

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI**  
**KUTATÓMŰHELY**

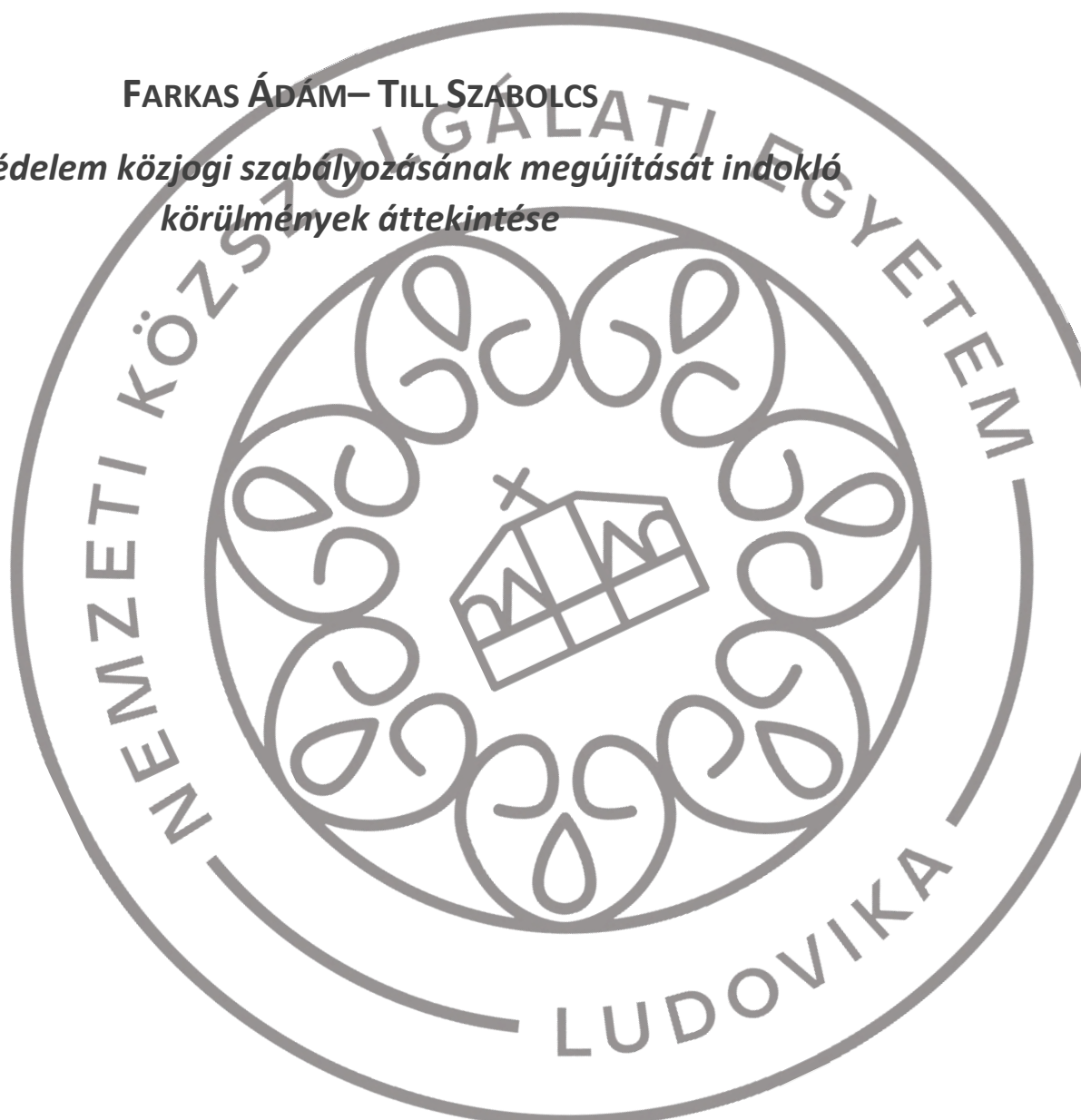
---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**

2022/26.

**FARKAS ÁDÁM– TILL SZABOLCS**

*A honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokló  
körülmények áttekintése*



## Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



# **Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/26.**

## **Szerző:**

*Dr. Farkas Ádám PhD százados, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes, Honvédelmi Minisztérium*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **ISSN szám**

*2786-2283*

*Kézirat lezárva 2022. október 9.*

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Közszerológati Egyetem  
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely  
1441 Budapest, Pf.: 60  
Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.  
Központi szám: 36 (1) 432-9000*



## A HONVÉDELEM KÖZJOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK MEGÚJÍTÁSÁT INDOKLÓ KÖRÜLMÉNYEK ÁTTEKINTÉSE<sup>1</sup>

“Perception is merely a lens or mindset from which we view people, events, and things.” In other words, we believe what we perceive to be accurate, and we create our own realities based on those perceptions. And although our perceptions feel very real, that doesn't mean they're necessarily factual.”<sup>2</sup>

### 1. Bevezetés<sup>3</sup>

A 21. század már a kezdetektől jelentős változásokat hozott a transzatlanti térség biztonsági környezetében a hidegháború végén kialakult várakozásokhoz képest. A 9/11 és az európai terrortámadások, majd az afganisztáni és iraki háborúk, az Észtország elleni átfogó kibertámadás, mint kiragadott példák mutatják, hogy már az új évezred első évtizede is fájdalmasan negatív változásokat hozott. Ezeket a jelenségeket azonban még nem a komplex biztonsági környezet negatív átalakulásaként, hanem bizonyos trendek felerősödéseként azonosítottuk, különös hangsúlyt helyezve a terrorizmusra és az az ellen való fellépésre. A 21. század második évtizedétől azonban már trendszerű változások indultak el, még hozzá időben néhány év eltéréssel, de végső soron hatásmechanizmusaik kiteljesedése szempontjából párhuzamosan.

Az instabil államok és államkudarok, illetve a közel-keleti háborúk egyszerre erősítették fel a nemzetközi terrorizmus kihívását és a helyi instabilitás különféle formáit, még hozzá úgy, hogy eközben ez a körülmény rendkívüli felhajtó erőként hatott a tömeges illegális migrációra, mint Európára nehezedő nyomásra. Ezek a jelenségek már esetről-esetre hatottak a katonai viszonyok jogi interpretációjára nemzetközi és hazai viszonylatban is.<sup>4</sup> Ezt a trendet tovább erősítette az arab-tavaszi demokratizálódást sürgető, de sok esetben a transzatlanti típusú demokráciafelfogástól az érintett államokat inkább csak távolabb sodró jelenségsorozata. Egy bizonyos szempontból nem váratlan, de a Szovjetunió széthullásának axiómáihoz mérten mégis meglepő fordulatként kellett szembenézni az ukrán válsággal, majd

<sup>1</sup> A mű TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

<sup>2</sup> Estrada, Jessica: How Your Perception Is Your Reality, According to Psychologists, February 7, 2020 <https://www.wellandgood.com/perception-is-reality/>

<sup>3</sup> Jelen tanulmány 1-2. címeit Dr. Farkas Ádám PhD százados, 3-4. címeit pedig Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes írta.

<sup>4</sup> A téma hazai megközelítései kapcsán példaként lásd: Kajtár Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.; Till Szabolcs: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2016/4. szám, 7-65. o.; Pongrácz Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. In: MTA Law Working Paperst 2020/2. szám.; Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In: Honvédségi Szemle 2018/2. szám, 30-41. 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.; Farkas Ádám – Horváth Tibor – Padányi József – Petruska Ferenc: A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán. In: Tálas Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.; 159-178. o.



az orosz-ukrán szembenállással, amely ez év februárjában nyílt háborúvá eszkalálódott, de az eddig vezető úton egyszerre jelentette a hibrid fenyegetések kiteljesedését és a hidegháborús szembenállás katonai dimenziókon túli kiújulását, továbbá a Kelet-Nyugat ellentét új megközelítésbe kerülését. A belbiztonsági, katonai, illetve hírszerzési dimenziók mellett pedig látni kell, hogy a kapitalista gazdaság, mint világrendszer versengései, illetve Kína szerepének jelentékeny növekedése szintén magával hozott egy komoly geopolitikai kihívást, amelyben diplomáciai, tudományos, gazdasági, hírszerzési és különféle technikai dimenziók sokaságában zajlik, forrong a feszültség, nem kizárva annak a hagyományos hatalmi karakterbe fordulását például Tajvan esetében. Mindeközben pedig a globális kapitalizmus árnyoldalaként is felfogható fekete piaci működés egyes instabil régiók – különösen Szíria és Irak – iszlamista szélsőségesével és az Al-Kaida örökségével frigyre lépve úgy vitte tovább az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezettel a nemzetközi iszlamista terrorizmus evolúcióját, hogy abból 2015-től egy új európai terrorhullám bontakozott ki.

Ez a környezeti változás már önmagában véve számos ponton hatott a honvédelmi szabályozásra, szükségessé tette annak módosítását az elmúlt évtizedben. Fontos azonban látnunk, hogy a konkrét kihívásokra adott honvédelmi válaszoknál messze jelentősebb ennek a környezetnek a komplex hatása a honvédelem kérdésére. Ez a biztonsági szempontból multidimenzióval, párhuzamosságok és kölcsönhatások sokaságára épülő környezeti változás ugyanis nem csak abban hatott a honvédelemre és a katonai erő állami szerepére, hogy azt egy-egy konkrét fenyegetés kezelésébe bevonta, hazai viszonylatban nézve a migrációtól, a külképviseletek védelmén át, az egészségügyi válsághelyzet és a veszélyhelyzet mint különleges jogrendig. Ez a környezeti változás a maga sokrétűségében a honvédelem és a fegyveres erő újrafelfedezéséhez vezetett mind szakmai-tudományos, mind politikai, mind pedig államfejlesztési és szervezési értelemben. Hosszú idő után Magyarországon ez a környezet nyitottá tette a gondolkodást a honvédelem hazai hagyományainak, előzményeinek, nemzetközi mintázatainak állami és jogi értelemben véve szélesebb körű megismerésére és áttekintésére, amire 1989-ben – és sok tekintetben azóta – a szakmai és politikai gondolkodás nem, vagy csak nagyon szűk körben volt nyitott.

Fontos azonban jelen tanulmány bevezetéseként kiemelni, hogy a honvédelem illetően újrafelfedezését is mértékkel kell megközelíteni, mivel a történelmi előzmények épp úgy eltérő kulturális, társadalmi, geopolitikai, technológiai, politikai és gazdasági környezetben valósultak meg, mint a különféle külföldi minták. Ezek tehát mintául használhatók, de másolási alapként – jó eredménnyel legalábbis – biztosan nem. Ebből következően akkor, amikor a honvédelmi szabályozás megújítására ható körülmények között a honvédelem szerepének újrafelfedezésére tekintünk, fontos, hogy egyensúlyként számot vessünk a honvédelem változó szerepének szakmai, funkcionális, ha úgy tetszik rendeltetés szerinti optimalizációjára. Ugyanilyen fontosságú a honvédelem alkotmányos vonatkozásainak, a kapcsolódó szabályozásoknak és a honvédelem ezekhez való viszonyulásának ellensúlyként való áttekintése annak érdekében, hogy egy optimális, egyensúlyi szerepváltozási közeget tudjunk azonosítani.

Jelen tanulmány célja tehát a konkrét biztonsági kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáló, tehát történelmileg pillanatnyi hatásokat fókuszba helyező szemléletmód kiegészítése egy komplex történelmi, elméleti, rendszertani megközelítéssel annak érdekében, hogy az utóbbiak hozzáadott értékével tudjuk gyarapítani a honvédelem szabályozásának értékelését és lehetőségét, esetleg ezzel segítve a hibás történelmi vagy külföldi minták lekövetésének elkerülését.

## 2. A „honvédelemben” szerepének és az abban rejlő állami lehetőségeknek az újrafelfedezése és optimalizálása

A honvédelem és az ország katonai védelme a közgondolkodásban alapvetően összekapcsolt, már-már szinonim tartalmat fed le. A szakmai gondolkodás és a jogi szabályozás azonban külön választja ezeket. Ezen elkülönítés kapcsán pedig ki kell emelni, hogy hatékony katonai védelem épp úgy nincs az annak kereteit és szervezését biztosító hatékony honvédelem nélkül, mint hatékony honvédelem sikeres katonai védelem nélkül. Ki kell azonban mondani azt is, hogy Magyarországon számos különféle hatás miatt 1989-től e két terület összemossa kapcsolódott ahhoz a jelenséghez, amely Európa-szerte a katonai képességek leépítésében, szerepük fontosságának csökkentésében, költségvetési forrásaik elvonásában és az ezekkel összefüggő viszonyok állami és jogi leképezésének és reagálásának perifériára sodródásával volt egybeköthető. Ebből következően a honvédelem, illetőleg a katonai védelem államban és jogban, illetve ezek rendszerében, evolúciójában és fejlesztésében betöltött szerepének mélyebb ismerete, elemzése, kutatása rendkívüli mértékben visszaesett, annak helyét a mindennapi feladatellátás kötöttségeihez való ragaszkodás, illetőleg a közéleti és közpolitikai diskurzusban forgó – a szakmai és tudományos mélységekhez viszonyítva leegyszerűsített – üzenetek vették át. Azzal azonban, hogy ilyen módon a napi praxis végletesen háttérbe szorította a mélyebb – tudományos – megközelítést,<sup>5</sup> egyúttal elvesztek a rendszerszerű viszonyítási pontok akkor, amikor a környezet komplex és dinamikus, egyben negatív változásai a rendszerszerű megújítást, a szakpolitika „filozofikus” irányváltását kezdte kikényszeríteni.<sup>6</sup>

A belbiztonságot, nemzetbiztonságot, katonai biztonságot, gazdaságbiztonságot és - fejlődést, illetve a geopolitikai pozíciókat veszélyeztető komplex dinamika lényegében történeti fordulatra készíti az európai államokat. Ennek lenyomatait adják az új haderőfejlesztések, a GDP 2% arányos védelmi költségvetés tényleges elérésére törekvés a NATO-ban, a különféle belbiztonsági és nemzetbiztonsági képességek fejlesztése, illetve a nem fegyveres állami és társadalmi szférák biztonsági koordinációba való hatékonyabb bekapcsolására törekvés. Az ilyen fordulatokhoz azonban a jobb megértés, az elfogadás és nem utolsósorban a mintakövetésre törekvés állami-társadalmi háromszögében már szükségesek a nemzetközi példák és a saját történelmi hagyományok is. Amikor a döntéshozó – társadalmi támogatással – nem csak elfordul az 1989-et követő „nem prioritás a honvédelem és még tágabban az állam kemény hatalmi képességeinek korszerűsítése” megközelítéstől, hanem egy védelmi-biztonsági fejlesztésekre épülő és haderőfejlesztéssel párosuló megközelítésbe lép át Európa-szerte, akkor lényegében a honvédelmet újra fel kell fedeznie. Ki kell bontania azokat a felületesnek mondható ismeret- és emlékfoszlányokat, amelyek alapján tudjuk, hogy 1989 előtt más volt a honvédelem helye, szerepe az állam és jog rendszereiben, figyelembe véve persze azt, hogy térségünkben a második világháborútól a vasfüggöny leomlásáig eltelt idő tapasztalatait komoly politikatörténeti terhek árnyékolják be, ami miatt szükségszerű korábbra is visszatekinteni. A honvédelem szerepének újrafelfedezése

<sup>5</sup> Lásd bővebben: Farkas Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1. szám; Farkas Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/2. szám; Farkas Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4. szám, 22-28. o.

<sup>6</sup> Bővebben lásd: Farkas Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.

kapcsán tehát a nemzeti sajátosságok miatt kiemelkedő fontosságúak a történelmi előzmények, amelyeket azonban szükségképpen nemzetközi keretbe kell helyezni.

### **2.1. A honvédelem történelmi újralfedezésének egyes aspektusai**

A honvédelem hazai történelmi előzményei körében az 1867-1944 közötti időszak az első világháború és a forradalmi majd ellenforradalmi időszak kilengései ellenére is értékes példák, tapasztalatok, tanulságok sokaságát mutathatja fel.<sup>7</sup> Ennek hazai kutatása szűk keretek között, de épülő tendenciákat mutatott az elmúlt évtizedben. Fontos azonban kiemelni, hogy a történelmi hagyományok azonosítása majd elemzése körében mélyrehatóan és egyben óvatosan kell eljárni, hiszen a felületesen azonosított és felhasznált történelmi példák, hosszú időre eredményezhetnek bizonytalan vagy félreértett megoldásokat az állam rendszerében, hogy aztán funkcionális kérdések, rosszabb esetben zavarok sokaságát nyissák meg. Erre példákat is láthatunk akár az államfő főparancsnoki jogköre, akár az 1989-től 2022-ig alkotmányosan tételezett Honvédelmi Tanács tekintetében.

A főparancsnoki jogkör kapcsán tényszerű, hogy annak az államfő hadúri jogkörei révén vannak történelmi alapjai Magyarországon távlatosan az államalapítástól azonosítható módon, de a modern polgári alkotmányosság értelmében véve is. Amikor tehát a jogalkotó a rendszerváltás idején az államfő szerepét megújította és a hatalmi ágaktól független, a demokratikus működés feletti örökös és egyensúlyozás funkciói mellett a Magyar Honvédség főparancsnoka tisztséggel is felruházta, akkor egy korábban történelmünkben létezett funkciót kapcsolt az államfőhöz. Kérdés azonban, hogy ez a megoldás akkor is szerencsés-e, ha figyelembe vesszük, hogy korábbi történelmünk során, amikor az államfő hadúri jogaival egyebek mellett főparancsnokként is működött, az államfő mindig a végrehajtó hatalom csúcsa volt. Innen nézve ugyanis a korábbi főparancsnok-államfő a végrehajtó hatalom operatív működésében kiemelt szerepű entitás volt, akinek hadúri jogai az állam védelmi képességeinek hatékonyabb és dinamikusabb felső szintű irányítását szolgálták a törvényhozás és az igazságszolgáltatás kontroll jogosítványaiával egyensúlyozva. Ha ugyanis innen nézzük a főparancsnoki funkciót, akkor az helyesen vagy a végrehajtó hatalomhoz kapcsolandó, vagy az 1989 utáni államfő demokratikus államrend feletti örökös funkciójába ágyazva ellenőrzési jogkörökkel lett volna annak érdekében felvértezhető, hogy a hatalmi ágak közti garancialitást erősítse. Ez a fajta értelmezés azonban sokáig fel sem merült, helyette – visszahivatkozva az aktualitásokra reflektáló gondolkodás mélyebb elemzést felváltó jellegére – a konkrétumok kapcsán zajlott az értelmezés végső fokon az Alkotmánybíróság előtt, hogy mindez egy olyan elgondolásra vezessen, amely a főparancsnoki funkciót történelmi eredetétől teljesen elválasztva inkább az államfő protokolláris funkciójához kapcsolta. Természetesen a jogalkotónak erre is van lehetősége, kérdés azonban, hogy a történelmi megalapozottság inentől kezdve mennyire hitelesen hívható fel.

Hasonló példa az 1989-től 2022. november 1-jéig alkotmányosan determinált megoldás, miszerint rendkívüli állapot – azaz a különleges jogrend katonai, háborús variánsa – idején az államfő, a törvényhozói hatalom egy részét és a végrehajtó hatalmat koncentráló Honvédelmi Tanács válik az államműködés fő döntési fórumává. Ez az intézmény tagjaiban is egyesítette volna a gyakorlatban az államfőt, a Kormány tagjait, az Országgyűlési frakciók vezetőit és az Országgyűlés elnökét, illetve tanácskozási joggal a honvéd vezérkar főnökét. Ez egyik oldalról garancialitás a koncentrált hatalom mellett, másik oldalról a parlamenti működésből adódóan politikai viták lehetősége a háborús feladatellátás operatív irányítása

<sup>7</sup> Bővebben lásd: Farkas Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944). Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.



körében, alkotmányos szinten mellőzve olyan kérdéseket, hogy a döntéshozatal milyen többséggel történik és védelmi szempontból felvetve azt a kérdéskört, hogy a legfontosabb háborús politikai döntéseket egy taglétszáma és politikai összetétele miatt is sérülékeny entitás hozza meg. Ennek elvi alapját egyértelműen az adta, hogy 1989-ben nem volt elképzelhető a hatalmi ágak között szétesztott jogkörök olyan koncentrációja, amihez nem párosul ezen hatalmi ágak képviselőinek összekapcsolása is. Történelmi alapját pedig az adta, hogy Magyarországon 1848-1849 óta léteztek különféle sajátos státusú háborús döntéshozó fórumok, melyeket a Honvédelmi Tanács történelmi előzményeként, alapjaként lehetett megjelölni. Kelemen Roland azonban helyesen és részletezően mutatja ki, hogy 1848 Honvédelmi Tanácsától a 20. század első felének Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsán át az 1989-es Honvédelmi Tanácsig legfeljebb távoli és inkább a hasonló elemeket mutató elnevezésre építő kapcsolódás fedezhető csak fel, de funkcionális és államrendszeri értelemben ezek a fórumok nem kapcsolhatók össze.

Ezek a példák azért fontosak, hogy lássuk, a honvédelem szerepének történelmi alapú újrafelfedezésével rendkívül körültekintően kell eljárni, annak mintaként alkalmazása komoly kutatásokat és a kutatási eredmények jelenre való értelmezését teszi szükségessé. Ha a történelmi előzményekre és hagyományokra így tekintünk, akkor viszont napjaink változásai kapcsán az 1867 és 1944 közötti – megszakításokkal, de – polgári alkotmányos történeti korszakok különféle tapasztalatai értékes viszonyítási pontként is használhatók.

Ebből a megközelítésből jelen tanulmány keretei között a fegyveres erő nem katonai funkcióira, illetve a honvédelem rendszerszerűségének evolúciójára érdemes felhívni a figyelmet. Ez a két témakör ugyanis egyszerre segít rámutatni arra, hogy a honvédelem szabályozásának megújítása során a rendkívüli mértékben változó környezet mellett – sőt azt megelőzve – a történelmi előzmények is segíthetnek az átalakulás szemléletmódját megszilárdítani, emellett pedig annak a hagyományait megújítani, hogy az ország védelméhez a szakosított szervek hatékony működése és fejlesztése mellett a „civil” közigazgatási és társadalmi kapcsolódások is megkerülhetetlenek. Ez a fajta történelmi megalapozás azért is értékes lehet a mai szabályozás és vele szervezés, fejlesztés és feladatellátás terén, mert az számos nemzetközi tapasztalathoz, illetve a döntéshozók számára akceptálható nemzetközi példákhoz is kapcsolható.

A történelmi előzmények ilyen felhasználása kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a katonai karakterű szervek<sup>8</sup> pártállami diktatúrában történt dicstelenségei és politikai átítatottsága miatt a Magyar Honvédség feladatrendszere kapcsán 1989 után alapvető törvényszerűséggé vált, hogy Magyarország fegyveres ereje (1) rendészeti feladatokban ne vegyen részt hazai területen, normál jogrendben, (2) szervezete szinte egészére kiterjedő fegyveres feladatot hazai területen csak különleges jogrendben lásson el, (3) alapvetően csak katasztrófavédelmi feladatokban működjön közre, de csak megfelelően magas szintű közjogi döntések esetén. Ez a megoldás egyik oldalról nyilvánvalóan a fegyveres testületek

---

<sup>8</sup> Kutatásim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma volt korábban. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.



visszaélészerű felhasználásának alkotmányos korlátozását szolgálta. Másik oldalról azonban – az előző narratíva történelmi megérthetősége ellenére – ez a megoldás egyrészt az állam fegyveres képességeinek hatékony kooperációra épülő alkalmazását korlátozta, a szervezetszerű fegyveres fellépés korlátozásával a Magyar Honvédség országvédelmi alaprendeltetését sok tekintetben csak különleges jogrendben tette lehetővé, vagyis politikai döntéshez kötötte, végül pedig ez a megoldás a katonai karakterű szervek és különösen a Magyar Honvédség feladatrendszerének újbóli polgári alkotmányos kialakítása során figyelmen kívül hagyta a korábbi polgári alkotmányos előzményeket és tapasztalatokat. *1867 és 1944 között ugyanis jól látható, hogy a fegyveres erőnek sajátos belbiztonsági, majd belbiztonsági együttműködő szerepe volt.* Ez a feladatmeghatározás akkor is megmaradt, amikor már létezett több szintű és szervezetiileg sokrétű, országosan szervezett rendészeti intézményrendszer. A fegyveres erők belbiztonsági feladatai tehát nem azért jelentek meg a korábbi polgári alkotmányos Magyarországon, mert még nem volt országosan szervezett és kiterjedt rendészeti képesség- és struktúra-rendszer, hanem azért, mert a döntéshozó felismerte az ebben rejlő hatékonysági lehetőségeket is. Persze ennek a katonai szerepnek voltak sajátos kilengései, amelyek a kontroll terén adhatnak tapasztalatot, de ki kell emelni, hogy ez a modell nem vezetett sem katonai önkényhez, sem a polgári alkotmányos működés megbomlásához a normál működés időszakában. További fontos körülménye ezen kérdés kapcsán, hogy a fegyveres erő feladatrendszere és jellege az 1867 és 1944 közötti polgári alkotmányos fejlődésben a biztonsági környezethez dinamikusan alkalmazkodott. Ennek legjellemzőbb példáját talán a határőrizet kérdése adja. A Kiegyezés a déli határ katonai védelmének szükségtelenné válása miatt felszámolta a katonai határőrvidék intézményét és elkezdte a határ fegyveres őrzését és védelmét rendészeti feladattá tenni csendőrségi és határrendőri keretek között. Ezt követően aztán a totális háború kihívás megfordította ezt a folyamatot, hogy végül az 1939. évi honvédelmi törvénnyel a haderőbe olvassza a határőrséget, hiszen a biztonsági környezet már katonai kezelést igényelt. Mindezek a nem katonai feladatok azonban a fegyveres erő alaprendeltetését nem árnyékolják be, nem vonták el, mivel a kor katonai dominanciájú biztonságfelfogása áthatotta a politikai döntéshozás megközelítését is, amiből következően csak annyiban engedett más funkciót a fegyveres erőknek, amennyiben az nem veszélyeztette az alapvető feladatellátást, de hatékonyabb erőforrás-kiaknázást jelentett állami szinten. Ehhez a megközelítéshez pedig célszerű hozzátenni azt a történelmi kiegészítést, hogy amikor ez a fajta megközelítés a fegyveres erő szabályozásának kialakult 1867-ben, akkor Magyarország szintén egy elnyomó rendszert követő alkotmányos restauráció időszakában volt, de azzal nehezítve, hogy a korábbi elnyomó Ferenc József császár személyében megmaradt államfőként.

Ez a történelmi példa a maga komplexitásában úgy véljük, sokat adhat a mai honvédelmi, illetve katonai feladatrendszer megújulásánál, hiszen példát adhat az adott kor szintjén új kihívások katonai közreműködéssel való kezelésének modellezésére és garanciális keretezésére épp úgy, mint arra, hogy kényes az az egyensúly, amely a fegyveres erőt a többi fegyveres testülettel egy tekintet alá veszi az állami erőforrások terén és ezért újabb és újabb feladatokkal látja el, de ezt ellensúlyozva figyelemmel van arra is, hogy az egyes állami szervek létrehozásának speciális funkciók adják az alapját, amely funkciók más feladatokkal való túlterhelése végső soron az alapfunkció korlátozásához és ezzel képességihiány kialakulásához vezet az állam egészének rendszerében. Ezen történelmi előzmény hasznosítása azonban a honvédelem szerepének újrafelfedezése kapcsán azért is fontos, mert ezt a fajta – katonai és nem katonai feladatokat kombináló – feladatrendszeri megközelítést a nemzetközi példák is sok esetben visszatükrözik, de nem csak egy-egy kihívás, fenyegetés, támadás után, hanem

rendszereszerűen. Magyarország esetében az 1989-es determinációhoz és korlátozásokhoz képest a különféle konkrét kihívások és fenyegetések hozták el a feladatrendszer és vele a szabályozás esetről-esetre, ad hoc módon reagáló módosításait, amelyek rendszerbe foglalása az új honvédelmi törvény megalkotásával már körvonalazódott, de még változó biztonsági környezet különféle kihívásai miatt további fejlesztéseket is szükségessé tehet. A példák szintjén ma még elemezhető és fejleszthető szabályozási és általa feladatellátási kérdés lehet a kibertérből érkező fenyegetések és a katonai képességek viszonyulása, a hibrid fenyegetésekkel összefüggő erőszakos cselekményekkel szembeni fellépés rendszereszerű kérdései vagy akár a terrorizmus elleni fellépésben a katonai erők szerepe egy esetleges újbóli terrorhullám esetére. Ezeknek a kérdéseknek a szisztematikus rendezését segítheti a Magyar Honvédség nem katonai feladatokban való közreműködésének oly módon történő rendszeresítő szabályozása, amely nem konkrét – már megtapasztalt – esetek sorának törvényi taxálására építkezik, hanem generális belbiztonsági kooperációt tesz lehetővé, de megadja ahhoz azokat a döntési és funkcionális korlátokat, amelyek egyik oldalról az alapfeladatok elláthatóságának védelmét, másik oldalról a túlzott fellépés garanciális korlátozását tudja biztosítani. A honvédelmi szabályozás külső környezeti körülményekhez igazítása terén ebben a megközelítésben a történelmi tapasztalatok a különféle külföldi mintákkal kiegészítve tehát jelentős szerepet tölthetnek be egy időtálló, mégis korszerű szabályozás kialakításában. Egy ilyen szabályozás mérsékli az erőteljes és jellegüket tekintve statikusabb törvényi szintű korlátokat és funkcionális elhatárolásokat, azonban ez nem jelenti a garanciális csökkenését, ha ehhez megfelelő, a működés dinamikájába ágyazott – döntési, törvényességi, stb. – garanciák és ellenőrzési megoldások kapcsolódnak. E tekintetben felhívhatók a külföldi példák...

*A honvédelmi, illetve katonai feladatrendszer történelmi léptékű újrafelfedezése* kapcsán fontos azonban arra is kitérni, hogy mit is üzen az 1939 óta létező, rendszeresűséget tükröző honvédelem, mint katonai feladatellátáson túlmutató funkcióösszesség történelmi evolúciója a mának. Ez ugyanis nem csak a mai honvédelmi szisztéma fejlesztését segítheti korábbi tapasztalatokkal, hanem segíthet megfelelően azonosítani a honvédelem helyes mai kereteit is az államrendszerben. E tekintetben kiemelendő, hogy a honvédelem, mint a katonai védelmen túlmutató feladatösszesség jogi értelemben ugyan 1939-ben jelenik meg funkcionális értelemben a magyar jogtörténetben, de ez az *expressis verbis* megjelenés egy hosszú fejlődési folyamat eredménye, amely 1867-től a különféle katonai szervezetek, majd a különféle katonai célú szolgáltatások és kötelezettségek, a háború esetére szóló kivételes hatalom és számos más sajátos tárgykör törvényi szabályozásának egymásra épüléséből, majd szintéziséből nő ki. Ez azért fontos, mert jól tükrözi azt, hogy a honvédelem a totálisba forduló háború jelentette rendkívüli katonai, technikai, társadalom- és gazdaságszervezési, valamint államigazgatási kihívások hatékony kezelésére hivatott megoldásként alakult ki és épült rá a katonai védelemre. Ebben a megközelítésben a honvédelem első átfogó szabályozása Magyarországon egy rendkívül komplex állami és szabályozási válasz volt a katonai dominanciájú biztonságfelfogással párosuló külső környezetre. E tekintetben a katonai dominanciájú biztonságfelfogás kulcs szereppel bír, hiszen a modern korban egészen 1945-ig az államok a legjelentősebb – emberi eredetű – biztonsági kihívásként a történelmileg 1945-ig messze nem ritkán előforduló katonai konfliktust tekintették. Azáltal pedig, hogy az állam és társadalom legkirívóbb és sűrűn előforduló kataklizmája a háború, a fegyveres konfliktus volt, az állam rendszereszerűen igyekezett választ adni és ebben a katonai tényezőket kiemelkedő szereppel felruházni. A technológia fejlődése azonban egyik oldalról felgyorsította, másik oldalról kiterjesztette, harmadik oldalról pedig a korábbiaknál

pusztítóbbá tette a hadviselést, ami miatt szükségessé vált, hogy egyik oldalról a katonai érdekek állami érvényesítésének hatékonyságát fokozzák, másik oldalról pedig a társadalmi és gazdasági erőforrások katonai igénybevételét is jobb metódusokkal kapcsolják össze. Ehhez azonban hozzá kell tenni azt is, hogy ez a szisztematikussá fejlesztett honvédelmi rendszer nem csak katonai kihívások kezelésére volt alkalmas, ahogy ezt a fegyveres erő feladatai kapcsán rögzítettük. Ez azért fontos, mert innen nézve a honvédelem lényegében a katonai dominanciájú biztonságfelfogás korában nem csak az egyre növekvő jelentőségű és súlyú katonai veszélyek kezelésének rendszere volt, hanem a fegyveres védelem és biztonság törvényi szintű és koordinált kormányzati keretét is adta.<sup>9</sup> Ez a megoldás kitért kötelezettségekre, kormányzati koordinációra és döntéshozatalra, a „civil” közigazgatás katonai célú összpontosítására, a háború és más rendkívüli helyzetek kezelésére hivatott különleges hatalom – ma különleges jogrend – intézményeire, a fegyveres erők feladataira és belbiztonsághoz, továbbá belbiztonsági szervekhez való viszonyulására.<sup>10</sup> Mint ilyen, a honvédelem lényegében a kor biztonságfelfogását tükrözte a korabeli szabályozásban és államműködésben. Ez a történelmi előzmény azért érdekes, mert furcsa módon Magyarországon az 1989 utáni polgári alkotmányos hagyományokra épülő szabályozás ezt a szemléletet annak ellenére fenntartotta, hogy közben a világban a biztonság felfogása már nem katonai dominanciájú volt. Ez a biztonság fogalmában és megközelítésében bekövetkező változás pedig elvezethet a honvédelem ma szükséges funkcionális optimalizációjának kérdéséhez.

## **2.2. A honvédelem, mint funkció optimalizációja**

A komplex – szektorálisan tagolt – biztonságfelfogást a huszadik század felétől már egyértelműen dominánsnak lehet tekinteni. Ez a megközelítés – indirekt módon az alkotmányos államiság funkcionális és hatalmi szétválasztási elveire is építve<sup>11</sup> – tud súlyozni az egyes konkrét biztonsági kihívásokra, fenyegetésekre figyelemmel az egyes funkciók vagy biztonsági dimenziók között, de generálisan azt vallja, hogy a technológiai, társadalmi, gazdasági, stb. fejlődés sokrétűsége miatt a hosszú távú stabilitáshoz koordináltan kell garantálni a katonai, gazdasági, társadalmi, belső, stb. biztonsági dimenziókban tapasztalható kilengések kezelését. Ennek mintaszerű gyakorlati megvalósulását az Amerikai Egyesült Államok 1947-es National Security Act-je adja, amely azóta több korrekcióval már összekapcsolta a katonai dimenziókon túl a további biztonsági dimenziókhoz kapcsolódó állami funkciókat és megerősítette ezek összehangolását. Ez a modell azonban elméleti szempontból már részint túl is nőtt a nemzetbiztonsági törvény kérdésén és ezzel lehetőséget teremt egyfajta modellként való elemzésre.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Kelemen Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege). In: Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. szám, 63-94. o.

<sup>10</sup> Farkas Ádám: A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon. In: Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történelmi és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018., 31-57. o.

<sup>11</sup> Elvi megközelítésben lásd: Sámuel P. Huntington: A katonák és az állam. Budapest, Zrínyi-Atlanti Kiadó, 1994.; Georg Nolte: European Military Law Systems. Berlin, De Gruyter Recht, 2003.

<sup>12</sup> A téma kapcsán lásd: Paul F. Scott: The National Security Constitution. Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, Hart Publishing, 2018.; Andrew M. Dorman – Joyce P. Kaufman (ed.): Providing for National Security. A Comparative Analysis. Stanford, Stanford University Press, 2014.; Cody M. Brown: The National Security Council. A Legal History of The President's Most Powerful Advisers. Washington DC, Project on National Security Reform, 2008.; Douglas T. Stuart: Creating the National Security State. A History of the Law that Transformed America. Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2008.



Figyelemmel azonban arra, hogy Magyarország a szovjet érdekszférába került, ez a fajta – alkotmányossági kérdésekre visszavezethető funkcionális sokrétűség és mellérendeltségre építő – komplex megközelítés más módon érvényesült. Ez a más mód egyik oldalról a politikai hatalom mindent behálózó volta, ezt biztosítandó az állambiztonsági funkció kiterjedt és biztonsági dimenziókon átívelő alkalmazása, illetve a harmadik világháborúra készülés jegyében a katonai érdekek prioritizálása révén írható le. A szovjet típusú megközelítés és a nyugati szemlélet különbözőségét azóta is jelentős körülményként lehet azonosítani, amire az orosz-ukrán háború kapcsán is rámutattak a szakértők. Azzal azonban, hogy Magyarország ebbe a szemléleti blokkba került, 1989-ig fennmaradt az a megközelítés, amely rendszerszintként a honvédelmet határozta meg és nem létesített egy a komplex biztonsághoz igazodó, új szintet az immár ágazati szerepű honvédelem, rendészet, nemzetbiztonság, stb. és a kormányzás politikai szintje között. Ezt a megközelítést az alkotmányosság követelményeinek megfelelően szabályozással ugyan, de a rendszerváltás is fenntartotta, ha úgy tetszik konzerválta.

A honvédelem 1989 utáni rendszerszintként való helybenhagyását példázza az is, hogy sokáig a védelmi célt szolgáló lakosságra róható kötelezettségek csak honvédelmi célt szolgálhattak és elnevezésükben még ma is honvédelmi kötelezettségek, miközben felhívásuk már részint túlmutathat a katonai érdekkörön. Ugyanilyen példa, hogy a mai értelemben vett különleges jogrend szabályozása is sokáig a honvédelmi szabályozás keretei között maradt, pedig e körben nem csak katonai szabályozási tárgykörök jelentek meg már a jogállami átmenet időszakában sem. Mindezt pedig igazgatási oldalról keretezte a védelmi igazgatás komplex és kiterjedt feladatrendszerének<sup>13</sup> honvédelmi törvényben való szabályozása és Honvédelmi Minisztériumhoz telepítése, de az ehhez szükséges többletjogosultságok, ha úgy tetszik egyfajta kormányzati primus inter pares szerepkör biztosítása nélkül.

Úgy is mondhatjuk tehát, hogy a honvédelem szabályozása funkcionális értelemben a történelmi megszokás keretei között rekedt 2021-ig, amikor is a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) külön választotta a komplex biztonságfelfogáshoz igazodó ágazatokon átívelő kormányzati koordinációs, igazgatási, tervezési, felkészülési, válságkezelési, illetve különleges jogrendi tárgyköröket a honvédelem funkciójától. A honvédelem közel három évtizedes szerepszintű megújításának elmaradása feltehetően szorosan összefügg azzal, hogy az elmúlt évtizedig európai szinten sem volt prioritás a védelem és biztonságszavatolás szisztematikus megújítása, így az a döntéselőkészítésben és a döntéshozatalban is kevésbé reprezentáltta vált. Ezen megrekedtség hátulütőit felerősítették azonban az időközben történt eseti kihívásokra adott reakciók, így például az is, hogy a különleges jogrendek közül a veszélyhelyzet szabályozása a katasztrófavédelemről szóló törvényben külön vált, ami tovább nehezítette a koordinált különleges jogrendi felkészülést. E tekintetben persze a Vbő. megalkotása is a honvédelem újraszabályozása felé ható tényezőként azonosítható, de meglátásom szerint ez esetben sokkal többről van szó az által, hogy a Vbő. megalkotásával elvi és keretrendszeri szinten létrejött egy új rendszerszint a védelem és biztonságszavatolás terén az ágazati vagy szektorális funkciók és a kormányzás politikai szintje között.

<sup>13</sup> A téma kapcsán lásd: Keszely László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – doktori értekezés, 2017.; Vámosi Zoltán – Bódi Stefánia – Varga Attila Ferenc – Szentés László – Domokos János – Terecskei Tibor – Csiggány Tamás – Nagy Imre – Nagy Zoltán: Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012.; Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019.; Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

A Vbö. által jelentett szint ugyanis a komplex, állami-civil együttműködés mélyítését és az államon belüli komplex biztonsági összhang erősítését szolgáló keretrendszert jelent, ami

- egyik oldalról nem gyengíti vagy szünteti meg a honvédelem – de akár a katasztrófavédelem, vagy bármely más funkcionális ágazat – azon sajátosságát, hogy speciális feladatainak hatékony ellátásához és az erre való felkészüléshez tárcaközi és civil irányultságú együttműködésre van szüksége;
- másik oldalról viszont lehetővé teszi a honvédelem profiltisztítását azzal, hogy az előző felvetés szerinti kooperációkat nem a védelmi igazgatás és a különleges jogrend veszélyhelyzeten kívüli minden eshetőségére nézve teszi ágazati feladattá, hanem az ágazati specialitásokra fókuszálva.

Innen nézve tehát a Vbö. elfogadásával bekövetkezett fordulat lehetőséget teremt arra, hogy a honvédelmi ágazat immár a feladatrendszerén messze túlmutató felkészülési és koordinációs feladatok helyett a specialitásaihoz igazodva újítsa meg feladatrendszerét. Ez megfelelő megoldásokkal hatékonyságnövekedés, bizonyos értelemben tehermentesítést, összességében nézve pedig optimalizációt tesz lehetővé. Ennek kiaknázása azonban szükségképpen maga után vonja a honvédelmi keretek átfogó felülvizsgálatát is.

Innen nézve tehát a történelmi előzmények honvédelmi szabályozást meghatározó körülményként való azonosítása révén a feladatrendszer terén egy bővítési mintát láthatunk, míg a honvédelem, mint szisztéma szabályozásának előzményei a mai honvédelmi szabályozás optimalizálását segíthetik elő az által, hogy mintát adtak a kortárs biztonságfelfogáshoz igazodó szisztematikus megközelítéshez. E körben érdekes és komoly vizsgálatokat igénylő körülmény a komplex biztonság és a katonai dimenzió felkészülési vonatkozásai terén azonosítható átfedések kérdésköre, amelynek talán kiemelt témája lehet a NATO törekvéseiben is prioritást élvező reziliencia kérdése. A Vbö.-vel új szintet létesítő megközelítés tehát nem vonja kétségbe azt, hogy a honvédelem a végső soron háborús felkészülés feladatrendszerével túlmutat a katonai védelmi feladatok konkrét ellátásának keretezésén, de közben lehetővé teszi azt, hogy a honvédelmi feladatrendszerrel leválasztásra kerüljenek azok a többlet feladatok, amelyek 1989 után az új típusú biztonságfelfogáshoz nem igazodó módon, nehezen ellátható és az alapfunkciót nehezítő elemként épültek rá a honvédelemre. Ha így tekintjük az ágazatokon átívelő védelmi feladatok honvédelmi ágazatról való leválasztását, akkor ez a körülmény lehetőséget teremt arra – a korábbi történelmi példához hasonlóan –, hogy a honvédelem szerepe és feladatrendszere optimalizálásra, történelmi távlatokban nézve talán nem túlzás azt mondani, hogy rehabilitálásra kerüljön. Ez egyik oldalról lehetővé teszi a honvédelem katonai védelmet támogató, szervező, előkészítő funkciójának megújítását és korszerűsítését és ezzel összefüggésben a honvédelmi igazgatás reformját. Másik oldalról azonban ez a változás biztosíthatja a katonai típusú válságkezelés kereteinek pontosítását, korunk környezetéhez és hadviseléséhez igazítását épp úgy, mint a katonai feladatellátás hatékonyabb összekapcsolását a nemzetbiztonsági és társadalmi felkészülési vonatkozásokkal. Harmadik oldalról pedig a honvédelemre ható, történelmi és biztonsági keretek metszésében azonosítható környezeti hatások révén megvalósuló optimalizálás vagy profiltisztítás szükségképpen elősegítheti a Vbö. szerinti komplex biztonsági felkészülés hatékonyságának növelését is mind a honvédelmi (igazgatási) felkészítések, mind a honvédelmi nevelés pozitív tapasztalati, de a katonai tervezés tradicionális értékei, illetve a NATO kapcsolattartás számos hozadéka révén.

A történelmi előzmények, az ezekhez kapcsolható külföldi minták, illetőleg a biztonságfelfogáshoz igazodó szabályozási törekvés, mint körülmények azonosítása azért is fontos, mert ezen mélyebb körülmény-rétegek feltárása segíthet az időtálló, korszerű, az

újabb és újabb eseti kihívásokra is rugalmas és hatékony reagálást szavatoló szabályozás, ezáltal pedig a hatékonyabb felkészülés és feladatellátás biztosításában. Ha ezekkel a körülmény-olvasatokkal együtt szemléljük a konkrét biztonsági, illetve az alkotmányossági és jogi jellegű körülményeket, az egy olyan rendszerszerű megközelítést eredményezhet, amely egyszerre tud időtálló és ez által a jobbiztonságot is támogató szabályozáshoz vezetni minket, de megfelelő működéshez kapcsolt garanciák megléte esetén a feladatellátás operatív igényeihez is jobban alkalmazkodó kereteket adni egy rendkívül változékony környezetben. Ilyen irányultsághoz azonban széles körű előkészítő munka, precízen meghatározott katonaszakmai és kormányzati követelmények, illetve az „így szoktuk” berögzültségének meghaladása és hozzá az elméleti és gyakorlati megközelítés egyensúlya szükséges.

### 3. A honvédelem újra-szabályozására ható további aspektusok

A korábbi fejezetekben láthattunk példákat a biztonsági kihívások változására, illetve a hazai szabályozás történeti előzményeinek kontextus-befolyásoló szerepére. Mindez ugyanakkor nem ad teljes körű magyarázatot a szemléletváltásra, amely a honvédelmi szabályozás érdemi megújítását eredményezte. A továbbiakban néhány szubjektív mozzanat, a konceptualizálás szerepére kívánunk néhány példát felhozni.

#### 3.1 A momentum

Kádár Pál értékelése szerint a COVID-pandémia komplex kihívása jelentette a végső terheléses típusú kihívást, amely a működőképességet állami és szövetségi szinten egyaránt valós idejű tesztnek tette ki.<sup>14</sup> Az értékelés lényegével egyetértve meg kell állapítanunk, hogy az egészségügyi típusú kihívások korábban rendszer-szinten az első világháborút követő spanyolnátha időszakában jártak tömeges felsőlégúti megbetegedésekkel és nagy arányú halálozással. A közelmúlt tömeges fertőzései közül az AIDS/HIV fertőzés is világméretű járványnak volt tekinthető, azonban annak esetében a diszkrimináció-tilalmi érvelést új szintre emelkedése volt kimutatható, jelentős részben a homoszexuális szubkultúrához tartozó celebritások halála, valamint a társadalmi vesz-reakciók életminőség-beszűkülését eredményező következményeit exponáló mozgalmak és filmek fellépésének következtében. Biztonságpolitikai kihívásként a fekete-afrikai Ebola vírus került besorolásra korábban, azonban ez a típusú vírus nem eredményezett világméretű járványt, mivel végső soron – szigorú karantén-eszközök útján – tragikus hatása lokalizálható volt.

A COVID-válságkezelés során, különösen a vírus első hulláma esetében a teljes lezárás tűnt a gyorsított eljárásban alkalmazhatóvá tett oltások és kísérleti fázisú kezelési protokollok befogadását megelőző egészségügyi intézményi túlterhelés gátlására alkalmas eszköznek, mivel a halálozási arány szempontjából a kontaktok szűrése és lehetőségeinek akadályozása/csökkentése volt adminisztratív eszközökkel megvalósítható, ha már a vírus a globális közlekedési hálózatok útján ténylegesen valamennyi kontinensen elterjedt. A spanyolnátha – hasonlóan a biblikus csapásokhoz – bár ismert eseteleírással rendelkezett, a katasztrófavédelmi protokollok nem váltak a COVID-járványt megelőzően egészségügyi rendszer működőképességének megtartására fókuszálttá, ráadásul a katasztrófa-fogalmak

<sup>14</sup> KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11. [https://hbk.uni-nke.hu/document/hbk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\\_11\\_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%3%A1l\\_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf](https://hbk.uni-nke.hu/document/hbk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf) 5. o.



belső és nemzetközi szintje sem jutott ténylegesen túl az elemi csapástól ipari szerencsétlenségig terjedő fókuszon.

A lokális / regionális / országos és nemzetközi kezelési megoldások szempontjából ráadásul a lehetséges eszközök alternatívái és a következmények kiterjedtsége aszimmetriákat eredményezett: az országhatárok jelentőségének ismételt felfedezése, a járványkezelés nemzeti szintű fókuszáltsága és differenciáltsága ráadásul az egyes oltások beszerezhetőségének körülményei és arányosítása, illetve befogadhatóságának kivételes eszközei szempontjából tartósan eltérő következményeket eredményezett részben bilaterális, dominánsan viszont multilaterális eszközökkel összehangolt módon, tükrözve ugyanakkor például a szankciós rezsimek ezzel ellentétes érdekeit és hatásait is. Az üzleti és a politikai logika is befolyásolta a minél gyorsabb és magasabb százaléku oltottságra irányuló járványkezelési szempontokat, annak szükségességi és arányossági mérlegelési szempontrendszerét eltérítve. Így válhatott a COVID-járványkezelés a hibrid kihívások nem-katonai megvalósulási formájának mintapéldájává: az egészségügyi szektorból eredő és elsődlegesen azt veszélyeztető kihívás kezelése következtében a hatások markánsan makrogazdasági jellegűekké váltak egyes nemzetgazdasági szektorok informatikai alapú felgyorsulásától és távmunka-fókuszúvá válásától a szektorális leállásokig terjedő spektrumon.

Katonai olvasatban ráadásul kiderült, hogy az eredendően gyakorlatilag kizárt távmunka-végzési megoldással egyidejűleg az összezártság folytán a saját erők megóvása többlet-kihívást eredményez az elkülöníthetőség limitáltan rendelkezésre álló eszközei miatt. A távolságtartás biztosítása az oltási kötelezettség megengedhetőségét érintő viták időszakát megelőző egyidejűleg eredményezte az atipikus feladatok megjelenését, és a hagyományos, kiképzési típusú összevonások arányának csökkenését, illetve a poszt-COVID tünetekkel megerősítve az alkalmassági követelmények ellenőrzésének szűkülését, illetve azok részleges felfüggesztését.

Katonai szempontból a COVID-válságkezelés hosszú távú következményei közé sorolható továbbá, hogy az egyoldalú jogviszony-megszüntetési elemek (lemondás, szerződéses állomány határozott idejű szolgáltatának időmúlás-folytán történő megszűnése) különleges jogrendi kizárása lényegében aszimmetrikussá tette a foglalkoztatást: míg alkalmatlanság, vagy átszervezés folytán végső esetben szervezeti érdekből egyoldalúan megszüntethető a jogviszony, a foglalkoztatotti oldalról mindez a próbaidő időszakára szűkül. E vonatkozásban a katonai jelleg kiemelése azért fontos, mivel a rendvédelmi szervek esetében a kiáramlás ezen korlátozása nem vált a veszélyhelyzeti kivezető törvény részévé, így – hasonlóan az oltási kötelezettség némileg megengedőbb felfogásához – végső soron a dominánsan rendészeti típusú feladatokba másodlagos célcsoportként bevont katonákra vonatkozó szabályok szigorított jellege jelent meg.

### **3.2 Az értelmezési keretek**

A 2022. október 31-ig hatályos honvédelmi törvény, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: régi Hvt.), amely az Alaptörvény hatályba lépésétől szabályozta a haza katonai védelmére irányuló intézményrendszert, ilyen szolgálati jogi háttérrel adja át helyét a rendszerváltozást követő negyedik honvédelmi kódexnek. Ennek során a honvédelem szabályozásának törvényi szintjén jelentős mértékben átalakulnak az Alaptörvényi kapcsolódások, változik a szabályozási területek határmegvonása a *honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvénnyel*, és módosulnak a honvédelemben érintett

személyi állomány szolgálatteljesítési és jogállási szabályai is. Mindezekhez képest is kiemelkedő változás, hogy a különleges jogrendi tárgykör leválik a honvédelem rendszeréről, összkormányzati védelmi és biztonsági kontextust eredményezve a Vbő-ben.<sup>15</sup>

A honvédelem közjogi szabályozásának megújítására irányuló igény mindezekkel összefüggésben további kétféle okcsoportból merülhet fel: a vizsgálat tárgya lehet egyrészt egy jogállamisági fókuszú, a jogrendszer koherenciája szempontjából értékelt szempontrendszer, de vizsgálatunk tárgya ennél tágabban, a biztonsági környezet hatásaira történő reflexióként is értékelhető. Míg az első szemléletmód a honvédelmi alkotmányosság kérdéskörei szempontjából veti össze a védelmi és biztonsági reformot megelőző jogállapot és a belépő új szabályozási rendszert, a második vizsgálati szint domináns kérdése a megváltozott biztonsági környezet kihívásainak való megfelelés.

Ha a védelmi és biztonsági reformot a korábban nem tapasztalt biztonsági kihívások halmozódásával kapcsolatos állami reagáló képesség megerősítése érdekében folytatott szabályozási törekvésként értékeljük, a két szempontrendszer összekapcsolható. Ennek során – Kádár Pál értékeléséből kiindulva<sup>16</sup> – a szabályozási célt meglehetősen ambiciózusként kell értékelnünk: ha az előre nem látható kihívásokkal szembeni eszközrendszer kialakítására is irányult a reform, a „*known unknown*” kérdésselvetéseken túl az „*unknown unknown*” típusú<sup>17</sup> biztonsági kihívások kezelésére is törekedett, kialakítva egy általánosítható intézményrendszert, az ismert kihívások kormányzati eljárásrendjének egységesítésén túl az intézményrendszer adaptív alkalmazhatóságát fejlesztve.

A folyamatot a honvédelmi szabályozás szempontjából értékelve megállapítható, hogy az eredetileg a katonai kihívások kezelhetőségére alapított háborús-katonai modellből generalizált különleges jogrend-kezelési intézményrendszer *ad hoc* válságkezelési intézményeinek példái következtében formálódott, majd a reform célja szerint egy hatékonyabb és koncentráltabb válságkezelési intézményrendszer alakítható, amely rendszerszinten alkalmassá tehető valamennyi kihívás kezelésére.

Nem mellőzhető annak figyelembe vétele erre tekintettel, hogy a védelmi és biztonsági reform elsődleges célja a szűk értelmű katonai kihívások helyett a komplexebb biztonsági kihívások kezelésére irányult: e társadalmi biztonság-tudatosítási igény így elsődlegesen nem csak katonai fókusszal került meghatározásra még akkor sem, ha például egyes jogintézmények, mint az összehangolt védelmi tevékenység szabályozási mintája a honvédelmi szabályozásból, a honvédelmi veszélyhelyzet 2019-es intézményéből ered.<sup>18</sup> Míg azonban 1993-ban a rendvédelmi szervek fogalmának megalkotásához a fegyveres, de nem katonai intézmények honvédelmi feladatokban való részvételre kötelezhetőségének célja vezetett, az összehangolt védelmi tevékenység elemeinek meghatározó része a védelem és biztonság rendészeti kihívásokra való reagálását erősíti. E vonatkozásban a honvédelmi válsághelyzetté konvertált honvédelmi veszélyhelyzet esetleges alkalmazása jelenthet kivételt, mivel az összehangolt tevékenység nevesített, a *honvédelemről és a Magyar*

<sup>15</sup> A kontextus-váltás egyik legjelentősebb következménye, hogy a honvédelmi tárca rendszergazda-felelőssége megszűnik a különleges jogrendi szabályozás kialakítása szempontjából a 2022. november 1-i fordulónaptól.

<sup>16</sup> KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4. 10. o.

<sup>17</sup> BBC Communications Group, Identifying risk – Known knowns, known unknowns and unknown unknowns <https://bbscommunications.com.au/identifying-risk-known-knowns-known-unknowns-and-unknown-unknowns/>

<sup>18</sup> Nem mellőzhető azonban annak figyelembevétele sem, hogy az összehangolt védelmi tevékenység szabályozására nyilvánvalóan hatott a COVID-válságkezelés gyakorlata is, és az egyes bevezethető intézkedések eltérnek az eredeti honvédelmi veszélyhelyzeti felsorolástól.

*Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) és a Vbö. között megosztott módon szabályozott eseteként ténylegesen szűk értelmű katonai kihívások eszközszerének kibővítésére hivatott.

Ehhez képest a váratlan támadás elhárításának békefeladatként történő nevesítése a légierő fegyverhasználatának mintája alapján végső soron érdemi katonai képességek erősítését tenné lehetővé, immáron a rendvédelmi célt egységesen közreműködési megjelöléssel rögzítő új Hvt. 59. § szerinti feladatrendszerben. E vonatkozásban külön kiemelendő a „felkészített erőkre” utalás hangsúlyosabb szerepe az új Hvt.-ben, amely egyaránt hangsúlyozza a katonai felkészítés kitüntetett szerepét a katonai képességek kialakítása szempontjából, másrészt viszont a feladatokba bevonható személykör szegmensében egyfajta minőségi szűrő meglétére is utal, amely a kiemelt veszélyességű katonai feladatok esetében a túlélőképesség elsődleges garanciája lehet.

Hasonló hatással jár az ország Fegyveres Védelmi Terve megváltozó jóváhagyási rendje az új Hvt. 2022. november 1-i hatályba lépésével. A köztársasági elnök, mint a Magyar Honvédség főparancsnoka irányítói jogkörébe tartozó korábbi feladatot a miniszterelnök veszi át, aki viszont nem szerepel a honvédségi irányítók Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés szerinti zárt felsorolásában. Mint az új Hvt. 10. §-hoz fűzött indokolása is kiemelte, tartalmi kiterjesztés vált szükségessé a szervezeti fókusz helyett a honvédelmi funkcióra, így az abban részt vevő szervek megjelenése szempontjából is.

### **3.3 A rendszergazda-felelősség eltolódása**

A régi Hvt. alapján, mivel a törvény III. része tartalmazta a veszélyhelyzeti szabályok kivételével a különleges jogrendi intézkedések katalógusát és egymáshoz viszonyított rendszerét, a honvédelmi tárca viselte a különleges jogrendi szabályok rendszerszintű kialakításáért az elsődleges kidolgozói felelősséget azzal, hogy az egyes intézkedések szakmai tartalmáért a béke időszaki szabályozásért felelős tárcákat is felelősség terhelte. A különleges jogrendi szabályozás rendszerével összefüggésben ugyanakkor utaltunk már arra, hogy az Alaptörvény hatályba lépése óta a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) következtében a veszélyhelyzeti szabályozás az egységes koncepción kívül került, annak vonatkoztatási pontja egy másik sarkalatos törvényi felsorolás lett, amelynek taxatív jellege bizonyult elégtelennek a COVID-válságkezelése intézkedések meghatározása során.

Felértékelődött a kezelni vagy megelőzni kívánt kihívásokkal összemért cél, a korlátozási irányok előzetes meghatározhatóságához fűzött szabályozói vélelem pedig megdőlt. Ennek elsődleges következménye a Kat. 24/A. alcímmel történt kiegészítése lett, amely a 2022. október 31-ig terjedő időszakra előbb a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetre, majd – az Alaptörvény tizedik módosításához (a továbbiakban: AT10M) kapcsolódva – a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzet időszakára végső soron az 51/A. §-ban szakított a korábbi 21-24. alcím taxatív szabályozási módszerével.

A Kat. két nyitott tényállása szerkezetében és tartalmi elemeiben beazonosítható szabályozási módszert követve lényegében az elérendő cél alanyi körében és a következmények mérlegelése során határozott meg eltérő feltételrendszert, a célhoz viszonyított szükséges és arányos eltérés igénye ugyanakkor közös, bár relatív viszonyítási korlátot eredményezett.



51/A. § (1)-(2) bekezdés	51/A. § (3)-(4) bekezdés
(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben - a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.	(3) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben - a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - az élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonság, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.
(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.	(4) A Kormány a (3) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek megelőzése, kezelése, felszámolása céljából gyakorolhatja.

1. Táblázat: A Kat. 51/A. § megkettőzött szerkezete (kiemelés hozzáadva)

Bár mind az (1)-(2), illetve a (3)-(4) bekezdés esetében rögzíthető, hogy voltaképpen az Alaptörvény veszélyhelyzeti szabályozásához képest a sarkalatos törvényi rendelkezés inkább orientáló jellegű, mint ténylegesen hivatkozható jogi korlátokat fogalmazott meg, a szabályozási cél a szükségtelen vagy aránytalan eltérő rendelkezések lehetőségének kizárása volt. Míg az (1) és (2) bekezdés megfogalmazása szempontjából a cél az állampolgárokra vonatkoztatott védelmi intézkedések hatékonyságának emelése, a (3) és (4) bekezdés megfogalmazásai szerint „az élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonság,” értelmezési tartománya általános emberi jogi megközelítésben került rögzítésre, pusztán „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása” vonatkozatható mindkét esetben a magyar államra.

A másik megfogalmazási eltérés abból adódik, hogy a veszélyhelyzet alaptörvényi kihirdetési feltételrendszere a szomszédos országból áttérjedő hatások esetében eredendően következményi (eufemizálva: másodlagos oki) természetű: a célok közé így csak az (1) bekezdésben épülhetett be a következmények (amely a (3) bekezdésben eredendő kihirdetési feltétel) elhárítása, illetve az egészség és élet megóvásának célja, az első fordulat azonban a (4) bekezdés arányosítási rendelkezésében ismét felbukkan.

Mindez értelemszerűen kapcsolódik az AT10M alaptörvényi fogalmi kiegészítéséhez azzal, hogy a következmény-elhárítás specifikálása körében kapcsolja be az egyéni jogok preferált szegmensének érvényesítésén túl a nemzetgazdaság működőképességének fenntartására irányuló, a stabilitás fenntartásában konkretizált gazdasági alkotmányossági érdeket.

53. cikk (1)	
2022. május 24. előtt	2022. május 25 – október 31.
A Kormány  az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.	A Kormány <i>szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá</i> az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be

2. Táblázat: Az AT10M 1. cikk által kiegészített veszélyhelyzet fogalom

Az AT10M, valamint a Kat. kétszeri kiegészítése egyértelműen a régi Hvt. erőszakos biztonsági kihívások alapján modellezett kérdéskörén túlmutató, komplex-szemléletű biztonsági kihívások leképezése, ezzel összefüggésben a kormányzati különleges jogrendi szabályozási eszköztár jelentőségének felértékelődését tükrözi: nem a kormányzati erőszak-monopólium e felhatalmazási elemek elsődleges eszköze, utóbbi legfeljebb a közbiztonság fenntartása érdekében nyerhet kiegészítő szerepet. A stabilitási érdek elsődlegesen makrogazdasági és működőképességi jellegű.

Mindez azt is bizonyítja, hogy a szükséges beavatkozási irányok feltérképezése során a katonai szemléletmód legfeljebb a bevonható (rendszer-szintű tartalék minőségű) eszközök oldaláról nyerhet mérlegelést, a kihívások felszámolása szempontjából ugyanakkor nem ez a domináns szegmens. Erre is tekintettel a védelmi és biztonsági kontextus térhódítása folytán a válságkezelés kormányzati centrumának felül-mérlegelése és összkormányzati kontextusba helyezése indokoltnak tekinthető. Nem mellőzhető ugyanis annak figyelembevétele, hogy a régi Hvt-ben szabályozott különleges jogrendi időszakok, a váratlan támadás, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a szükségállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére sohasem került sor.<sup>19</sup>

Kérdéses persze, hogy mennyiben hordoz az *unknown unknowns* kiterjesztésű szabályozói elvárás eredendő hatékonysági limitációkat a válsághelyzetek kialakulása, értékelése és állami kezelése szempontjából. Az minden esetre valószínűsíthető, hogy e három mozzanat szempontjából a válsághelyzet kialakulása önmagában az állam szempontjából nem kizárható vagy megelőzhető külső körülmény. Az állam külső környezetének rövid időn belüli radikális romlása időről időre különböző szegmensekben elő szokott fordulni, így reálisabb elvárás az állam reagáló-képességére fókuszálni, nem pedig a válságszituációkra önmagukban.

Az már a vizsgálatunk szempontjából reális célként elfogadható szabályozási igény, hogy az állam értékelő és előrelátó képessége, valamint a késedelem nélküli reagálás eszközrendszereinek erősítése útján a védelmi és biztonsági reform mennyiben járulhatott hozzá az állami működőképesség fenntarthatóságához. Ha a reagáló képesség észlelési és értékelési kapacitása elégtelen, a reakció minimálisan késedelmes és nagy valószínűséggel az optimális szint alatti lehet csak. Erre épülve az állami reagálásra hivatott intézményrendszer időszakos trenírozása és kihívások elé állítása (riasztások és gyakorlatok formájában is) erősítheti a rendszer reagáló képességét, ugyanakkor a készenléti szint indokolatlanul magas tartása a résztvevők kifárasztása miatt végső soron negatívan is visszahathat a rendszer működőképességére: „túl gyakran kiáltottak farkast” szituációja végső soron ugyanúgy hatékonyság-csökkentő lehet, mint a gyors reagálásra készenlét elégtelen szintje.

Ha némileg illuzórikusnak ítéljük a biztonsági kihívások előzetes kizárhatóságának igényét éppen a résztvevő aktorok független változói hatásainak túl magas komplexitású eredőjeként, fel kell külön hívnunk a figyelmet az esetleges paradigma-váltások hatásaira is. Mint arra az AT10M léte önmagában is utal, ha a klasszikus katonai kihívások meghaladottságára alapított biztonságpolitikai filozófiával (a háború jogi kizárhatóságára alapított illúzió) szemben valósult meg egy nagyhatalmi státus elismerhetőségéhez kapcsolódó, de azt igazolni igyekvő klasszikus államközi konfliktus a nukleáris eskaláció veszélyével kombinálva, a nem klasszikus katonai kihívások hatásaira optimalizált állami válság-reagálási rendszer át-programozása válik szükségessé.

<sup>19</sup> Mindez azzal együtt is igaz, hogy ténylegesen a vörösiszap-katasztrófa időszakában a korabeli Alkotmány Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 23. pontjának c) alpontjában is rögzített módon ténylegesen szükségállapotot kellett volna kihirdetni 2010 októberében.

Nem mellőzhető annak értékelése sem, hogy az AT10M amellet, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása (a továbbiakban: AT9M) rendszerszintű felülvizsgálatra meghatározott időrendjét kétharmad évvel megrövidítette, a veszélyhelyzet-fogalom kiterjesztésének azonnali hatályba léptetésével egy más típusú időbeli dimenziót is alkotott. Még radikálisabb a felülvizsgálat hatása, ha nem az AT9M eredeti, 2020 december 23. és 2023. július 1. közötti időbeliségét, hanem az AT10M módosító javaslatának felmerüléséhez képesti időbeli szűkítést vizsgáljuk: ebből a szempontból a 2022. május közepéhez képest eredetileg fennálló 13 és fél hónap szűkült le 5 és fél hónapra, amely 50%-ot meghaladó felkészülési idő-elvonás.<sup>20</sup> Mindez egy olyan kormányzati ciklikussági időszakban, amikor az új tárcák felállítását és feladat-preferenciáit ezzel párhuzamosan kellett programozni, miközben az új veszélyhelyzeti tényállás kihirdetettsége folytán az eddig megszokott COVID-veszélyhelyzeti járványkezeléshez képest más célú és eszközrendszerű válságkezelés valósul meg.

Ez adott esetben vissza is hathat a haderőre például a határvédelem-századok felállításának veszélyhelyzeti rendelettel történő beindítása folytán,<sup>21</sup> ezzel lehetővé téve a haderő államhatárról levonuló harcoló állományának a katonai kiképzésre fókuszálását. Az azonnali hatályba lépés eljárásrendje tulajdonképpen az egészségügyi rendszer COVID-veszélyhelyzet időszakában megvalósult strukturális szintű reformjára emlékeztet, ahol mind az egészségügyi szolgálati viszony, mind pedig az ellátásban érdekelt intézményrendszer (és a miniszteriális irányításra/felügyeletre hivatott intézmények is) ténylegesen első ütemben különleges jogrendi körülmények között tesztelt rendeletek kivezető törvényi kanonizálásával nyerik el végleges formájukat.

Mindezekre is tekintettel felvethető az a kérdés is, hogy a küszöb alatti önkormányzati válságkezelési képesség és a különleges jogrendi szabályozás szükséges és arányos, de lényegében mérlegelési szempontból szabad szabályozási mezőbe utalt célrendszere szempontjából az ágazati reformok és kibővített különleges jogrendi eszköztár együttes alkalmazhatóságára épített szabályozási modell nem írta-e legalább részlegesen felül az AT9M előkészítése során megjelenített célrendszert a ténylegesen elért hatások szempontjából. Megítélésünk szerint ebből a szempontból, minimum a különleges jogrend béke időszaki válságkezeléssel elkerülhető célja szempontjából az AT10M trend-fordító hatásának tekinthető a kézirat lezárásának időpontjában. A végleges választ ugyanakkor nagyban befolyásolja majd, hogy a védelmi és biztonsági reform hatályba lépésének előrehozott időpontjában, 2022. november 1-jével ténylegesen meghosszabbításra kerül-e a *szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény* hatálya, így az új típusú veszélyhelyzeti tényállás az Alaptörvény 53. és 51. cikke között hivatkozást vált, vagy pedig – összehangolt védelmi tevékenység kihirdetésével vagy anélkül – végső soron novembertől béke szabályok válnak alkalmazhatóvá.

### **3.4 A stratégia-alkotási eljárásrendi modellen alapuló összehasonlítás**

A védelmi és biztonsági reform a második COVID-veszélyhelyzet hatálya alatt olyan időszakban indult el, amikor a különleges jogrendi időszakok közül csak a régi Hvt. szabályozási körén kívüli

<sup>20</sup> A lerövidített 2022. évi időszak ellenére is mintegy 22 hónapos a védelmi és biztonsági reform szabályozási és felkészülési idejének összesített időtartama. Erre tekintettel a „kellő felkészülési idő” szempontja felülmérlegelésre került, de a határidő rövidítésével együtt is érvényesült.

<sup>21</sup> Lásd az *általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvédelemre vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet* kialakítását a Magyar Honvédség szerződéses légénységi állománya mintájára.



válságkezelésre volt gyakorlati tapasztalat, annak küszöb alatti és kihirdetett különleges jogrendi megvalósulási formájában egyaránt. A védelmi és biztonsági kontextus meghonosítása azonban egy stratégia-alkotási folyamat részeként is értékelhető, összevethető a stratégia-alkotás NATO szempontjából leírt ötlépcsős eljárásrendjével is:

- a stratégiai célok meghatározása;
- a fő stratégiai kihívások (akadályok) azonosítása a stratégiai célokhoz viszonyítva,
- a kihívások kiváltó okainak azonosítása, a függő és független változók csoportosításával a rejtett okok feltárása,
- a további beavatkozási lehetőséggel rendelkező szereplők lehetséges „ellentevékenységeinek” beazonosítása, majd
- a komplex diplomáciai, katonai, gazdasági és technológiai eszköztárra építve a lehetséges kezelési eszközök feltárása, a gyengeségek értékelésével komplex módon.<sup>22</sup>

E folyamat szempontjából ugyanakkor jelezni kell, hogy a két ütemben lezajlott Alaptörvény-módosítási, majd dominánsan sarkalatos (és fáziskéséssel feles) törvények elfogadási és módosítási szakasza visszatérő korrekciókkal voltaképpen a modell záró fázisába sorolható.<sup>23</sup> Mivel a modell szerinti eljárásrend a stratégia-alkotásra vonatkozik, ehhez képest a jogi szabályozási célja csak a reaktív eszközrendszer (és esetlegesen visszaható módon a stratégiai tervezés eljárásrendjének) meghatározása lehet, amelyekhez képest a célok, kihívások és eszközrendszer leírása ténylegesen a jogi-normatív hierarchia szerint alacsonyabb szintű, a céltételezés szempontjából mégis meghatározó jellegű stratégiai dokumentumok tárgyköre.

A korábbi fázisok szerinti elemzés a Nemzeti Biztonsági Stratégia (a továbbiakban: NBS)<sup>24</sup> és a Nemzeti Katonai Stratégia (a továbbiakban: NKS)<sup>25</sup> tárgyköre, amelyek 2020-2021-es időállapotot tükrözve rögzültek a jogrendszerben a védelmi és biztonsági reform peremfeltételeiként. Az elfogadás pillanatában azonban a két stratégia egymáshoz viszonyított szerepe sem volt feltétlenül egyértelmű: normatani szempontból azonos szintre tartoztak és formálisan egyaránt kapcsolódtak a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat* 17. pontja szerinti felhatalmazáshoz, ugyanakkor az NKS az NBS végrehajtására is irányuló ágazati stratégiaként tárgykörében nyilvánvalóan szűkebb, és inkább az eszközrendszer irányába eltolódó megállapításokat tartalmaz, távolabbról kapcsolódva a korábbi országnévvel is szimbolizált, Alaptörvényt megelőző makro-stratégiai keretrendszerhez.

A védelmi és biztonsági reform intézményrendszer-építési folyamata így nem tekinthető lineárisnak. Azon túl, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszer felülvizsgálata a 2022-es évben folyó rendszerépítés során négy eltérő veszélyhelyzet-fogalommal is szembesült,<sup>26</sup> gyakorlattá vált a különleges jogrendi szabályozás hatálya alatt történő kísérleti

<sup>22</sup> Marina Henke: The „dos and don’ts” of strategy making; *NDC Policy Brief* No 06 March 2022 [https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=754\\_1-2\\_o](https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=754_1-2_o).

<sup>23</sup> A folyamat leírását lásd: KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében: *Védelmi-Szabályozása és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21. [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_21\\_K%C3%81D%C3%81R%20P%C3%A1l\\_TILL%20Szabolcs\\_A%20v%C3%A9delmi%20C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20tev%C3%A9kenys%C3%A9gek%20C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1nak%20biztos%C3%ADt%C3%A9kai%20a%20Vb%C3%B6\\_%20t%C3%BCkr%C3%A9ben.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_21_K%C3%81D%C3%81R%20P%C3%A1l_TILL%20Szabolcs_A%20v%C3%A9delmi%20C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20tev%C3%A9kenys%C3%A9gek%20C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1nak%20biztos%C3%ADt%C3%A9kai%20a%20Vb%C3%B6_%20t%C3%BCkr%C3%A9ben.pdf) 13-14. o.

<sup>24</sup> *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat*.

<sup>25</sup> *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat*.

<sup>26</sup> Az Alaptörvény 53. cikke szerinti fogalmat az AT9M az 51. cikkbe helyezte át, gyűjtőfogalmat alkalmazva. Az AT10M mindkét fogalmat ugyanazzal a határon áttérjedő kihívások kezelésére vonatkozó szövegrésszel

szabályozási fázisok alkalmazása is a rendszer-építés valós idejű teszttüzemeként. Ahogyan a COVID-válságkezelés veszélyhelyzeti rendszere gyakorlatilag egyidejűleg vált le a válság-egészségügy és a katasztrófavédelmi tevékenység 2020-ban hatályos intézményeiről, a határőrizeti rendszer 2015-től a honvédelmi képességek<sup>27</sup> bevonására (is) kiható visszaépítése a határvadász-alakulatok ugyancsak veszélyhelyzeti szabályozással történő elsődleges felállításával módosult 2022. nyarától. Míg így a védelmi és biztonsági reformnak az AT9M-től a 2022-es parlamenti választásokig terjedő szakasza elsődlegesen a béke időszakban le nem terhelt katonai képességek elsődlegesen katonain túli kihívások kezelésébe való bevonhatóságára fókuszált, az AT10M-től kezdődő második szakasz a szűkebb értelemben vett katonai kihívásokra való felkészítés intenzitásának lehetővé tételeként is értékelhető, bár indokolási szinten nem exponált áttételes hatásként.

A Vbő., illetve az új Hvt. kidolgozása még az első időszak kihívás-értékelési kontextusában valósult meg, azok hatályba lépésére ugyanakkor már egy más, katonai tevékenységből eredő kihívás-sorozat kezelhetősége érdekében korrigált formában valósul meg, miközben az NBS és NKS céltételezései formálisan változatlanok maradtak. Új stratégiai szintű értékelési peremfeltételként így csak nemzetközi dokumentumokban értékelt kihívások tekinthetők, elsődlegesen a NATO új Stratégiai Konceptiója kiemelésében.<sup>28</sup>

A védelmi és biztonsági szabályozási folyamat 2022. tavaszán megvalósult újratervezése mégsem feltétlenül értékelhető a reform kritikájaként, mivel az akár a biztonsági körülmények radikális változására adott gyors reakcióként is minősíthető: e pragmatikus elem ugyanakkor feltételezi a kompromisszum felvállalását, amelynek védhetősége elsődlegesen a stratégiai célhoz képest ítéelhető meg.<sup>29</sup> Ennek előkészítése során viszont a korlátozott és zárt szakmai előkészítés és a demokratikus döntéshozatal dinamikája a multilateralizmus és a jogi szabályozottságon alapuló világrend olvasatában célként vagy eszközként is értékelhető, eltérő mélységű kompromisszumokat tolerálva<sup>30</sup> annak ellenére, hogy az állami biztonsági infrastruktúra alapvető mélységű programozása fogalmilag nem lehet elhúzódó és széles körű egyeztetések tárgya, mert annak során az ellenérdekű pozíciók megjelenését és érdek-torzító hatását legalább a kísérletek szintjéig vélelmezni kell.

---

egészítette ki, így ténylegesen három fogalom alkalmazása valósul meg: 2022. május 24-ig az eredeti 53. cikké, május 24 és október 31. között a kiegészített 53. cikké, illetve november 1-től a kiegészített 51. cikké. Az első két szövegváltozat alapján két eltérő célú veszélyhelyzet valósult meg 2022. során: a COVID-válságkezelést a szomszédos országból áttérjedő kihívások különleges jogrendi eszközökkel történő kezelése váltotta fel. Elemzését lásd: TILL Szabolcs A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúlyváltozásai II. (Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése); *Védelmi-Szabályozása és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/25*. [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK MT 2022 25 TILL%20Szabolcs A%20honv%C3%A9delmi%20alkotm%C3%A1nyoss%C3%A1g%20tematikus%20trendjei%20%C3%A9s%20hangs%C3%BAlyv%C3%A1ltoz%C3%A1sai%20II..pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2022_25_TILL%20Szabolcs_A%20honv%C3%A9delmi%20alkotm%C3%A1nyoss%C3%A1g%20tematikus%20trendjei%20%C3%A9s%20hangs%C3%BAlyv%C3%A1ltoz%C3%A1sai%20II..pdf) 18-21. o.

<sup>27</sup> A jelen tanulmány tárgyát meghaladná a határőrizeti és határrendészeti tevékenység fejlesztésének rendszerszintű értékelése, így csak egyes a honvédelmi szabályrendszerre visszaható elemek kerültek megemlíítésre.

<sup>28</sup> „Az új stratégia érdekes politikai dokumentum: egyszerre tekinthető a 2010. évi stratégiai koncepció folytatásának és a hidegháborús feladatokat visszahozó újrakezdésnek. Nyelvezete finom, diplomatikus, nem beszél ellenfélről vagy ellenségről, csak stratégiai versenytársról, a háború egyszer szerepel a szövegben, mégis a megfogalmazott alapelvek, feladatok „kőkemények”, a háborús felkészülést idézik meg. A koncepció egy megerősített védelmi szövetség képét rajzolja fel, amely képes és kész magas intenzitású, több műveleti térben, atomfegyverrel rendelkező vetélytársak elleni háború megvívására.” SZENES Zoltán: Felkészülés a háborúra? A NATO új stratégiai koncepciójának értékelése; *KKI Elemzések KE\_2022/41*. [https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/08/KE\\_2022\\_41\\_NATO\\_felkeszules\\_a\\_haborura\\_Szenes\\_0818.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/08/KE_2022_41_NATO_felkeszules_a_haborura_Szenes_0818.pdf) 3. o.

<sup>29</sup> Henke im. 4. o.

<sup>30</sup> Vesd össze: Henke im. 3. o.

Vizsgálatunk ezért e ponton már arra keresi a választ, hogy a honvédelemre vonatkozó szabályozási rendszer felülvizsgálata szempontjából a védelmi és biztonsági reform AT9M, illetve AT10M által jellemezhetően elkülöníthető két időbeli szakasza folyamatosságként, vagy inkább megszakítotttsággként jellemezhető. Ennek során megvizsgáljuk a hivatkozott két nemzeti stratégiai dokumentumban megjelenő kihívási mátrixokat: a jelen alcím a katonai dimenzió szempontjából ütközteti a NATO új Stratégiai Konceptiójával, majd a következő alcím – a honvédelmi alkotmányosság jogállamisági eszközrendszere szempontjából – ütközteti az alkalmazott eszközöket az Európai Unió 2020-2022. között megfogalmazott országspecifikus kritikáival.<sup>31</sup>

Az ötlépcsős stratégia-építési modell alapján a Függelék szerint besorolt NBS és NKS kivonatok alapján megállapítható, hogy a két dokumentum végső soron mind a biztonsági kihívások, mind pedig azok háttere szempontjából értékelte a közelmúlt stratégiai sokkját, a COVID-19. pandémiát és az ukrajnai orosz invázió furcsa háborújának (akkor távolinak tűnő) lehetőségét.

Ha mindezt a NATO időközben megjelent Stratégiai Konceptiójának<sup>32</sup> nemzetközi és hazai elemzéseivel vetjük össze megállapítható, hogy az orosz agresszió elítélésének és a kollektív védelmi fókusz hangsúlyozásának közösségén túl eltérő – az akár az előkészítő fázishoz képest is értékelhető – hangsúly-eltérések értékelése. Míg a NATO *think tank* értékelése szerint a három hosszú távú meghatározó elem a globalizációból eredeztetve, de azzal szemben hatva Kína szerepe, a technológiai fejlődés és a klímaváltozás, amelyhez képest a COVID-válságkezelés és az ukrajnai orosz agresszió csak korrekciós kompromisszumként *trade-off* szerepet nyerhet.<sup>33</sup> E felfogás szerint a két rövid távú stratégiai sokk eltérít a hosszú távú kihívásoktól, így a kollektív védelmi fókusz a további alapfeladatokról téríti el az anyagi és katonai erőforrásokat egyaránt, a technikai fejlődés források hiányában lassulhat, illetve a klímaváltozás alapvető stratégiai döntése a kínai együttműködési dilemma. A jelen kihívások hatása összességében a jövő-orientáció beszűkülésével jár.

A hazai elemzők – ezzel szemben – az amerikai víziót tükröző hosszú távú projekt-igények szempontjából az eltérítés kockázatainak kiemelése helyett a kihívási mátrix-elmozdulására fókuszáltak, kiemelve az Orosz Föderáció közvetlen és legjelentősebb biztonsági fenyegetési minőségét, reflektálva ugyanakkor a hosszú távú békülékenységi attitűd lehetőségére is, valamint a déli szárny kezdeményezésére a terrorizmus visszaemelését.<sup>34</sup> Ebben az olvasatban a klímaváltozás amerikai biztonsági prioritási kiemelése, valamint az öt biztonsági kihívás, két kockázat és öt fenyegetettség körébe kategorizálás meghatározó, amelyben a két kiemelt fenyegetettségen túl globálisan az illegális migráció és a kiber-támadások, több szinten pedig a hibrid támadások lehetősége is beletartozik.<sup>35</sup> Szenes professzor végkövetkeztetése szerint: „Az elrettentés és védelem

<sup>31</sup> „Az EU-t és a NATO-t a nyugati civilizáció értékközösségének tekintjük. Magyarország magáénak vallja a NATO és az EU szerződéseiben rögzített értékrendjét. A biztonsági veszélytényezők meghatározásánál – sajátos nemzeti érdekeink, mint elsődleges kiindulópont mellett – irányadónak tekintjük a NATO és az EU stratégiai dokumentumaiban foglaltakat.” NBS 17. pont

<sup>32</sup> NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022 [https://www.nato.int/nato\\_static\\_files2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic\\_concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic_concept.pdf)

<sup>33</sup> Andrea GILLI, Mauro GILLI, Gorana GRGIĆ, Marina HENKE, Alexander LANOSZKA, Hugo MEJER, Lucrezia SCAGLIOLI, Nina SILOVE, Luis SIMÓN and Max SMEETS: Strategic Shifts and NATO's new Strategic Concept; *NDC Research Paper No.24 – June 2022* <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=771> 1-2. és 45-48. o.

<sup>34</sup> SZENES im. 10-11. és 12. o.

<sup>35</sup> SZENES im. 10-12. o.



fejezet egy megerősített védelmi szövetség képét rajzolja fel, amely képes és kész magas intenzitású, több műveleti területre kiterjedő, atomfegyverrel rendelkező vetélytársak elleni háború megvívására.”<sup>36</sup>

Az előkészítés három csúcstalálkozóhoz kötött folyamatosságának<sup>37</sup> kiemelésén (amelynek két utolsó fázisa közé esett) az AT10M elfogadása túl a Stratégiai Védelmi Intézet elemzésének hangsúlyai szintén orosz háborús reakció-fókuszúak: a némileg eltérő kihívás-kockázat – fenyegetési spektrum elemzésén túl ugyanakkor itt az elrettentés és védelem sorrendiségi kérdésén túl az elrettentés minőségi változása (megtorlás helyett megtagadás alapú, tehát a megtámadási költségeket emelő elrettentés) és végrehajtást szolgáló haditechnikai technikai és többnemzetiségű katonai szervezetekre vonatkozó fejlesztések részletezése az elemzés túlnyomó része.<sup>38</sup>

A NATO új Stratégiai Koncepciójából eredő szövetségi feladatok végrehajthatósága, valamint a módosításokat kiváltó, szomszédos országban zajló katonai tevékenység nagyságrendje és közelsége végső soron a hatályos honvédelmi típusú különleges jogrendi esetek kihirdethetőségének, vagy legalábbis a honvédelmi veszélyhelyzet bevezetésének mérlegelését is kiválthatta volna. Ezzel szemben ugyanakkor a veszélyhelyzet fogalmi kiterjesztését valósította meg az AT10M.

### 3.5 A honvédelmi alkotmányosság jogállamisági kontextusa

A honvédelmi alkotmányosság jogállamisági olvasata inkább az Európai Unió országjelentéseiben kimutatható konstans elem, mint a NATO – alapvető szintű „*rule of law*” megfogalmazásainak alábontásaként. Ebből a szempontból a cél / eszköz reláció eltérő mélységű hatásával kell számolnunk, illetve figyelemmel kell lennünk a Velencei Bizottság EU országjelentésekbe beszűrődő hatására. A honvédelmi alkotmányosság szempontjából – figyelemmel az AT9M és AT10M elfogadásával összefüggő bírálatokra – vizsgálatunk szempontjából releváns

- a módosítások eljárásrendje (elfogadási mód),
- a sarkalatos és a kétharmados döntések különleges jogrenddel kapcsolatos szükségessége,
- a különös jogrendi feltételrendszer tartalmi elemei és az egyes intézkedések értékelése, illetve
- a különleges jogrend kapcsolódása a honvédelmi kötelezettségek rendszeréhez.

Az *elfogadási mód* vonatkozásában a kritika voltaképpen az 2011 óta konstans: az alkotmányozásra és alkotmány-módosításra feljogosított többség feszes időrendben történő biztosítása helyett egy időben akár csúszásokat is megengedő, de a kiterjesztett *stakeholder*-felfogáson alapuló, társadalmi részvételt kifejezetten pártoló eljárásrendi igény a bírálatok visszatérően idealizált eleme, itt még nem fókuszálva az NGO-kra.<sup>39</sup> Az instrumentális

<sup>36</sup> SZENES im. 15. o.

<sup>37</sup> CSIKI VARGA Tamás – TÁLAS Péter: Megerősített elrettentés és védelem – a NATO új stratégiai koncepciójának és madridi csúcstalálkozójának értékelése; *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet ELEMZÉSEK* 2022/8 2022. július 12. [https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI\\_Elemzesek\\_2022\\_8.pdf](https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemzesek_2022_8.pdf) 1. o.

<sup>38</sup> CSIKI VARGA – TÁLAS im. 5-12. o.

<sup>39</sup> Council of Europe Venice Commission DRAFT OPINION ON THREE LEGAL QUESTIONS ARISING IN THE PROCESS OF DRAFTING THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY Strasbourg, 17 March 2011 Opinion no. 614/2011 CDL(2011)016 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)016-e) (a továbbiakban: CoE CDL(2011)016) 20-21 bekezdések, 5. lap. és Venice Commission CDL-AD(2021)029-e Hungary - Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)

szemléletüként minősített<sup>40</sup> AT9M és az AT10M esetében a gyors és különleges jogrend hatálya alatti elfogadás közös volt, a végrehajtásra való felkészülésre rendelkezésre álló idő<sup>41</sup> ugyanakkor radikálisan eltért, az AT9M hatályba lépésének lerövidítése, valamint a veszélyhelyzet fogalmi kiterjesztésének azonnalisága miatt.

Ehhez képest a 2022. évi EU jogállamisági országjelentés a különleges jogrendi tárgykörben nem tartalmaz tényleges javaslatot, az AT10M folyamat tényét csak megjegyzi, azonban azt érdemben nem kommentálja. Bírálta ugyanakkor a COVID-válságkezelés célján túllépő, már az ukrán menekülthullám kezelését szolgáló, kedvezményeket biztosító intézkedéseket is.<sup>42</sup> Ha tehát e bírálatokat összegezzük, a Kormánynak azonnali beavatkozási lehetősége a gazdasági hatások vonatkozásában csak szigorúan a célhoz kötődő értelemben, ellenérdekű gazdasági felek hiányában lehetne, illetve különleges jogrend hatálya alatt a szabályozási keretrendszer egyáltalán nem lenne érinthető.

Az elvárás és a konkrét folyamatok összeütközése ugyanakkor további kiemelés is érdemel: végső soron ugyanis a védelmi és biztonsági reform célja a védelmi szükséglet társadalmi tudatosítására irányul,<sup>43</sup> amellyel a döntéshozatali fázis gyorsasága és zártsága formálisan ellentétben áll, azonban utóbbinak indoka lehet a változási szükséglet hirtelen felmerülő, rádöbbenés-típusú tudatosulása<sup>44</sup> és az esetleges ellenható tényezők akadályozó hatására törekvés. E látszólagos ellentmondás az AT9M esetében a kockázatok értékelésében megjelent szubjektív kormányzati változással, az AT10M esetében viszont minőségileg új típusú, korábban meghaladottnak tekintett kockázat (államok közötti háborús konfliktus) visszatérésével magyarázható.

A sarkalatosági probléma ebből a szempontból egy sajátossága miatt kiemelt részkategória, amelynek a különleges jogrenddel összefüggő felmerülése is ambivalens: a hagyományos hazai közjogi értékelés szerint a sarkalatos törvények köre – az Alaptörvény tehermentesítésén túl – végső soron a politikai érzékenységtől területek fokozottabb konszenzus-igényét biztosító eszköz. Mindez ugyanakkor az alkotmányozó többség megléte (és ismétlődésének valószínűtlenné nyilvánítása folytán) a Velencei Bizottság értékelésében

---

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e) (a továbbiakban: CoE CDL(2021)029-e) 83-84. bekezdés 20. o.

<sup>40</sup> CoE CDL(2021)029-e) 84. bekezdés 20. lap.

<sup>41</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) HUNGARY NINTH AMENDMENT TO THE FUNDAMENTAL LAW and EXPLANATORY MEMORANDUM (Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law) Strasbourg, 3 June 2021 Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)045-e) Special legal order 8. lap, idézi CoE CDL(2021)029-e) 72. bekezdés 18. o.

<sup>42</sup> BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM SWD(2022) 517 final 2022. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon, Luxembourg, 2022.7.13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0517&from=EN> (a továbbiakban: EU Jogállamisági országfejezet 2022.) 28-29. o., különösen 194. lábjegyzet: „Például a kormány az Országgyűlés által elfogadott törvényeket írt felül, az üzemanyag-kiskereskedelem (84/2022. (III. 5.) Korm. rendelet és a 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet), valamint az ukrán menekültek SIM-kártyákhoz való hozzáféréseinek (88/2022. (III. 7.) Korm. rendelet) szabályozása érdekében, az Alaptörvény tizedik módosításának elfogadása előtt.”

<sup>43</sup> Lásd NKS BEVEZETŐ első bekezdését: „A haza védelme össznemzeti ügy. A haderő képességeinek fejlesztése mellett megköveteli az országvédelemben érintett szervezetek közötti szoros együttműködést, a gazdaság növekedése mellett a nemzeti védelmi ipar fejlesztését, a széles társadalmi összefogást és az állampolgárok haza védelme iránti elkötelezettségét.”, valamint a 4.2. NEMZETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI KÉPESSÉG (VÉDELMI IGAZGATÁS) fejezet utolsó bekezdését: „Erősíteni kell a honvédelemért érzett társadalmi felelősséget, valamint a veszély-, válság- és konfliktushelyzetek társadalmi kezeléséhez szükséges aktivitást.”

<sup>44</sup> Lásd Henke im. „aha-moment” 4. o.

fordult előbb az Alaptörvény kiüresíthetőségének eszközévé,<sup>45</sup> majd a demokratikusan megválasztott hipotetikus új parlamenti hatalom akadályává.<sup>46</sup> Míg tehát a különleges jogrendi részletszabályok esetében a viszonyítás alkotmányossági vonatkoztatási pontjához képest a sarkalatoságból eredő többlet-feltétel jogi zárványokat eredményező demokratikus döntéshozatali akadállyá fajul, a különleges jogrend kihirdethetőségével vagy meghosszabbíthatóságával kapcsolatban ugyanaz (vagy szigorúbb) eljárási feltétel megmarad a garanciális elemek pozitív minősítettsége körében.<sup>47</sup>

A különleges jogrendi kihirdetési feltételek<sup>48</sup> egyik eleme a definíciók értékelhetősége, a másik pedig az esetleges alaptörvényi időbeli korlátozottságok érvényesülése. Az első szempontból elsődlegesen a számszerűség, nem pedig a kategóriák összessége által lefedett esetkörök szükségessége nyert értékelést: míg először visszaigazolást nyert a differenciát, 2011-es változatában öt különleges jogrendi esetet differenciáló szabályozási rendszer,<sup>49</sup> az AT9M esetében a már hat eleművé duzzadt szabályozás egyszerűsítésének igénye a Velencei Bizottság külön jelentésében és az EU 2021-es jogállamisági országjelentésében visszaigazolást, illetve megemlítés nyert.<sup>50</sup>

Ennek során a Velencei Bizottság a sarkalatos törvényi szint hiányában a szabályrendszer tényleges alakíthatóságából eredő bizonytalanságokra utalt a Kormány jogkörének kiterjesztése mellett, az EU 2021-es országjelentése ezzel szemben a parlamenti jogkör-kiterjesztés egyensúlyozó szerepének visszaigazolása mellett az alkotmánybírói kontroll tényleges veszélyhelyzeti megvalósulását bírálta.<sup>51</sup> Az AT10M-ről önálló velencei bizottsági jelentés nem ismert és az EU 2022-es országjelentése pedig tartózkodik a fogalmi kiterjesztések minősítésétől. Megjelenik ezzel szemben az alkotmánybírói beadványok sikerességi mutatóinak kiemelése és a felülvizsgálati önkorlátozások bírálata, az ügyekben ellenérdekeltek, illetve külső „szimpatizánsok” felvetései alapján. Ezek alapján visszatérő megállapítás az eltérő szabályok extenzív alkalmazásának bírálata a COVID-válságkezeléssel összefüggésben, megállapítva a veszélyhelyzet fennálltat, de szükségessége/megengedhetősége szempontjából csak a határozatlan idejűség vagy határozott idők folyamatos hosszabbításának gyakorlatát rögzítve.<sup>52</sup>

<sup>45</sup> CoE CDL(2011)016 55-56. bekezdés, 11. o.

<sup>46</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) DRAFT OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY Strasbourg, 6 June 2011 Opinion no. 618 / 2011 CDL(2011)032 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)032-e) (a továbbiakban: CoE CDL(2011)032) 12. bekezdés 4. o.

<sup>47</sup> CoE CDL(2021)029-e 76. bekezdés 18-19. o.

<sup>48</sup> Szükséges mindezek mellett utalni arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában ismert az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 15. cikkén alapuló derogációk megkérdőjelezése a demokratikus társadalmakban szükségesség és annak feltétlenül szükséges mértékének megtartottsága oldaláról, azonban a különleges jogrendi feltételrendszer önmagában ennek során nem tárgya a vizsgálatnak, csak a derogáció hivatkozású szolgáló tényhelyzet megalapozottsága. Lásd. ECHR Factsheet – Derogation in time of emergency; February 2022 [https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_derogation\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf) 3-10. o. A COVID-válságkezelés Magyarország vonatkozásában derogációs értesítés nélkül valósult meg, így a magyar COVID-jogkorlátozási ügyekben az EJEE általános szabályai szerint kerülne sor az egyes intézkedések megengedettségeinek elbírálásra.

<sup>49</sup> CoE CDL(2011)032) 135-138. bekezdés 27. o.

<sup>50</sup> CoE CDL(2021)029-e 75. bekezdés 18. lap és BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM SWD(2021) 714 final 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel, 2021.7.20. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rolr\\_country\\_chapter\\_hungary\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_hungary_hu.pdf) (a továbbiakban: EU Jogállamisági országfejezet 2021.) 24. o.

<sup>51</sup> EU Jogállamisági országfejezet 2021. 22-24. o., különösen 182. lábjegyzet.

<sup>52</sup> EU Jogállamisági országfejezet 2022. 29. o.



A *különleges jogrendi* intézkedések értékelése szempontjából elkülöníthetően értékelhető dimenzió a béke időszakról elkülöníthető, egyes különleges jogrendi időszakokhoz kapcsolódó *kötelezettségek* (Alaptörvény XXXI. cikk) megítélhetősége, illetve az alapjogkorlátozó egyéb intézkedések megengedettsége jelent. Itt a katonai szolgálati kötelezettség, a honvédelmi munka és polgári védelmi kötelezettség, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség (GASZ) keretrendszere lehet vizsgálat tárgya azzal, hogy az AT9M végső soron hadiállapotra korlátozta a katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség értelmezési tartományát, a többi kötelezettséget ugyanakkor nem érintette, bár a kapcsolódó szabályok béke időszaki értelmezési tartományának megjelenése a Vbő. és az új Hvt. alapján valószínűsíthető.

A szolgálati kötelezettség vonatkozásában a polgári szolgálati alternatíva hiánya 2011-óta exponált, de el nem fogadott bírálata tárgya,<sup>53</sup> a két további személyes szolgálati kötelezettség rendszer-szinten viszont visszaigazolt az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából, bár a GASZ a közteherviselés és tulajdoni korlátozhatóság dogmatikájának oldaláról, az első kiegészítés szempontjából is érintett.<sup>54</sup> Az AT9M bírálata során, mivel nem a különleges jogrendi részre fókuszált elsődlegesen, az Alaptörvény XXXI. cikkét pontosító 4. cikk nem eredményezett önálló kiemelését.

A kettős intézményrendszeri bírálatok röviden úgy foglalhatók össze, hogy sem a különleges jogrendi feltételrendszer felülvizsgálata (függetlenül egyébként a részleteiben visszaigazolt konkrét korrekciós irányoktól), sem pedig a feltételrendszer korrekciója nélküli esetleges kiterjesztő értelmezés nem nyerte el a bírálók rokonszenvét. Szarkasztikusan megfogalmazva: rendszerszinten az elvárás az „éjjeliőr-állam” lenne, leginkább hibernált állapotban annak ellenére, hogy a COVID-válságkezelés nemzetközi horizontális összevetésében a Velencei Bizottság általános jelleggel kiemelete a kihívásokra reagáló intézkedésekre felkészültség elégtelen szintjét, illetve az egyes különleges jogrendi intézkedések értékelésének lépcsőzetes metodikáját.<sup>55</sup>

Ennek következtében ugyanakkor az is megállapítható, hogy az extenzív és céltól eltérő bírálat elkerülése érdekében az egyeztetés nélküliség és az esetleges részletes sarkalatos szabályozhatósági metodika került kormányzati oldalról elsődlegesen beáldozásra az AT10M elfogadása során azzal, hogy az AT9M különös részi elemei felkészülési idejét érintő szűkítés akár az európai intézmények ezzel kapcsolatos érdektelenségére is visszavezethető. Az AT9M, valamint a COVID-válságkezelés európai bírálati folytán nem lehetett kérdéses, hogy az AT10M elfogadása kisebb mértékű bírálati kockázatot hordoz, mint a járvány-kezeléssel vagy elsődleges gazdasági következményeivel összefüggésbe nem hozható, háborús eredetű humanitárius kihívás és gazdasági következményeinek kezelése.

#### 4. Összegzés

<sup>53</sup> Vess össze [CoE CDL\(2011\)032 84-85. bekezdés, 18. o.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e) és POSITION OF THE GOVERNMENT OF HUNGARY ON THE OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011) Strasbourg, 2 August 2011 Opinion no. 621/2011 CDL(2011)058 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e)

<sup>54</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e) Article XXXI – Military service 8. o.

<sup>55</sup> [CoE CDL\(2011\)032 86-89. bekezdés, 18-19. o.](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e)

<sup>55</sup> A szabályozás, a kihirdetés és az egyes rendelkezések érvényesítése más-más szempontú szükségességi és arányossági mérlegelésének elemzését lásd: Till Szabotcs: *Különleges jogrend 2020-2023.*; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 40. és 132-136. o., különösen a 70. lábjegyzet szerinti EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT CDL-AD(2020)014, 2020. JÚNIUS [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e) 34. bekezdés, 8. o.

Tanulmányunk korábbi fejezeteiben a biztonsági kihívások változásával összevetett percepciók, a történeti meghatározottságok, valamint a külső intézményi környezetet jelentő szövetségi és integrációs fórumok inputjai és reakciói szempontjából közelítettünk a védelmi és biztonsági reform két szakaszához, illetve az AT10M elfogadásának kiváltó okaihoz.

A védelmi és biztonsági reform elsődlegesen mégsem csak a külső körülmények és kihívások változása folytán determináltak, hanem egyfajta visszahatásként a biztonság komplex fogalomhasználata dominánssá válásának a következménye, részben pszichikai jellegű. A kihívások értelmezési szűrője szempontjából nagyobb mértékű a változás, mint azt önmagában a kihívások halmozódása feltétlenül szükségessé tette volna azzal együtt is, hogy a különböző típusú biztonsági kihívások egyidejű kezelésének szükségessége 2014-től kezdődően folyamatosan erősödött, egyfajta kumulatív hatást eredményezve amellet, hogy a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság rendezvényei köré szerveződött kutatások ösztönző hatása is kiemelésre érdemes.<sup>56</sup>

Az AT10M kapcsolódása az AT9M-hez így összességében véleményünk szerint is visszaigazolható, azonban a célok és eszközök modifikáltsága szempontjából a folyamat inkább egy újratervezett 2.0 változatként, mint a reform pusztá felgyorsításaként írható le. Megítélésünk szerint már a Vbö. az új Hvt. elfogadása, valamint az *egyres törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvénnyel* újraalkotott felhatalmazási rendszer során elérte azt a kritikus módosítási tömeget, amely a koncepción belüli, de még a hatályba lépést megelőző finomhangolásként értékelhető.

Azzal ugyanakkor, hogy az AT10M a veszélyhelyzet AT9M szerinti fogalmát is felülvizsgálta, végső soron megváltoztatta a különleges jogrend küszöbének kezelésével kapcsolatos kormányzati szabályozási koncepciót. Ellentétben ugyanis az Alaptörvény jelenleg még hatályos 53. cikk (1) bekezdése szerinti veszélyhelyzet-fogalommal, az új 51. cikk (1) bekezdés „élet- és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztető esemény”-fordulatra épített megfogalmazása sem tartalmi szempontból nem korlátozott a korábbi definícióból példaló felsorolás részeként átemelt elemi csapásra és ipari szerencsétlenségre, sem pedig az ok országon belülsége szempontjából nem determinált.

Kevésbé kiterjesztő értelmezést jelentett volna az orosz-ukrán háború válságkezelési szcenáriójának az AT9M-szerinti veszélyhelyzet-fogalom változtatás nélküli szövege alá vonása a hatályba lépést követően, mint a korábban bírált veszélyhelyzeti járványkezelési megoldás az elemi csapás – ipari szerencsétlenség spektrum szempontjából.

Míg tehát az Alaptörvény 53. cikke esetében az AT10M szomszédos államból áterjedő hatások kezelésére irányuló hármaskiterjesztés nélkül az új típusú veszélyhelyzet kihirdethetősége fel sem merülhetett volna, az AT9M hatályba lépésétől az új 51. cikk gyűjtőfogalmi megfogalmazás fenntartható lett volna az áterjedő hatások nevesítése nélkül is. Megítélésünk szerint ezen alternatíva választása esetén valósult volna meg a védelmi és biztonsági reform gyorsított hatályba léptetése, nem pedig újra-tervezéssel kapcsolt felgyorsítása.

<sup>56</sup> Összefoglalásként lásd különösen a Kádár (2020) im. 9., 13-15., 19-20. és 24-31. lapok lábjegyzeteiben megjelölt tanulmányokat, valamint a VBSZK *Műhelytanulmányok 2021-2022. évi kiadványait*. <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2021> és <https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022>.

Felvethető természetesen ezzel szemben, hogy a három szomszédos államból áttérjedő tényállás nevesítése eleve is a koncepció látens részét képezhette, csak éppen a háborús szituáció veszélyének távolisága, valamint a közelgő választások közelségének összevetése folytán került mellőzésre, mint ahogyan az AT9M hatályba lépésének előbbre hozatala is e kontextus része. Szabályozás-technikai értelemben egyértelmű, hogy az AT9M „megnyitása” nélkül nem lehetett volna Hárszabály-szerű módosító javaslatot beadni a hatályba léptetési időpontjához, ráadásul az Alaptörvény új 51. cikkének a következmények kezelését megalapozó „ezek” szövegrésze többes számú kapcsolódó feltételi felsorolást feltételez, amelyhez képest a példálózó felsorolással kiegészített „esemény” megfogalmazás egyes számú alakja jogszabály-szerkesztési szempontból indokolt lehet, mondattani szempontból ugyanakkor hibás. Az AT10M következtében beemelt további három határon áttérjedő különös feltétellel kiegészülve vált nyelvtanilag helyessé a kiváltó oki gyűjtőfogalomra utalás.

Míg ugyanakkor a „háborús helyzet” megfogalmazása összekapcsolja az AT10M-szerinti kiegészítéseket az AT9M további négy beépülő előfordulásával, a „fegyveres konfliktus” és „humanitárius katasztrófa” megfogalmazások el is különülnek az AT9M szóhasználatától. Míg az AT10M Általános indokolása egyértelműen és ismétlődő jelleggel háborúnak minősíti az orosz-ukrán konfliktust, az 1. cikkhez fűzött részletes indokolás utal ugyan az AT9M szerinti fogalmak értelmezési tartományára, ténylegesen ugyanakkor önálló fogalom-alkotásba kezd.<sup>57</sup> Mindez abból a szempontból izgalmas, hogy az AT10M-et megelőző alkotmányos szöveggörnyezet megfogalmazásai szempontjából

- a „katasztrófa” fogalma kizárólag az Alaptörvény XXXI. cikk utolsó két bekezdésében marad meg a katasztrófavédelmi cél elemeként a sui generis kötelezettségek megalapozása érdekében,
- a „fegyveres” jelző a katonai minőséggel összefüggő kontextusokban rögzült az AT9M szerint (hatás-oldalról túllépve ugyanakkor a kizárólagosság igényén), a jelenleg még meglévő szükségállapot (polgárháborús) minősítő szerepét viszont éppen most veszíti el egyes célzatos vagy súlyosabban minősített jogellenes cselekmények rovására.

A „háborús helyzet” AT9M szerinti valamennyi előfordulása ugyanakkor nem tényhelyzet, hanem az Országgyűlés – köztársasági elnöki döntéssel nem helyettesíthető<sup>58</sup> – és a békekötés ellentétpárjaként tételezett jogi deklaráció, amely ugyanakkor nem feltétlenül kapcsolódik a hadiállapot kihirdetéséhez, ténylegesen viszont a 2022. október 31-ig hatályos hadiállapot fogalmának jogutódja.<sup>59</sup> Az AT10M által használt „háborús helyzet” tényhelyzeti

<sup>57</sup> „...A háborús helyzet fogalmát a nemzetközi hadijog szerint kell értelmezni: lényeges kiemelni, hogy a „háborús veszély” e fogalmi körbe nem tartozik bele, minden esetben meg kell valósulni háborús cselekményeknek ahhoz, hogy a veszélyhelyzetet ki lehessen hirdetni. (...) A fegyveres konfliktus fogalma alá a nemzetközi hadijognál szélesebb értelemben minden (ideértve például a polgárháborús) fegyveres konfliktust is indokolt felvenni. A humanitárius katasztrófa fogalma alatt akár a háborús helyzetből, akár a fegyveres konfliktusból, akár más okokból (például elemi csapás, természeti katasztrófa, stb.) kialakuló, az emberi életet tömegesen veszélyeztető súlyos élethelyzetek értendők.” AT10M Részletes indokolás az 1. cikkhez, kiemelés hozzáadva.

<sup>58</sup> Az AT9M 11. cikkhez fűzött részletes indokolása tizedik bekezdés, kiemelés hozzáadva: „A hatályos alaptörvényi szabályokhoz képest eltérés, hogy a köztársasági elnök nem nyilváníthatja ki a háborús helyzetet. A (...) háborús helyzet kinyilvánításával kapcsolatos hatáskör gyakorlást ugyanakkor indokolt minden körülménytől függetlenül az Országgyűlés kizárólagos hatáskörében megtartani, annak ugyanis nincs közvetlen kapcsolata a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmények kezelésével.”

<sup>59</sup> Az AT9M 5. cikkhez fűzött részletes indokolása mindezt kifejezetten nevesíti is, kiemelés hozzáadva: „...Lényeges kiemelni ugyanakkor, hogy az Alaptörvény kizárólag fogalmi változtatást vezet be ennek kapcsán, a normaszöveg tartalmi értelmezése esetén az ezidáig hatályos „hadiállapot kinyilvánítása” fordulat megegyezik a tervezett „háborús helyzet kinyilvánítása” fordulattal. E körben az értelmezés kereteit az első két nemzetközi



szituációja így – a kifejezett nevesítés ellenére is – ugyanolyan nehézkesen illeszkedik az AT9M terminológiájához, mint ahogyan az utóbbi értelmezési kereteit is nehezen determinálhatja a formálisan hatályos, de a nemzetközi hadijog fejlődése miatt tartalmi szempontból meghaladott száz évvel ezelőtti egyezményi gyakorlat.

Az AT10M és az AT9M indokolásainak összekapcsolhatósága mindezekre tekintettel erős korlátozással megvalósítható, de egyébként tiszteletre méltó szabályozási cél, amelyet a tényleges egymásra épülésnél jobban összeköt az esetleges alternatív szakirodalmi értelmezési lehetőségek kizárására irányuló cél.

Az AT9M, a Vbö. és új Hvt. által szimbolizált első szakasz kihívásokkal ütköztetett történeti szemléletmódjának előreláthatósági optimizmusához képest így az AT10M inkább a kihívási percepciók és nemzetközi intézményi reakciók oldaláról determinált korrekciós fázisnak tekinthető. Megítélésünk szerint az európai intézményi reakciók oldaláról inkább magyarázhatóvá válik az AT10M nevesített különleges jogrendi gazdasági fókusza, mint a NATO új Stratégiai Koncepciójában fellelhető változásokból levezetve.

Míg az uniós kritikák szemléletmódja a direkt okozatossági érvelés szempontjából meghatározott, az AT10M válasza végső soron a hibrid és küszöb alatti kihívások áttételes következményei, és a közreható felek hatásainak komplexitása miatt kényszerült egy Alaptörvény-korrekcióra, időben atipikus módon beékelődve az AT9M bevezetésébe. Közel a védelmi és biztonsági reform felgyorsított hatályba léptetési fordulónapjához egyre valószínűbb a veszélyhelyzet kiterjesztett tényállásának tartós hatályosulása, illetve a különleges jogrendi eszközökkel kezelni hivatott biztonsági kihívások halmozódása. Mindez addig védhető a többoldalú bírálatok mellett is, amíg a cél és az eszközök elválaszthatósága bizonyítható marad, és nem az eszköz válik céllá.

#### **Felhasznált irodalom:**

BBC Communications Group, Identifying risk – Known knowns, known unknowns and unknown unknowns <https://bbscommunications.com.au/identifying-risk-known-knowns-known-unknowns-and-unknown-unknowns/>

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM SWD(2022) 517 final 2022. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon, Luxembourg, 2022.7.13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0517&from=EN> 44. o.

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM SWD(2021) 714 final 2021. évi jogállamisági jelentés Országfejezet - A jogállamiság helyzete Magyarországon, Brüsszel, 2021.7.20. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rplr\\_country\\_chapter\\_hungary\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rplr_country_chapter_hungary_hu.pdf) 33. o.

Brown, Cody M.: The National Security Council. A Legal History of The President's Most Powerful Advisers. Washington DC, Project on National Security Reform, 2008.

Council of Europe Venice Commission DRAFT OPINION ON THREE LEGAL QUESTIONS ARISING IN THE PROCESS OF DRAFTING THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY Strasbourg, 17 March 2011 Opinion no. 614/2011 CDL(2011)016 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)016-e) 15. o.

CSIKI VARGA Tamás – TÁLAS Péter: Megerősített elrettentés és védelem – a NATO új stratégiai koncepciójának és madridi csúcstalálkozójának értékelése; *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet ELEMZÉSEK* 2022/8 2022. július 12. [https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI\\_Elemzesek\\_2022\\_8.pdf](https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemzesek_2022_8.pdf) 13. o.

Dorman, Andrew M. – Kaufman, Joyce P. (ed.): Providing for National Security. A Comparative Analysis. Stanford, Stanford University Press, 2014.

---

békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában című 1913. évi XLIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi közjogi gyakorlat határozza meg”

ECHR Factsheet – Derogation in time of emergency; February 2022  
[https://www.echr.coe.int/documents/fs\\_derogation\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf) 18. o.

Estrada, Jessica: How Your Perception Is Your Reality, According to Psychologists, February 7, 2020  
<https://www.wellandgood.com/perception-is-reality/>

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) HUNGARY NINTH AMENDMENT TO THE FUNDAMENTAL LAW and EXPLANATORY MEMORANDUM (Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law) Strasbourg, 3 June 2021 Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)045-e) 8. o.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT CDL-AD(2020)014 2020. JÚNIUS [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e) 25. o.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) DRAFT OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY Strasbourg, 6 June 2011 Opinion no. 618 / 2011 CDL(2011)032 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)032-e) 30. o.

Farkas Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.

Farkas Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/2. szám

Farkas Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1. szám

Farkas Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4. szám, 22-28. o.

Farkas Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon (1867-1944). Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

Farkas Ádám: A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon. In: Farkas Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történelmi és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018., 31-57. o.

Farkas Ádám – Horváth Tibor – Padányi József – Petruska Ferenc: A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán. In: Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.; 159-178. o.

GILLI, Andrea; GILLI, Mauro; GRGIĆ, Gorana; HENKE, Marina; LANOSZKA, Alexander; MEIJER, Hugo; SCAGLIOLI, Lucrezia; SILOVE, Nina; SIMÓN, Luis and SMEETS, Max: Strategic Shifts and NATO's new Strategic Concept; *NDC Research Paper* No.24 – June 2022 <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=771> 92 o.

Henke, Marina: The „dos and don'ts” of strategy making; *NDC Policy Brief* No 06 March 2022 <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=754> 4. o.

Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Huntington, Samuel P.: A katona és az állam. Budapest, Zrínyi-Atlanti Kiadó, 1994.

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében; *Védelmi-Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21.

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11.

KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4. 7-33. o.

Kajtár Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

Kelemen Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege). In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2018/1. szám, 63-94. o.

Keszely László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem – doktori értekezés, 2017.

NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022 [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) 13. o.

Nolte, Georg: *European Military Law Systems*. Berlin, De Gruyter Recht, 2003.

Pongrácz Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. In: *MTA Law Working Paperst* 2020/2. szám

POSITION OF THE GOVERNMENT OF HUNGARY ON THE OPINION ON THE NEW CONSTITUTION OF HUNGARY adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011) Strasbourg, 2 August 2011 Opinion no. 621/2011 CDL(2011)058

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e)

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e) 12. o.

Scott, Paul F.: *The National Security Constitution*. Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, Hart Publishing, 2018.

Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy török a nemzetközi jog? In: *Honvédségi Szemle* 2018/2. szám, 30-41. 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.

Stuart, Douglas T.: *Creating the National Security State. A History of the Law that Transformed America*. Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2008.

SZENES Zoltán: Felkészülés a háborúra? A NATO új stratégiai koncepciójának értékelése; *KKI Elemzések KE\_2022/41*. [https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/08/KE\\_2022\\_41\\_NATO\\_felkeszules\\_a\\_haborura\\_Szenes\\_0818.pdf](https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/08/KE_2022_41_NATO_felkeszules_a_haborura_Szenes_0818.pdf) 16. o.

TILL Szabolcs A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúlyváltásai II. (Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése); *Védelmi-Szabályozása és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/25.

Till Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023.*; Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 142 o.

Till Szabolcs: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. In: *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2016/4. szám, 7-65. o.

Vámosi Zoltán – Bódi Stefánia – Varga Attila Ferenc – Szentes László – Domokos János – Terecskei Tibor – Csiggány Tamás – Nagy Imre – Nagy Zoltán: *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2012.

Venice Commission CDL-AD(2021)029-e Hungary – Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e) 22. o.





## Az NBS és NKS ötlépcsős stratégia-építési modellnek megfeleltetett kivonata

1-5. fázis	NBS	NKS <sup>60</sup>
<p><b>1. Stratégiai cél</b></p>	<p>5. A biztonságos Magyarország rendelkezni fog azzal a társadalmi és gazdasági szilárdsággal, állampolgári elkötelezettséggel, valamint kormányzati vízióval, amely akár a fokozódó globális bizonytalanság körülményei között is képes kiszámíthatóságot, együttműködési hajlandóságot, és szükség esetén, ellenálló és elrettentő képességet kifejezni. (...) A haderő ütemes fejlesztése tovább bővíti annak lehetőségeit, hogy megvédjük alapvető értékeinket és érdekeinket valamint az euroatlanti biztonság aktív és hiteles hozzájárulói maradjunk a jövőben is.</p> <p>95. Magyarország erős és egységes, sikeres integrációs pályán maradó és vonzó integrációs perspektívát kínáló Európában érdekelt, mivel földrészünk csak gazdasági és katonai erejét egyesítve maradhat versenyképes az átalakuló világrendben. A kohézió, a szolidaritás és a tagországok nemzeti érdekei párhuzamos szem előtt tartásával kell válaszokat keresni az EU előtt álló súlyos kihívásokra, mint például a külső határok védelme, az eladósodottság magas szintje, a nemzetközi gazdasági versenyképesség fenntartása vagy a népesség előregedése.</p> <p>126. A biztonság szavatolása érdekében elsődleges cél a nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának, valamint a nemzeti együttműködés szilárdságának erősítése. Az azonosított kihívások megelőzése, kezelése és elhárítása elsősorban nemzeti felelősség, amely a Kormány feladata, együttműködésben a társadalommal. A biztonság elsődleges alapja a szilárd társadalmi, gazdasági és pénzügyi szerkezet, valamint nemzeti szinten a megelőző és védelmi intézkedések fenntartható és rugalmas rendszere, ezen belül pedig a haderő, valamint a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a katasztrófavédelem és rendvédelmi feladatai tekintetében az állami adó- és vámhatóság) célirányos fejlesztése. A határainkon túlról érkező fenyegetések esetében a nemzetközi segítség elmaradása vagy késedelve esetén azonban önállóan, nemzeti szinten is képesnek kell lenni a válaszadásra. A biztonság erősítésére irányuló erőfeszítéseknek, beleértve Magyarország nemzetközi szerepvállalását is, széleskörű lakossági támogatáson kell alapulnia...</p>	<p>1.5 Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra olyan Magyar Honvédséget építsen, amely a NATO tagjaként és a régió egyik meghatározó haderejeként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az összkormányzati védekezést a katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni szövetségi és európai uniós tagságából származó feladatait...</p> <p>4.1. 2 A modern állam fegyveres védelmének és a nemzet biztonságának alapja a felkészített nemzeti haderő, a haderőt támogatni és fenntartani képes védelmi ipar, a nemzet egysége, valamint a vezetés támogatottsága. (...) A stratégiai szintű elrettentés és védelem szempontjából meghatározó Magyarország NATO- és európai uniós tagsága, ugyanakkor az önálló nemzeti képességek fejlesztése a NATO és az Európai Unió védelmi képességeit is növeli, ezáltal a kontinens stabilitását és biztonságát erősíti...</p> <p>4.1.4 A Magyar Honvédségnek a képességfejlesztések végrehajtásával olyan korszerűen felszerelt, magasfokú mobilitással és reagálóképességgel rendelkező haderővé kell válnia, amely képes nemzeti és szövetséges keretek között azonnali, gyors és hatékony beavatkozásra. Továbbá a Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie szövetségi keretek között nagy intenzitású, összhaderőnemi műveletekben történő nagyobb szerepvállalásra, amely alapot teremt az alacsonyabb intenzitású (béketámogató, válságkezelő stb.) műveletekben a rugalmas, feladathoz igazított részvételre is.</p>
<p><b>2. Fő kihívások</b></p>	<p>36. Magyarország pénzügyi sebezhetősége az utóbbi években számottevően csökkent, a nemzetközi pénzpiacoknak való kitettségünk azonban kockázati tényezőt jelent. Hazánk gazdasági és pénzügyi rendszerének stabilitása és ellenálló képessége fontos nemzeti érdek és biztonságpolitikai szempont, szuverenitási kérdés.</p>	<p>4 Változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetünkben előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain, közvetett térségünkben vagy stratégiai távolságokban. A modern globalizált világban a távoli válságok is</p>

<sup>60</sup> Az NKS oszlop számozása a fejezet és a bekezdés kombinációja a visszakereshetőség érdekében. A táblázat NBS és NKS-kivonatokat tartalma hozzáadott kiemelésekkel.

	<p>40. Közvetlen tengeri kijáráttal nem rendelkező országgént, valamint a történelmi okokból egy irányban kialakított energetikai infrastruktúra következtében Magyarország <i>energiaellátása tekintetében kiszolgáltatott.</i></p> <p>68. Az <i>állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák</i> száma, változatossága és határfoka növekszik. A befolyásolás egyik eszköze lehet a nemzetközi közvélemény szervezett és módszeres Magyarország ellen hangolása. Az információs műveletek hatékonyságát növeli, hogy az álhírek, dezinformációk terjedését a közösségi média rendkívül gyorsá teszi. A nyílt befolyásolás politikai és gazdasági nyomásgyakorlásban is megjelenhet, amely során az ellenérdekelt nemzetközi szereplők korlátozni próbálhatják hazánk cselekvőképességét.</p> <p>Részletes kihívás-katalógus: 124. pont</p>	<p><i>rövid idő alatt begyűrűzhetnek</i> a régió és az ország területére, aláásva az állampolgárok és a haza biztonságát, ahogy azt a 2015. évi illegális migrációs válság is bizonyította. Az <i>állami szereplők eszköztárában a nem katonai eszközök mellett növekvő szerepet kap a katonai erő egyre gyakoribb agresszív alkalmazása.</i> Mindez különösen indokolja a nemzeti ellenállóképesség erősítését, valamint a haderő képességeinek és készütségének növelését...</p> <p>2.2 A <i>Magyar Honvédség alkalmazására állami és nem állami szereplők által jelentett fenyegetések esetében egyaránt</i> sor kerülhet. (...) A NATO vagy az Európai Unió egy vagy több tagállamát érő <i>váratlan fegyveres támadás lehetősége sem zárható ki</i>, ezért Magyarországnak és egyben a Magyar Honvédségnek - a vállalt szolidaritás jegyében - készen kell állnia az ezek elhárításához kapcsolódó szövetségi vagy európai uniós feladatok ellátására, külföldön és belföldön (befogadó nemzeti támogatás keretében) egyaránt.</p>
<p><b>3. A kihívások okai</b></p>	<p>1. (...) Az új kihívások alapja <i>a formálódó, többpólusú világtrend, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, a biztonsági kihívások változó arculata</i>, továbbá az olyan <i>globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása</i>, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, végül pedig a <i>technológiai forradalom</i> társadalomformáló hatásai.</p> <p>44. Magyarország biztonsági helyzete jelenleg szilárd, NATO és EU tagsága pedig ezt a biztonságot tovább növeli. A kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást vetítenek előre, amelynek fő elemei: <i>a váratlanság, a változékonyság, az összetettség, a hatalmi centrumok közötti növekvő versengés, a globális közjavak újraosztásának szándéka, a klímaváltozás, a szűkebb régiók geostratégiai kihívásai, a befagyott konfliktusok, a nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége, a migráció kiváltó okai és következményei, a túlnépesedés, az erőforrások szűkössége, a fundamentalista vallási irányzatok és a terrorizmus, a válságok átalakuló jellege, a technológiai forradalom és a növekvő digitális és pénzügyi sérülékenység.</i></p> <p>46. A <i>globalizáció</i> következtében tovább nőtt az <i>államok kölcsönös függősége</i>, így a globális folyamatok minden ország biztonsági helyzetére kihatnak. A válságok jellege jelentős átalakuláson ment keresztül. A válságok korai előrejelzés nélkül, rendkívül gyorsan, számottevő figyelmeztetési idő nélkül alakulhatnak ki és terjedhetnek át más országokra, régiókra. Az államok közötti <i>nyílt háborúkat számos esetben nehezen kategorizálható konfliktusok váltják fel.</i> Egyre nagyobb teret nyer az <i>aszimmetrikus és a hibrid hadviselés</i>, amelyek révén feltörekvő vagy újra megerősödő államok, illetve nem állami szereplők katonai</p>	<p>1.5 Az utóbbi években meghatározó változások történtek a globális technológiai környezetben. A <i>diszruptív technológiák</i> a meglévő hagyományos eljárásrendeket, alkalmazási elveket felülírják, a folyamatokat megszakítják és azokat - akár kockázatot vállalva - egy radikálisan újszerű megoldással, eszközzel megváltoztatják, forradalmian új irányba terelik. (...) A minden területen jelenlévő <i>mesterséges intelligenciával</i> rendelkező robotok, a forradalmian fejlődő drónraj technológia, az ember-robot együttműködésben megvalósuló katonai feladatvégrehajtás, az automatizált döntéshozatali technológiák, a 3D nyomtatás katonai alkalmazása, a kibertér műveletek és az irányított energiájú fegyverek, valamint a nagy pontosságú és autonóm csapásmérési képességekkel rendelkező haditechnikai eszközök alapjaiban változtatják meg a jelenlegi hadviselés szabályait és eljárásrendjét. A jövő hadszínterein <i>kisebb létszámú, fejlett technológiai támogatással rendelkező szembenálló felek</i> megjelenése várható.</p> <p>1.7 A jelenkori korszerű háborúban elmosódik a hadászati és a hadműveleti szintek közötti különbség, valamint <i>megváltozott a győzelem fogalma</i>, ugyanis a támadó félnek a politikai cél elérése érdekében nem szükséges az ellenség területének elfoglalása, haderejének, fegyveres erőinek megsemmisítése, gazdasági potenciáljának teljes lerombolása. A győzelem kivívásához elegendő lehet a hadászati csapásmérő erővel, nagy pontosságú fegyverrendszerekkel az ellenség állami és</p>



	<p>és nem katonai eszközök változatos kombinációját alkalmazva kívánják érvényesíteni érdekeiket, sokszor leplezett módon. Ez a fajta hadviselési módszer elmosza a béke és a háború közötti éles határvonalat, nehezen áttekinthető, a háborús küszöb alatti, „szürkezónás” átmeneti állapotokat alakítva ki. <i>Megfelelő védelmi képesség hiányában ez nemcsak megnehezítheti, de egyenesen lehetetlenné is teheti, hogy a megtámadott fél gyors és határozott választ adjon, vagy felkészüljön a megelőzésre.</i></p> <p>65. A migrációs szempontból kibocsátó országok belső nehézségei rövid idő alatt eskalálódhatnak, ami könnyen az adott állam működésképtelenné válásához, sőt akár polgárháború kialakulásához vezethet, és a határokat átlépve nemzetközi konfliktussá szélesedhet. Az instabilitás táptalaja az olyan határokon átívelő fenyegetéseknek, mint a terrorizmus, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szervkereskedelem vagy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció. Az instabil régiók és válságzónák hatásai hazánkat is eléri.</p>	<p><i>közigazgatási vezetés-irányítás központjainak, létfontosságú infrastruktúrájának a támadása, a kommunikációs rendszerek működésének blokkolása, a politikai vezetés cselekvési képességének ellehetetlenítése, valamint az ellenség hadereje, katonai infrastruktúrája vonatkozásában a vezetési objektumokra történő csapásmérés, összességében tehát a célország feletti teljes körű ellenőrzés megszerzése.</i></p> <p>9 Globális és regionális háborúk esetén a szemben álló felek korlátozás nélkül, minden rendelkezésükre álló eszközzel és minden hadszíntéren képesek a fegyveres küzdelem egyidejű megvívására. Magyarország egy nagy kiterjedésű és intenzív jellegű globális háborúban a <i>NATO tagjaként az európai hadszíntér részeként válhat érintetté, akár támadások célpontjává...</i></p>
<p><b>4. Ellenérdekű tevékenységek</b></p>	<p>51. Felértékelődött a <i>biztonság katonai eleme</i>. Az euroatlanti térség biztonságára kihívást jelentő <i>állami szereplők erőteljes ütemben növelik katonai kiadásait</i> és képességeiket, míg a <i>nem-állami szereplők</i> növekvő mértékben tesznek szert <i>stratégiai csapásmérő képességekre</i>. Egy Magyarország vagy szövetségesei ellen irányuló fegyveres támadás jelenleg kevésbé valószínű, de a romló általános biztonsági környezetben és egyes <i>szomszédos régiók biztonságának nagyfokú törekenysége</i> miatt nem lehet figyelmen kívül hagyni a hagyományos konfliktusok kialakulásának, vagy váratlan támadás bekövetkezésének lehetőségét Magyarország közvetlen környezetében sem, ideértve a szövetségeseinket érő, az Észak-atlanti Szerződés 5. cikke hatálya alá tartozó helyzeteket is. Különösen fontos ez annak fényében, hogy <i>csökkent a konfliktusok tér- és időbeli kirobbanásának, valamint jellegének előrejelezhetősége</i>.</p> <p>52. A <i>nemzetközi jogot figyelmen kívül hagyó nagyhatalmi törekvések</i> Európa és közvetve hazánk biztonságát is megkérdőjelezhetik. Az <i>agresszióval kikényszerített területszerzés</i> alapjaiban változtatta meg biztonsági környezetünket, jelentősen megnövelve az esetleges konfrontáció kockázatát. Továbbra is törekedni kell a <i>párbeszédre</i>, ugyanakkor készen kell állni az ellenünk vagy szövetségeseink ellen irányuló, akár figyelmeztetés nélkül, hagyományos vagy nem hagyományos eszközökkel végrehajtott <i>agresszió elrettentésére és kivédésére</i> is</p>	<p>2.3 Az <i>állami szereplők a nem hagyományos hadviselés eszköztárát</i> is alkalmazhatják, amely révén a nem katonai eszközök célirányos felhasználása akár fegyveres támadásnak megfelelő hatásokat is kiválthat. A válaszadást sok esetben megnehezíti az elkövető azonosításának nehézsége (attribúció), illetve annak politikai következményei. Ellenérdekeltektől állami szereplők az <i>információs technológia</i> eszközeivel a Magyar Honvédség vezetés-irányítási rendszerének megbénítására vagy működésének akadályozására is törekedhetnek. Magyarország a fizikai biztonságot veszélyeztető vagy jelentős anyagi károk okozására képes <i>kiberképességeket fegyvernek</i>, alkalmazásukat pedig akár <i>fegyveres támadásnak</i> tekinti, amelyre adott esetben katonai válaszadás is lehetséges.</p> <p>2.4 A <i>tömegpusztító fegyverekkel</i> Magyarország és/vagy a környező országok ellen végrehajtott támadás <i>valószínűsége alacsony, következményei azonban beláthatatlanok</i>. Ebben az esetben a Magyar Honvédség képességeinek alkalmazása elkerülhetetlen. A hagyományos és nukleáris, illetve kettős képességű <i>rakétarendszerekkel</i> esetlegesen végrehajtott, Magyarország ellen irányuló támadásokkal <i>szembeni védelem szövetségi keretek</i> között valósul meg, amelyhez hazánk is aktívan hozzájárul.</p> <p>2.5 A 21. században állandósulnak a <i>nem állami szereplők</i> jelentette kihívások, amelyek kezeléséhez a Magyar Honvédség elsősorban azok keletkezési helyén, a válságkezelési műveletekben való szerepvállalása révén járulhat hozzá. Jelentős fenyegetést képez a radikális ideológiák és a terrorizmus terjedése</p>

		Európán belül, illetve annak periferiáján. (...) Ide sorolható a <i>forradalmi technológiák illetéktelen kezekbe kerülésével a nemzet biztonságát veszélyeztető támadások vagy terrorcselekmények végrehajtása</i> is.
<p><b>5. Kezelési módok</b></p>	<p>8. <i>Nemzeti szuverenitásunk olyan megkérdőjelezhetetlen alapérték, amely természetes módon van jelen hazánk kül- és belpolitikájában egyaránt. Elsődleges biztonságpolitikai érdekünk a folyamatosan változó viszonyok között a magyar állam önrendelkezésének, cselekvési szabadságának oltalmazása, megőrzése és erősítése. Magyarország és a magyar állampolgárok mindenoldalú – politikai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, technológiai, környezeti, egészségügyi, katonai, rendészeti, információs és kibertérbeli – biztonsága alapvető érték. Biztonságunk megteremtése, fenntartása és erősítése olyan követelmény, amely minden további kormányzati célkitűzés teljesülésének előfeltétele.</i></p> <p>26. A nemzet megóvásához szükséges feladatok teljesítése érdekében, továbbá a szövetségi rendszerek <i>kollektív védelmi, válságkezelési vagy nemzetközi biztonsági együttműködési</i> tevékenységében való részvételhez, hozzájárulásaink biztosításához megfelelő <i>nemzeti önerőre</i> van szükség a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem és a terror-elhárítás területén egyaránt.</p> <p>31. <i>Hibrid támadással szembeni ellenálló képességünket</i> növeli a <i>nemzet egysége, demokráciánk szilárdsága, a közös nyelv, a felgyorsított döntéshozatali képesség,</i> valamint a honvédelmi és rendvédelmi erők szoros együttműködése egymással és a releváns polgári infrastruktúrával. Az új biztonsági kihívások miatt azonban folyamatosan szükséges fejleszteni az információs és kiberhadviselés elleni védekezés rendszerét.</p> <p>55. Magyarország <i>nem fejleszt robusztus stratégiai támadó kapacitásokat,</i> ezért kiemelten kezeli, és nagy jelentőséget tulajdonít a <i>fegyverzetellenőrzési, leszerelési, és non-prolifációs rendszerek tevékenységének.</i> Tagjai vagyunk a legtöbb ilyen jellegű nemzetközi egyezménynek és megállapodásnak. Hosszú ideje aktív szerepet vállalunk a <i>multilaterális szervezetek</i> keretein belül megvalósuló biztonság- és védelempolitikai együttműködésben és fellépésben...</p>	<p>4.2.1 A honvédelem nemzeti ügy, ezért a kormányzat és az államigazgatás minden szintjén és szervezetében ki kell alakítani az arra irányuló <i>erőforrásokat és az erőfeszítéseket összehangoló együttműködést.</i> Bár az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a <i>nemzeti ellenállóképesség (reziliencia) fejlesztése,</i> erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében. Mindez magába foglalja az állam- és közigazgatás, a gazdaság, a társadalmi szerveződések és az egyének békeidőszaki felkészítését és fejlesztését is, mivel az ország biztonságát csak ezek együttes megléte és együttműködése biztosíthatja...</p> <p>4.2.3 A <i>honvédelem összkormányzati koordináció keretében</i> működő rendszerének Kormány általi irányítása a honvédelemért felelős miniszter útján valósul meg oly módon, hogy az ötvözi az ország és a társadalom honvédelmi felkészítésének, valamint a Magyar Honvédség irányításának a feladatait...</p> <p>4.4.5 Az <i>interoperabilitás kialakításának</i> első szintje a katonai képességek két- és többoldalú formában történő összehangolt fejlesztése más NATO- és EU-tagállamokkal. A második szintet a szövetségeseinkkel és európai unióbeli partnereinkkel folytatott közös kiképzések és gyakorlatok jelentik, mind a fizikai, mind a virtuális térben. Az interoperabilitás legmagasabb szintjét a közös regionális formációkban és a készenléti erőkből történő részvétel jelenti, ezért törekedni kell az ezekben történő rendszeres szerepvállalásra...</p>