumként érvényesülő hozzátartozó-fogalom mellé lépteti a nemzeti jog szerinti hozzátartozói státusz igazolásának lehetőségét, a hozzátartozói jogosultságot így adott esetben a homoszexuális párok tartós életközösségeire, vagy akár a szülőkkel/nagyszülőkkel együtt települő családokra is kiterjesztve. Értelemszerűen a hozzátartozói minőség kinyilvánítása itt is a jogok gyakorolhatósága, az adófizetés alóli mentesülés érdekében valósul meg. A Küfvetv. szövegébe épített új hozzátartozó-fogalom névum a magyar jogalkotásban, ugyanakkor törekszik a legújabb nemzetközi tendenciákkal és fogalmakkal való összhangra.

A regisztrációs adó alóli mentesség tárgya ugyanakkor időben és terjedelemben korlátozott: a gépjármű behozatala és forgalomba helyezése adómentes csak, ugyanakkor az esetleges elidegenítés már nem. Mentésül ugyanakkor az adófizetés alól az a személy, aki a forgalomból kivont gépjármű helyett helyez forgalomba egy másikat, például amennyiben az már használatra alkalmatlanná válik. Az időbeli dimenzió túl a korlátozottság 1-1 motorkerékpárra és személygépkocsira vonatkozik jogosultanként (katona + hozzátartozó), az egy háztartásban élő felnőttek létszámától téve függővé a mentesített gépjármű-állományt. Mindemellett, ehelyütt is megfigyelhető az a korlátozás, amelyet a jogalkotó a nemzetközi megállapodásokkal való összhang legszükségesebb kereteinek megteremtése végett vezetett be: a NATO- és PfP-SOFA a kedvezményeket a behozott és nem a fogadó államban vásárolt gépjárművekre vonatkoztatja, amely korlátozást a Küfvetv. szövege is visszhangoz.

Az adómentességi szabályt egészíti ki a magyar rendszámmal történő forgalomba hozatal érdekében bevezetett módosítás, amely szerint lakóhely és tartózkodási hely hiányában az igazolt elhelyezés is alapot ad a magyar rendszám használatához, amely – végső soron – az érintett közlekedésből eredő biztonsági kockázatainak csökkentését szolgálja a nemzetbiztonsági érdek egyik speciális védelmi területén. E megoldással tehát a jogalkotó egy korábban nem létező jogi kategóriát illesztett a szükséges körben a dogmatikai rendszerbe a lakóhely/tartózkodási hely fogalmának átértelmezése nélkül.

Mindez már átvezet a Küfvetv. előkészítését huzamosabb ideig hátráltató előkérdéshez, amely szerint lehetséges-e egyáltalán az ország területén szolgálati érdekből tartózkodók nyilvántartása. A SOFA III. Cikke ugyanis mentességet biztosít az idegenrendészeti szabályozás mellett a külföldiek nyilvántartását és ellenőrzését érintő

szabályozás alól, amely – abszolút értelemben – a teljes nyilvántartási tilalmat eredményezné. A többletjogok többletkötelezettségekhez kötésére alapított mellé-szabályozási technika ugyanakkor lehetővé teszi a Küfvetv. esetében alkalmazott megoldást: a nemzeti rendszám biztosítása nem a SOFA-ból eredő alanyi jogosultság, csak egy praktikus megoldás. Az érintettek bejelentkezése az előfeltétele annak, hogy az így létrejövő nyilvántartáson alapulva igazolható legyen az igazolt elhelyezés és végső soron kiadható legyen a rendszám, amely tipikusan a magyar honosságú gépjárművek jellemzője.

Jogtechnikailag érdekes megoldás az „elhelyezési hely” fogalmának bevezetése is: a lakóhely és a tartózkodási hely, mint jogi fogalmak olyan sajátos többlettartalommal bírnak a magyar jogrendszerben, amely miatt azok nem alkalmazhatóak a különleges jogállással, ideiglenesen állomásozó állományra. Az új fogalom tehát új, sui generis kategóriát is teremt, kifejezetten ezen személyi körre nézve.

Mindez a SOFA III. Cikk értelmezése alapján kialakított, elsődlegesen az érintett betelepülő állomány érdekeit szolgáló szabály. Ez megalapozza a Küfvetv. terjedelmes, és jogi garanciák szempontjából is kimunkált adatkezelési részét, amelyben ugyanakkor megjelenik a belső jogi érdek is a védelmet lehetővé tevő információk oldaláról.

E kettős célrendszert szolgálják az adatvédelmi garanciák: legyen érintett az átvett adatok köre, az adatátvételi kapcsolódások szabályozása, a betekintés rögzítése, vagy a közérdekűen nyílt és célhoz kötött adatkezelés összhangja. Ismételten szükséges ugyanakkor annak kiemelése, hogy – végső soron – az adatkezelés célja az érintettek jogérvényesítése (és kiváltságok, mentességek biztosítása) mellett a honvédelmi-nemzetbiztonsági érdek érvényesítése. A rendszer központi eleme az MH Katonai Igazgatási és Adatfeldolgozó Központ tevékenysége, amely – legalábbis a kidolgozási felelősségükbe tartozó végrehajtási rendelet vonatkozásában – legalábbis fejleszthető.

A Küfvetv. tárgyköreinek vázlatos áttekintése során zárásul a jogállási (értelmező) rendelkezéseket tartalmazó 4. alcím (8–12. §) kiemelése indokolt. Erre az 1. § (4) bekezdésében megfogalmazott alapelven túl (nem érinti a törvény a nemzetközi szerződések tartalmát) különösen érvényes a szubszidiárius jelleg: csak nemzetközi szerződés tárgy szerinti rendelkezése hiányában alkalmazható. A szabályozás joghatóságra vonatkozó eleme ugyanakkor kodifikált nemzetközi szokásjogi elemként is értelmezhető akkor, amikor a „flag nation” koncepció mentén terjeszti ki az államterületet a magyar lajstromú hajókra és repülőgépekre. Mindez különösen a C-17-es programra figyelemmel jelentős hivatkozás, mivel a magyar felségjel egyúttal a fegyverhasználat módját is determinálja a Küfvetv. 10. §-a szerint.

A 10. § (2) bekezdése ráadásul – a jogos védelem és végszükség értelemszerűen magyar fogalmi kategóriáin túl is – közvetlenül megnyitja a magyar jogrendszer elemeinek alkalmazandóságát az ország területén kizárólagosan használt külföldi katonai objektumok (védett javak) őrzete és rendészi szolgálatai vonatkozásában. E ponton a törvény közvetlenül utal a miniszteri döntési jogkörre, ugyanakkor tipikusan nem irányul teljes mélységű szabályozásra, mivel a törvényi szintet nem igénylő szabályozási tartalmak körében a meglévő szabályok módosítására, illetve új szabályozások szükségességére épít.

A végrehajtási rendeletek

A Küfvetv. 17. §-a mindösszesen két miniszteri végrehajtási rendeleti felhatalmazást tartalmaz, ugyanakkor a törvény tárgykörével több kormányrendelet is összefügg, ami miatt a végrehajtási szabályozás e normaszinten célozta be a törvény hatályba lépéséhez kapcsolt módosításokat.

A végrehajtási kormányrendeletek közül – az eredeti célhoz képest részlegesen – hatályba lépett a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Honvédség nemzetközi tevékenységéhez kapcsolódó egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 64/2011. (IV. 13.) Korm. rendelet, amely

- a csapatmozgási tipológia vonatkozásában felülvizsgálta a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendeletet,
- különösen a C–17 program körében érvényesülő további kedvezményeket emelt be a határátkelőhely és az ideiglenes határátkelőhely megnyitásáról és működtetéséről, valamint a határátlépési pontról szóló 332/2007. (XII. 13.) Korm. rendeletbe, valamint
- a betelepülő nemzetközi parancsnokságokra vonatkozó különös szabályokat iktatott be a Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól szóló 276/2008. (XI. 21.) Korm. rendeletbe.

A 64/2011. (IV. 13.) Korm. rendelet ugyanakkor nem végezhette el a biztonsági okmányok védelmének rendjéről szóló 86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet kiegészítését, mivel annak újraszabályozása miatt a Küfvetv.-ből eredő két igazolás és két igazolvány nem volt az okmány-felsorolásra iktatható. E (reményeink szerint ez év nyaráig pótolható) késelem döntő befolyást gyakorol a Küfvetv. 17. § a) pontja szerinti nyilvántartási iratminta- és díjtétel rendeletre, amely nélkül a Küfvetv. adatkezelési része aligha működőképes, és valójában maguk a jogokat és kedvezményeket (ugyanakkor kötelezettségeket is) keletkeztető igazolványok nem adhatók ki a jogosulti körnek.

Ennél jobban áll a szolgálati célú beléptetési értesítés iratminta-rendelet előkészítése, amely a kézirat lezárásakor átdolgozott változatában került államigazgatási egyeztetésre. Ezen túl a tartalmi összefüggés miatt a tárca megkereste a Nemzetgazdasági Minisztériumot az egyes, az általános forgalmi adót és a jövedéki adót érintő kiváltságok, kedvezmények és mentességek érvényesítésének végrehajtásáról szóló 11/2010. (III. 31.) PM rendelet kiegészítése érdekében, amely javaslattétel célja – terminológiai oldalról – a szabályozás pontosítása.

De lege ferenda

Arra már a tanulmány felvezetésében is utaltunk, hogy a Küfvetv. az Alaptörvény hatályba lépésére tekintettel a 3. § és 17. § vonatkozásában olyan módosításra szorul, amely az Alkotmány 19. és 40/C. §-ának hivatkozása helyébe az Alaptörvény 47. cikkét lépteti. Mindez a tartalmat nem érintő, technikai korrekció, mivel az Alaptörvény az Országgyűlés és a Kormány közötti kompetencia-felosztáson tartalmilag nem vál-

toztatott annak ellenére, hogy az új szabályozás a Kormány jogköreihez képest fogalmaz meg kivételeket és alkivételeket, szemben az Alkotmány országgyűlés-centrikus rendszerével.

Tartalmi szempontból nagyobb bizonytalanságot hordoz a Küfvtv. 14. §-ához kapcsolódó 2012. december 31-i hatályon kívül helyezési határidő a 18. §-ban. Abban az esetben ugyanis, ha a NATO Katona-egészségügyi Kiválósági Központra, mint a rendelkezés hatálya alá tartozó jelenleg egyetlen betelepült parancsnokságra vonatkozó egyoldalú kötelezettségvállalás időbeli hatálya alatt nem kerül elfogadásra egy intézmény-specifikus vagy Magyarországra vonatkozó általános székhely-megállapodás, a törvényhozó ismételten mérlegelheti a hatályvesztési határidő esetleges továbbtolását. Jelenleg minden esetre nem válaszolható meg az a kérdés, hogy a szolgálati célú beszerzésekre nyújtott, visszatérítés útján megvalósuló ÁFA és jövedéki adó alóli mentesség egyoldalú és szerződésen alapuló változata folyamatosan, vagy átmeneti adófizetési időszakokkal megszakítva érvényesül majd. Az mindenesetre valószínűsíthető, hogy a tárgyalások sikeres lezárulása esetén a kihirdetésből eredő esetleges csúszás a 18. § korrekciójához vezet.

Ennél rövidebb időtávú tartalmi korrekciót eredményez ugyanakkor a honvédelmi törvény Alaptörvény hatályba lépésének napjához kötött újraszabályozása. Itt ugyanis a Küfvtv. fegyverhasználati szabálya a 10. § esetében rugalmas hivatkozást tartalmaz, így a törvény formális módosítása nélkül is új fegyverhasználati szabályok léphetnek be 2012. január 1-jétől.⁶

* * *

A változó törvényi tartalmak ellenére is megállapítható, hogy a Küfvtv. jövőbeli megítélése szempontjából az válik alapvető kérdéssé, hogy a végrehajtási joganyag kése delme a gyakorlatban technikailag időlegesen kezelhető, vagy pedig a törvény válik alkalmazhatatlan torzóvá, beárnyékolva a SOFA-jubileum fényét.

Bízva abban, hogy a megkezdett, és mindeddig mind a hazai, mind a nemzetközi szakmai közvélemény által meglepően nagy örömmel és elégedettséggel fogadott szabályozási csomag teljessé válik, elmondható, hogy e jogszabályok révén Magyarország azon NATO-tagállamok sorába kerülhet, amelyek a legmodernebb, és legátfogóbb szabályozással biztosítják a szövetségi együttműködést, kiemelten a potenciális fogadó állam szemszögéből.

⁶ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvényjavaslat előkészítése során a Küfvtv. alapján fogalmazódott meg annak igénye, hogy a honvédelmi adatkezelésről a Hvt.-tól elkülönített törvény rendelkezzen, mivel a sarkalatos törvényi elemeket meghaladó terjedelmű, adatvédelmi garanciák és technikai feltételek oldaláról változás-érzékeny szabályozási terület előkészítése a sarkalatos tárgykörök benyújtását késleltette volna. Az adatkezelési törvényjavaslat ugyanakkor – a tartalmi összefüggés okán is – alkalmas 2011. II. félévében a Küfvtv. technikai módosítására.