PRO PATRIA AD MORTEM

A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései

Szerkesztette:
FARKAS ÁDÁM

dialóg Campus

A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései

Vákát oldal

A HONVÉDELEM JOGÁNAK ELMÉLETI, TÖRTÉNETI ÉS KORTÁRS KÉRDÉSEI

Szerkesztette:
Farkas Ádám

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

Szerzők
Balogh András József
Farkas Ádám
Kelemen Roland
Kereki Ádám
Lépné Balogh Krisztina
Patyi András
Pongrácz Alex
Raffay Bálint

Szakmai lektor
Kádár Pál

A kézirat lezárásának ideje: 2018. január

© Szerkesztő, 2018
© Szerzők, 2018
© Dialóg Campus Kiadó, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

ELŐSZÓ 7

I. AZ ÁLLAM FEGYVERES VÉDELMÉNEK ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLETI ALAPJAI *(Farkas Ádám – Pongrácz Alex)* 9

1. Alapvetések 9
2. Az intézményesített erőszak megjelenése az államról és az állam hatalmáról alkotott elméletekben 11
3. A politika folytatása más eszközökkel? 19

Összefoglalás helyett: harcban álljanak-e csapataink? 28

II. A HONVÉDELMI JOG POLGÁRI SZABÁLYOZÁSI ELŐZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON *(Farkas Ádám)* 31

1. Kitekintés a katonai védelem szabályozásának évezredes gyökereire 32
2. Az 1848–1849-es polgári előzmények 39
3. A katonai védelem és az alkotmány helyreállításának viszonya az első polgári időszakban 42
4. A polgári korszak honvédelmi szabályozásának fejlődési íve és főbb csomópontjai 44

Összefoglalás 57

III. A KIVÉTELES HATALOM SZABÁLYOZÁSÁNAK ELMÉLETI RENDSZERE, HONVÉDELMI KAPCSOLÓDÁSAI ÉS MEGVALÓSULÁSA A DUALIZMUS KORI MAGYARORSZÁGON *(Kelemen Roland)* 59

1. Az általános és a kivételes a társadalom mikro- és makroszintjén, avagy mit nevezünk kivételes hatalomnak? 60
2. A kivételes hatalom fogalmi hálójának alkotmányos megjelenési formái a dualista államban 78

Zárógondolatok 85

IV. A HONVÉDELMI ALKOTMÁNY MEGJELENÉSE ÉS FEJLŐDÉSE A MAGYAR ALKOTMÁNYOZÁSBAN 1989–2016 *(Farkas Ádám – Patyi András)* 87

1. Alapvetések a honvédelmi alkotmányról, alkotmányjogról és alkotmányosságról 89
2. A honvédelmi alkotmány megjelenésének történeti előzményei 91
3. A honvédelmi alkotmány megjelenése a jogállami Magyarországon 95

4. Az átfogó és egységes honvédelmi alkotmányra való törekvés megjelenése 98
5. A honvédelmi alkotmány magja: a Magyar Honvédség alapvető feladata 100
6. A honvédelmi alkotmány előtt álló kihívások és a biztonsági környezet változásai 108
Összefoglalás 111

V. CODIFICARE NECESSE EST… AVAGY A HONVÉDELMI ÁGAZAT SZABÁLYOZÁSÁNAK SAJÁTOS KÉRDÉSEI ÉS KIHÍVÁSAI NAPJAINKBAN *(Farkas Ádám – Raffay Bálint)* 113
1. A honvédelmi ágazat szabályozása előtt álló kihívások 115
2. Az ágazati szabályozás kihívásainak lehetséges megoldási irányai 128
Összegzés 130

VI. A HONVÉDELMI SZABÁLYOZÁS RENDSZERE, SAJÁTOSSÁGAI ÉS KIHÍVÁSAI *(Lépné Balogh Krisztina)* 131
1. A honvédelmi szabályozás rendszere, elemei, ezek egymáshoz való viszonya 132
2. A honvédség belső szabályozó tevékenysége 140
Összegzés 148

VII. A KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA MEGHATÁROZÁSÁNAK MÓDSZEREI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A MAGYAR HONVÉDELMI INFRASTRUKTÚRÁRA *(Kereki Ádám)* 151
1. Az infrastruktúra meghatározása 151
2. Mitől lesz „kritikus” egy infrastruktúra? 154
3. A magyar kritikus infrastruktúra szabályozása 158
4. A magyar honvédelmi kritikus infrastruktúra azonosítása 161
5. Problémák és javaslatok 163

VIII. QUO VADIS, HONVÉDELMI SZABÁLYOZÁS? – AVAGY AKTUÁLIS KÉRDÉSEK A HONVÉDELMI FELADATRENDSZER VÁLTOZÁSAI KAPCSÁN *(Balogh András József)* 167
1. Alapvetés 167
2. Az Alaptörvény 169
3. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 171
4. További honvédelmi ágazati törvények 183
Összegzés 184

FELHASZNÁLT IRODALOM 187

A SZERZŐKRŐL 199

Előszó

A 21. század második évtizedének végéhez közeledve, amikor mind szövetségi, mind nemzeti szinten jellemző a katonai képességek fejlesztése és megújítása, valamint a katonai feladatrendszer változása és bővülése, egyértelműen szükséges, hogy a honvédelemre vonatkozó jogi szabályozást is vizsgálat tárgyává tegyük, és szükség szerint megújítsuk, hiszen egy jogállamban másként nehezen képzelhető el a honvédelem fejlesztése és korszerűsítése.

E megállapítás már önmagában is aktuálissá teszi a jelen kötetet, hiszen Magyarország is belépett azon államok körébe, amelyek a kelet-európai országok demokratikus átalakulása óta először jelentős mértékű honvédelmi és haderőfejlesztés mellett, valamint a szövetségesi elköteleződés fokozása mellett döntöttek. Az aktualitást azonban az is megerősíti, hogy a magyar honvédelem szabályozása az elmúlt években és különösen 2015-től egy intenzív változási erőtérbe került a változó biztonsági környezet folytán. Ahogy a jelen kötet több fejezete is kitér rá, a honvédelem közjogi kereteit megadó honvédelmi törvény 2011-ben – még azt mondhatjuk, hogy a kétezres évek elejének „békeérzetében" – született. Megalkotását követően azonban Európa közvetlen környezetében olyan intenzív biztonsági változások indultak meg, amelyek 2015-re már közvetlenül és jelentősen érintették Magyarország biztonságát, valamint a magyar védelmi rendszer feladatellátását függetlenül attól, hogy az ukrán válságra, a migrációs kihívásra vagy épp az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet elleni koalíciós fellépésre gondolunk.

Okkal feltételezhetjük – akár a biztonsági változások tendenciái, akár a honvédelmi és haderőfejlesztési program megkezdése és a NATO törekvései miatt –, hogy a változások úgy a biztonság, mint az állami reakció és vele a szabályozás terén a jövőben folytatódni fognak. Ez pedig arra kötelezi a szabályozást előkészítő szakembereket, az azt támogató tudományok művelőit, valamint a döntéshozókat is, hogy az állami reakciók és az azok kereteit meghatározó szabályozás átfogó vizsgálatát is megkezdjék. Ehhez elsőként szükséges a korábbi tapasztalatok azonosítása és ezek között elsőként annak az elismerése, hogy a fegyveres védelem szabályozása terén az egyes szakterületek, illetve tudományterületek megállapításainak, valamint a gyakorlati szabályozó szakemberek ismereteinek szintézise mind ez idáig nem, vagy nem kellő intenzitással valósult meg, ahogy 1989 óta a rendszerváltáskor megalkotott védelemszabályozási szisztémát sem vizsgálták felül.

Az átfogó felülvizsgálathoz és ennek folytán egy a megváltozott biztonsági környezethez igazodó szabályozás kialakításához tehát elsőként el kell érnünk az elméleti-tudományos, a gyakorlati szabályozó, valamint a védelemszakmai területek közti szinergiák

kialakítását, vagyis egy komplex és átfogó szemlélet meghonosítását.[1] Az egyes területek tudományos és gyakorlati tapasztalatainak feldolgozása mellett[2] ez szükségképpen együtt jár a szociotechnikai – tehát a meglévő keretek között a gyakorlathoz *ad hoc* módon igazító – megközelítés helyett a szociotudományos – tehát rendszerben, szisztémában, akár fogalmi megújításban gondolkodó – habitus kialakításával.[3]

Jelen kötet fő célja, hogy hozzájáruljon ezen habitus kialakításához és ezen belül az elméleti-tudományos, a rendszerszemléletű, valamint a szabályozásgyakorlati szférák közti összhang megteremtéséhez. Ezt tükrözi a kötet felépítésének logikája is, amely az államelméleti karakterű első fejezet, valamint a honvédelem jogtörténetével, illetve a különleges jogrend elméleti és történeti előzményeivel foglalkozó második és harmadik fejezet után a rendszerszemlélet felé lép a honvédelmi alkotmányról és a szabályozás rendszertani kérdéseiről szóló negyedik és ötödik fejezettel, hogy ezek révén eljusson a kortárs szabályozásgyakorlati tapasztalatokhoz a honvédelmi szabályozás rendszere, a kritikus infrastruktúrák sajátos területe és a honvédelem, illetve a Magyar Honvédség feladatrendszere tekintetében. Mindezek alapján a jelen kötetet és az annak alapját adó kutatásokat egy olyan kezdőlépésként értékeljük, amely javaslatokat is megfogalmazva további kutatásokat alapozhat meg különösen az államtudományok és jogtudományok, valamint a biztonsággal foglalkozó tudományok és a hadtudományok művelőinek további együttműködése, illetve a tágabb fegyveres védelem területeivel foglalkozó tudományos és gyakorlati szakemberek, továbbá a társadalomtudományok széles családjának képviselői közti kooperációk biztosítása érdekében.

A szerzők reménye, hogy a kötet a fenti célokat eléri, és hogy a javaslatok révén akár már a kutatás jelen szintjén is használható lesz a szabályozás terén. Ebben bízva kívánok a szerzők nevében kellemes és hasznos időtöltést a Tisztelt Olvasónak és inspirációt mindazoknak, akik tudományos kutatóként vagy gyakorlati szakemberként a kötet által érintett területekkel foglalkoznak.

A szerkesztő

---

[1] A védelmi igazgatás – mint ágazatok feletti, átfogó, a fegyveres védelem rendszere egészének koordinálására fókuszáló igazgatás – kapcsán már felmerült egy rugalmas struktúrájú védelmi tudásközpont és kutatóintézet igénye. [Lásd: Simicskó István (2017): A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány,* 27. évf. 3–4. sz. 3–16.] Ezzel párhuzamosan indokolt, hogy egy komplex szemléletet tükröző kutatóközpont tevékenysége jelentős súllyal terjedjen ki a fegyveres védelem egész rendszerére és különösen annak államtudományi és jogtudományi aspektusaira is.

[2] A honvédelem vonatkozásában ezt példázhatják szakkönyvi, illetve monografikus jelleggel: Farkas Ádám – Kádár Pál szerk. (2016): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest; Till Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988–2017.* Zrínyi Kiadó, Budapest.

[3] A szociotudományos, illetve szociotechnikai szemlélet jellemzőit és azok kritikáját a rendészet kapcsán már a kétezres évek elején megfogalmazta Szigeti Péter, akinek megállapításai kiterjeszthetők a teljes fegyveres védelmi szférára, és nagyrészt még ma is aktuálisak. Vesd össze: Szigeti Péter (2001): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. *Jogtudományi Közlöny,* 56. évf. 4. sz. 143–171.

I. Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai

Farkas Ádám – Pongrácz Alex

„[A] háború az ország legfontosabb ügye, az élet és halál fundamentuma, a túlélés, illetve a pusztulás útja [...] a hadvezér általában az állam pillére. Amennyiben ez a pillér hibátlan, az állam megingathatatlanul erős marad. Ha viszont a pillér hibás, az állam menthetetlenül meggyöngül…”[1]

Ha a magyar állam katonai védelmére vonatkozó jogi szabályozás elméleti, történeti, rendszertani sajátosságainak és kortárs kihívásainak áttekintésére vállalkozunk, egyértelmű és kulcsfontosságú azoknak az állam- és jogelméleti kérdéseknek a számbavétele, amelyek a nemzeti jellegtől függetlenül, általánosságban határozzák meg és mutatják meg az állam és a védelem viszonyának alapvető és elválaszthatatlan jellegét. Ez az elválaszthatatlan kölcsönhatás azóta jelen van az emberiség történetében, amióta az emberek jól szervezett államokban élnek annak érdekében, hogy a kontrollálatlan erőszakot, a természeti állapot állatias káoszát megzabolázzák, és ezzel biztosítsák a korszakonként változó tartalmú, de a viszonylagos nyugalmat, békét és ezek által a fejlődést garantáló biztonságot.

1. Alapvetések

Lényegében azt is mondhatjuk, hogy az államok szervezett létrejöttétől kezdődően az államok alapvető feladata, hogy megvédjék a népeiket, társadalmaikat az erőszak azon formáitól, amelyek az állam érdeke ellen hatnak, s ezzel megsértik a jog által meghatározott rendet. Ezen erőszakformákba éppúgy beletartoznak a bűnözés különböző formái, mint az idegen államok által intézett támadások vagy mindazok a tevékenységek, amelyek az állami, társadalmi rend megváltoztatását vagy megzavarását tűzik maguk elé célul. Ezeket az erőszakos cselekményeket összefoglalóan illegitim erőszakformáknak nevezhetjük. Az állam és a jog kialakulásával, megszilárdulásával, majd fejlődésével ugyanis egyértelművé válik, hogy csak az az erőszak tekinthető állami keretek között elfogadottnak, vagyis legitimnek, amelyet alapvetően az állam gyakorol, vagy amely az állam által – a jog útján – meghatározott keretek között jelenik meg. Minden más erőszakforma illegitim tehát, hiszen azok nem állnak, nem állhatnak összhangban az állam azon létcéljával, amely a társadalmi béke és biztonság fenntartására irányul, vagyis azok a társadalom ellen irányulnak.

---

[1] Szun Ce (2006): *A háború művészete*. Cartaphilus Kiadó, Budapest. 9, 19.

Az állam fegyveres védelme mint állam- és jogelméleti alapkérdés áttekintésében tehát méltó alapként tekinthetünk Szun Ce klasszikusnak számító és mottóként választott hadtudományi gondolataira is. Függetlenül ugyanis attól, hogy éppen jellemző vagy kevésbé jellemző egy korszakra a katonai konfliktusok számának növekedése, abban nincs változás, hogy az állam- és jogrendszer létezésének alapvető oka az illegitim erőszakformáktól való védelem biztosítása. Ebben a katonai tényezőknek akkor is jelentős szerepe lehet, ha a legsúlyosabbnak tekintett konkrét biztonsági kihívás épp nem a klasszikus háborús fenyegetés, hanem – ahogy ezt napjainkban is látjuk – az aszimmetrikus hadviselésből kinőtt hibrid hadviselés,[2] az új népvándorlás[3] vagy a nemzetközi terrorizmus[4].

Az államnak ugyanis alapvető létoka az illegitim erőszakformákkal szembeni fellépés, és ebből következően alapvető funkciója a fegyveres védelem, amelyhez az állam minden időben köteles intézményesíteni a szükséges képességeket és biztosítani a megfelelő szabályozást. Az állam tehát álláspontunk szerint nem képzelhető el az intézményesített erőszak alkalmazása vagy az azzal való fenyegetés nélkül, hiszen ezek hiányában a legalapvetőbb

---

[2] Lásd: Ekaterina Stepanova (2008): *Terrorism in Asymmetrical Conflict. Ideological and Structural Aspects*. Oxford University Press, Oxford; Ivan Arreguin Toft (2005): *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict.* Cambridge University Press, Cambridge; Michael L. Gross (2010): *Moral Dilemmas of Modern War. Torture, Assassination, and Blackmail in an Age of Asymmetric Conflict.* Cambridge University Press, Cambridge; Resperger István – Kiss Álmos Péter – Somkuti Bálint (2014): *Aszimmetrikus hadviselés a modern korban. Kis háborúk nagy hatással.* Zrínyi Kiadó, Budapest; Isaszegi János (2015): *A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért, a… létezésért.* Gondolat Kiadó, Budapest; Padányi József (2015): Az aszimmetrikus hadviselés során alkalmazandó eljárások, eszközök és módszerek. *Hadtudomány,* 25. évf. 1–2. sz. 81–82.; Resperger István (2010): Az aszimmetrikus hadviselés és a terrorizmus jellemzői. *Hadtudomány,* 20. évf. 4. sz. 68–77.; Porkoláb Imre (2015): Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány,* 25. évf. 3–4. sz. 36–48.

[3] Marie-Helen Maras (2016): *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Antall József Tudásközpont, Budapest. 31. A téma és annak okai kapcsán lásd: Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid szerk. (2015): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között.* Publikon Kiadó, Pécs; Grünhut Zoltán – Vörös Zoltán szerk. (2013): *Az átalakuló világrend küszöbén*. Publikon Kiadó, Pécs; Szálkai Kinga – Stepper Péter szerk. (2015): *A biztonság szektorális értelmezése*. Publikon Kiadó, Pécs–Budapest; Ritecz György – Sallai János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Hanns Seidel Alapítvány, Budapest; Tálas Péter szerk. (2017): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest; Hautzinger Zoltán (2017): Idegenrendészet és határrendészet. In Varga János szerk.: *A határrendészeti tisztképzés negyedszázada*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 183–191.; Hautzinger Zoltán (2016): *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. AndAnn Kiadó, Pécs; Hautzinger Zoltán (2016): A migráció szabályozása. In Szenes Zoltán szerk.: *Biztonságpolitika és válságkezelés*. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest. 41–57.

[4] A terrorizmusról és az az elleni fellépésről példaként lásd még: Tálas Péter szerk. (2006): *A terrorizmus anatómiája*. Zrínyi Kiadó, Budapest; Kis-Benedek József (2016): *Dzsihadizmus, radikalizmus, terrorizmus*. Zrínyi Kiadó, Budapest; Jonathan Barker (2003): *A terrorizmus*. HVG Kiadó, Budapest; Charles Townshend (2002): *Terrorizmus.* Magyar Világ Kiadó, Budapest; B. Stewart Gail (2002): *Terrorism*. Kidhaven Press, San Diego; Robert Taylor (2002): *History of Terrorism*. Lucent Books, San Diego; Laura K. Egendorf ed. (2004): *Terrorism: opposing viewpoints*. Greenhaven Press, San Diego; Simicskó István (2016): A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány,* 26. évf. 3–4. sz. 100–113., Farkas Ádám (2016): Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. *Szakmai Szemle,* 3. sz. 174–189.

jogok érvényesülését sem tudná garantálni, vagyis létjogosultsága kérdőjeleződne meg, működésében kudarcot vallana, és a bukott államok[5] útjára lépne.

Ez a fenyegetések szakadatlan ki- és megújulása, valamint váltakozása miatt megkerülhetetlen és mellőzhetetlen védelmi kötelezettség – amelynek ősi és a 19. századig domináns formája a katonai védelem – szükségképpen tükröződik az államról és jogról alkotott klasszikusnak mondható nézeteinkből és fogalmainkból éppúgy, mint az államról és annak szerepéről folyó újabb diskurzusból. Ez a tükröződés mint elméleti alapvetés meglátásunk szerint előfeltétele a katonai védelem szabályozására irányuló fejtegetéseknek, ezért jelen fejezetben az állam- és jogrendszer, valamint az intézményesített erőszak viszonyát kívánjuk áttekinteni a klasszikusnak számító állammeghatározásoktól a kortárs államtani és politikai diskurzus egyes irányainak megállapításaiig és kritikus kérdéseiig, hogy az elméleti alapok megadása mellett bemutassuk azt az elméleti és politikatudományi környezetet is, amelyben a kortárs szabályozási kihívások kezelése történik.

2. Az intézményesített erőszak megjelenése az államról és az állam hatalmáról alkotott elméletekben

2.1. Állam és erőszak szemléletének kulcspontjai az ókortól a reneszánszig

Az erőszak alkalmazása vagy az azzal való fenyegetés szükségessége tehát, nyugodtan mondhatjuk, hogy már az ókortól kezdve meghatározó eleme az államról való gondolkodásnak ott, ahol a cél a tartós, stabil, jelentős állam létrehozása vagy esetleg birodalommá fejlesztése volt. Ezt a Távol-Kelet vonatkozásában Szun Ce fentebb idézett gondolatai éppúgy tükrözik, mint az európai kultúra bölcsőjében Platónnak *Az állam* című műve.[6]

Platón több tekintetben is foglalkozott művében a védelem kérdésével. Egyrészről a *Három emberfajta*[7] című részletben a társadalom fő csoportjai közül az egyikbe az állam fennmaradása szempontjából fontos őröket sorolta a vezetők és az egyéb polgárok másik két csoportja mellett. Az őrök kapcsán kiemelte, hogy csak ezek láthatják el a védelmet, mert

[5] Ezt mutatja az is, hogy a Szovjetunió összeomlása után a történelem végét vizionáló Francis Fukuyama – önreflexiója után – 2004-ben korunk fő veszélyforrásaként a hatalmukban, erejükben, működésükben és ezzel a legitim fizikai erőszak monopolizálásában és kizárólagos alkalmazásában hanyatló és zavarokkal teli gyenge államokat jelölte meg. Ahogy ő írja: „a hidegháború lezárulása óta a nemzetközi békére az egyedüli kockázatot minden kétséget kizáróan a gyenge vagy hanyatló államok jelentik […] Ezek az államok megsértik az emberi jogokat, humanitárius katasztrófákat idéznek elő, nagymértékű emigrációs hullámokat indítanak el, és megtámadják szomszédaikat. Szeptember 11-e után az is világossá vált, hogy ezek az országok nyújtanak menedéket azoknak a terroristáknak, akik hatalmas károkat okozhatnak az Egyesült Államoknak és a többi fejlett országnak." Francis Fukuyama (2005): *Államépítés.* Századvég Kiadó, Budapest. 121–122.
A téma kapcsán lásd még: Pongrácz Alex (2015): A bukott államok problémájának aktuális kérdései. *Jog – Állam – Politika,* 7. évf. 4. sz. 23–37., Pongrácz Alex (2015): Globalizáció: államelhalás vagy államépítés? In Takács Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet, Budapest–Győr. 222–237.

[6] Platón (2008): *Az állam*. Cartaphilus Kiadó, Budapest.

[7] Platón (2008): *i. m.* 130–132, 414c–415d.

„egy jóslat kimondja, hogy az állam pusztul el, ha vas- vagy bronzlényegű[8] őr vigyáz rá”.[9] Ezt követően Platón több más kérdés mellett önálló alcímekben rögzítette, hogy *Az őröknek nem lehet magántulajdonuk,*[10] ahogy a *Boldogok-e az őrök?*[11] és *Az őrök boldogsága*[12] kérdéssel azt is, hogy az őrzők boldogsága és megelégedettsége az állam jó működésében rejlik, ami a legtöbb réteg boldogságában, és nem egy réteg kiemelt boldogságában rejlik. Ezeken felül azonban az őrökkel szembeni elvárásokat részletesebben is kibontotta a *Milyenek legyenek az őrök?*[13] cím alatt, ahol azt is rögzítette, hogy a királyoknak a filozófiában és a hadászatban is a legkülönbnek kell lenniük. Az őrzők dolgán kívül azonban Platón külön alcím alatt értekezett a háború és az állam vonatkozásairól,[14] a katonai nevelésről,[15] a fegyelmezésről és jutalmazásról mint harci reguláról,[16] az ellenséggel való bánásmódról,[17] valamint a görögök egymás közti háborúskodásáról. E témák már önmagukban is messze mutató és sok szempontból máig ható tanulságokat, alapvetéseket fogalmaznak meg az állam és a védelem viszonyáról. Ha azonban ezeket – megfelelő módon – a mű egészének rendszerében értelmezzük, akkor nem pusztán az állam és a védelem szétválaszthatatlanságát mutatják meg, hanem azt is, hogy a védelem mint az állam egyik alrendszere az állam rendszerének egészére ható törvényszerűségekkel és erőhatásokkal is kölcsönhatásban áll. Az egymásra hatás fontos eleme, hogy az államra mint rendszerre maga a védelem mint részlegesen önálló alrendszer is képes hatni, igaz kisebb mértékben, mint ahogy az állam mint egységes rendszer tud hatást gyakorolni a védelemre. Ez a megközelítés egy rendkívül komplex rendszerszemléletet tükröz, amelynek felelevenítése ma is hasznára válna úgy az államtudományoknak, mint a hadtudományoknak és a védelemszakmai, katonaszakmai köröknek.

A platóni örökség amellett, hogy az államszervezés gyakorlatában a hadviselés változásain túl lényegében változatlanul fennmaradt, a reneszánsz gondolkodással új lendületet kapott, amiért meglehetősen sokat tett a modern politikai filozófia atyjának tekintett Niccolò Machiavelli is. Machiavelli ugyanis munkásságában meglehetősen sokat foglalkozott a fegyverek és a fegyveresek dolgával.[18] A hatalom megszerzésének és megtartásának praktikáira fókuszáló, *A fejedelem* című korszakos művében értelemszerűen a hatalom irányából közelítette meg a hadakozás kérdését. E körben sajátos felütés a hadseregekről és a zsoldosokról írott fejezet azon gondolata, miszerint „elképzelhetetlen, hogy jó törvényeket találjunk ott, ahol nincs jó haderő, ahol pedig jó a hadsereg, szükségszerűen a törvények is jók”.[19] Ebben

---

8 Platón a vezetőket aranylényegűnek, az őröket és segítőiket ezüstlényegűnek, a földműveseket és a kézműveseket pedig vas- és bronzlényegűnek tekintette egy ősi elbeszélés alapján, így alapozva meg súlyukat az állam fennmaradása szempontjából.

9 Platón (2008)*: i. m.* 132, 415a–c.

10 Platón (2008): *i. m.* 132–134, 415e–417b.

11 Platón (2008): *i. m.* 135–137, 419a–421c.

12 Platón (2008): *i. m.* 201–202, 465d–466d.

13 Platón (2008): *i. m.* 302, 502d–508d.

14 Platón (2008): *i. m.* 138–140, 422a–423b.

15 Platón (2008): *i. m.* 202–204, 466e–467e.

16 Platón (2008): *i. m.* 204–206, 468a–469b.

17 Platón (2008): *i. m.* 206–208, 469b–470d.

18 Vesd össze: Niccolò Machiavelli (2006): *A fejedelem*. Cartaphilus Kiadó, Budapest; Niccolò Machiavelli (2001): *A háború művészete*. Szukits Kiadó, Szeged.

19 Machiavelli (2006): *i. m.* 60.

a megközelítésben ugyanis úgy véljük, hogy nem valamiféle hatalomcentrikus és evégből megengedő leegyszerűsítés tárul elénk, hanem az a kormányzástechnikai és -elméleti tapasztalat, hogy törvényektől vezérelt államban elképzelhetetlen a jól működő hadsereg, ha annak működését nem szolgálják az állam és a haderő szempontjából véve egyaránt jó törvények. Ezzel a gondolattal tehát a jó haderő és a jó törvények kapcsolódási pontja lesz az a fundamentum Machiavellinél, amelyből leginkább kiviláglik az állam, a jog és a védelem rendkívül erős és megmásíthatatlan kölcsönhatása. Jelentőségteljes ezért az is, hogy a hadseregek tipológiáját és ezek alkalmazásának hatalmi vonatkozásait Machiavelli csak egy ilyen alaptétel megadása után tartotta értelmezhetőnek. E talajon állva érthetőbb és a zsoldossággal kapcsolatos negatív tapasztalatokon is túlmutató az a gondolata, miszerint: „Aki zsoldosok fegyverére alapozza uralmát, sohasem érezheti magát biztonságban, mert a zsoldosok egyenetlenkedők, törtetők, engedetlenek, hűtlenek; barátok közt hetvenkedők, az ellenséggel szemben gyávák; Istent nem félik, adott szavuk nincs, s a biztos romlás csak annyit késik, amennyire a támadást halogatják: békében ők fosztanak ki, háborúban az ellenség."[20] Mindezt történelmi tapasztalatokkal és a segédcsapatok elemzésével támogatta meg, ami nehezen tette vitathatóvá nézeteit. Ennek tudatában írhatta: „Azzal végzem be tehát, hogy saját fegyverei nélkül egyetlen birodalom sem lehet biztonságban, s csak jó szerencséjében bízhat, mert nincs hozzá ereje, hogy megmeneküljön a bajban. […] Saját hadseregednek mondhatod az alattvalóidból, polgáraidból, híveidből állót: minden más zsoldos, vagy segédhad."[21] Rendkívüli jelentőségű gondolatok ezek a történelmi távlatokban szemlélve. Ezzel ugyanis Machiavelli nemcsak összegezte megállapításait és érvelését, de azt is kimondta, hogy a biztonság szavatolásának feltétele az állandó, jól szervezett és regulázott erő kialakítása és fenntartása, méghozzá az állam polgáraira építve. Ezt a fejedelem tennivalóiról[22] írottaknál is megerősítette, majd a háború művészetéről írott munkájában tovább részletezte, s ekként lényegében szinoptikusan szemlélte az állam, a hatalom, a politika és a hadviselés, illetve a tág értelemben vett fegyveres védelem dolgát, évszázadokkal megelőzve azt a gondolati kihívást, amellyel a ma államai egy rendkívül komplex környezetben szembenéznek.

2.2. A hadakozás és az államfelfogás összeölelkezése a modernitásban

A modern államiság szempontjából azonban talán mondhatjuk, hogy a legismertebb és leghatásosabb tételt Thomas Hobbes fogalmazta meg, amikor az állam mint a Leviatán leírásával az erőszak kérdését is fókuszba állító módon határozta meg az államról való gondolkodás új irányait. „Az embert (aki természettől fogva szereti a szabadságot és a mások feletti uralmat) azoknak az önkorlátozó intézkedéseknek bevezetésére, amelyek közt, mint látjuk, az államban él, végső soron csakis az az ok, cél és szándék készteti, hogy ily módon önfenntartásáról és élete zavartalanabb folyásáról gondoskodjék. Vagyis szabadulni akar abból a nyomorúságos hadiállapotból, amely – mint említettem – az ember természetes

[20] Machiavelli (2006): *i. m.* 61.

[21] Machiavelli (2006): *i. m.* 71.

[22] „A fejedelemnek elsősorban is ne legyen más gondja, feladata, mint a hadsereget rendben tartani és engedelmességre szoktatni, mert annak, aki parancsol, kell hogy jártassága legyen a hadakozás mesterségében." Machiavelli (2006): *i. m.* 72.

érzelmeinek mind az ideig szükségszerű következménye, amíg nincs valamilyen látható hatalom, hogy kordában tartsa, a büntetéstől való félelem eszközével megállapodásai teljesítésére […] kényszerítse. […] És a megállapodások kard nélkül puszta szavak, nincs erejük rá, hogy akár csak a legcsekélyebb biztonságot is nyújtsák nekünk. Következésképpen ha nem jön létre semmiféle közhatalom, vagy ha az nem elég erős, hogy biztonságot nyújtson nekünk, minden ember mindenki mással szemben saját biztonsága érdekében törvényesen és joggal a maga erejére és képességére támaszkodik – tekintet nélkül a természeti törvényekre (amelyeket mindenki amúgy is csak akkor volt hajlandó betartani, ha ezt biztonsággal megtehette). […] Az ennek megtörténtével egyetlen személlyé egyesült sokaságot államnak, latinul *civitasnak* nevezzük. És így születik meg az a nagy Leviatán, vagy hogy tiszteletteljesebben fejezzem ki magamat, az a halandó isten, amelynek – a halhatatlan Isten fennhatósága alatt – békénket és oltalmunkat köszönhetjük. […] Ebben rejlik az állam lényege, […] hogy e személy mindannyiunk erejét és eszközeit a béke és a közös védelem érdekében úgy használhassa fel, ahogy célszerűnek tartja."[23] Ezek a hobbesi alapvetések ugyanis az egyszemélyi hatalmat meghaladó és az államot jogállammá nemesítő történelmi fejlődésben mintegy magasabb tartalmat nyertek, hiszen elvonatkoztatva az egyszemélyi uralkodói szuverenitás megalapozásától, kikristályosították, hogy a modern állam, a halandó istenként működő Leviatán elképzelhetetlen a centralizált, jól működő, célhoz kötött védelmi vagy erőszakképesség nélkül.

Az államról való gondolkodáshoz ezt követően újfent sajátosan csatlakozott a hadtudományok fejlődése, hiszen Carl von Clausewitz háborúról írott műve,[24] bár ezt nem szokás hangsúlyozni, számos jelentős alapvetésében tükrözi azt a szimbiózist, amiben az állam és jog fejlődése a fegyveres védelemmel és annak időről időre szükségszerűen végbemenő megújulásával összeköttetett. Úgy is mondhatnánk, hogy Clausewitz néhol politikai felvetésekbe hajló megállapításai sokkal inkább az állam alaptermészetéből fakadó okszerű tételek, már-már törvényszerűségek, mint a katonai gondolkodás politikai meghatározottságának megnyilvánulásai, amit maga is nyilvánvalóvá tesz, amikor munkájának szemléletét egyfajta gyakorlati-tudományos törekvésből vezeti le.[25] Művének teljesen szándékolt felépítési módszere, hogy az egésztől, a háború természetétől indul el a hadtudományi értelemben vett különös, azaz a hadakozás mint nagy egész elemeinek vizsgálata felé, hiszen az első könyvben írt elméleti alapvetések pontosan a fenti szinoptikus tudományosságot tükrözik. Egyrészt alapvetésként számol azzal, hogy bár a háború elvben – és tervezésében is – lehet abszolút kiterjedésű vagy totális, a valóságban azt különböző körülmények, tényezők befolyásolják. Megfogalmazásában a háború eszköz, amely az ellenség védekezésre képtelenné

[23] Thomas Hobbes (2001): *Leviatán.* Polis Kiadó, Kolozsvár. 193–198.

[24] Carl von Clausewitz (2013): *A háborúról*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

[25] „A tudományos forma abban a törekvésben van, hogy felkutassuk a háborús jelenségek lényegét, és megmutassuk kapcsolatukat az őket alkotó elemek természetével. Sohasem tértünk ki a filozófiai következtetés elől, amikor azonban fonala túlságosan elvékonyodott, a szerző előnyösebbnek vélte elszakítani, majd ismét a tapasztalat megfelelő jelenségeihez kötni. Mint ahogy néhány növény is csak akkor hoz gyümölcsöt, ha nem túl hosszú a szára, a gyakorlati tudományokban sem szabad az elmélet leveleit és virágait túl magasra növeszteni, hanem ügyelni kell arra, hogy közel tartsuk őket saját termőtalajukhoz, a tapasztalathoz. […] Talán nem lehetetlen szellemdúsan, tartalommal telítve megírni a háború rendszerezett elméletét, ám eddigi munkáink távol állnak ettől. Nem beszélve tudománytalan felfogásukról, az összefüggésre és a rendszer teljességére irányuló törekvésük is a legkülönfélébb általánosságoktól, közhelyektől és üres szólamoktól hemzseg." Clausewitz (2013): *i. m.* 35–36.

tételének célját szolgálja,[26] ami mögött mindig ott van egy politikai akarat. A politikát azonban Clausewitz inkább kormányzástanként vagy az állam – társadalom érdekében történő – irányításaként értelmezi, mintsem a hatalom megszerzésének és megtartásának diszciplínájaként. Így nézve tehát, amikor a háború törvényszerűségeit a „politika" sajátosságaival kapcsolja össze, akkor a valóságban az állami erőszak alkalmazását az állam működtetésével, az államtannal szinkronizálja, méghozzá úgy, hogy az utóbbi mérsékelheti, megszoríthatja az előbbit nézetei szerint. Ahogy ő fogalmaz: „Ha a fejlett népek háborúi sokkal kevésbé kegyetlenek és rombolóak a fejletlenebb népekénél, ennek oka a társadalmi helyzetben keresendő, úgy az államokon belül, mint az egyes államok között. A háború az adott társadalmi helyzetből, annak viszonyaiból fakad, és ezek adják kereteit, azaz korlátozzák, mérséklik."[27] Ezzel tehát Clausewitz egyértelművé teszi, hogy bár a hadakozásnak vannak sajátos törvényszerűségei, az mint jelenség és vele szükségképpen a teljes állami erőalkalmazás megszervezése és működtetése is csak az állami, társadalmi érdekek és viszonyok nagy rendszerének keretei között tud létezni és működni, mivel ezek nélkül elveszti célját és eszközjellegét egyaránt. Hovatovább Clausewitz a háború általános törvényszerűségeinek meghatározásakor is figyelemmel van az államra, annak működési tapasztalataira és sajátosságaira, hiszen nemcsak azt rögzíti, hogy a háború nem egy pillanatok alatt kirobbanó és elszigetelt esemény, hanem azt is, hogy annak lefolyását jelentős mértékben befolyásolják az emberek tökéletlen szerveződései és azok hiányosságai is.[28] Ez a szemlélet egyértelművé teszi, hogy a sokat idézett, de részint talán félreértett gondolat, miszerint a háború a politika folytatása más eszközökkel,[29] messze nem azt jelenti, hogy a háború kilépne a politika medréből és önállóságot nyerne. Éppen ellenkezőleg, Clausewitz egyértelművé teszi, hogy minden fegyveres erőalkalmazás, amely államilag szervezett keretek között zajlik, az állam működési rendje és létcélja, az államvezetés indítékai által korlátozott. Ahogy ő fogalmaz: „Így a politikai cél mint a háború eredeti indítéka mértékül szolgál a háborús tevékenység által elérendő célnak és a szükséges erőfeszítéseknek egyaránt. Önmagában és önmagáért azonban nem válhat mértékké, hanem csak a szemben álló államok vonatkozásában."[30] Ezzel tehát Clausewitz felhívja a figyelmet arra, hogy realista háború csak a politikai célok által megszorítva, a konkrét, reális viszonyrendszerek keretei között tervezhető és vívható, mivel a fegyveres erő egy állami eszköz, amelynek csak annyi önmozgása lehet, amennyi sajátossága az állam alrendszereként a fegyveres védelemben fellelhető. Alapvető művében tehát Clausewitz is megerősítette, hogy a háború mint az állam fegyveres erejének legintenzívebb és az ő korában legjellemzőbb tevékenysége, csak az állam és az államvezetés célrendszerében, annak elemeként értelmezhető és elemezhető helyénvaló módon. Ezt úgy foglalja össze, hogy „a fejlett népeknek a háborúja mindig egy adott politikai helyzetből indul ki, és csupán politikai indíték váltja ki. Tehát politikai cselekvés! […] A politika tehát átszövi az egész háborús tevékenységet, és folyamatosan hatást fejt ki rá, amíg azt a benne lévő robbanékony erők természete megengedi. […] A háború tehát nem csupán egy valódi kaméleon, amely minden egyes konkrét esetben megváltoztatja valamelyest a természetét, hanem valamennyi megnyilvánulása szerint, a benne uralkodó tendenciák vonatkozásában,

[26] Vesd össze: Clausewitz (2013): *i. m.* 39–42.
[27] Clausewitz (2013): *i. m.* 40.
[28] Clausewitz (2013): *i. m.* 43–45.
[29] Clausewitz (2013): *i. m.* 54.
[30] Clausewitz (2013): *i. m.* 46.

egy rendkívüli hármasság is. Ez utóbbi azt jelenti, hogy: a) természetéből fakadó, veleszületett erőszakból, vak, természetes ösztönnek tekinthető a gyűlöletből és ellenszenvből; b) valószínűség és véletlen játéka, amely a háborút szabad szellemi tevékenységgé teszi, és c) mint a politika eszközének alárendelt természetéből tevődik össze, miáltal a háború a puszta értelem hatalmába kerül. E három összetevő közül az első inkább a nép, a második a hadvezér és hadserege, a harmadik a kormányzat felé fordul."[31] Ez a szinoptikus felfogás pedig már teljesen magától értetődővé teszi, hogy az állam-társadalom-fegyveres védelem elválaszthatatlan és kölcsönhatásos jellege olyannyira mélyen gyökerezik, hogy egészen addig intenzíven fennáll, míg a háború mint sajátos fegyveres végállapot[32] a teljes féktelenség és öncélúság, vagyis a barbár pusztítás és pusztulás kezelhetetlen állapotába nem fordul át. Ezt a féktelenséget azonban Clausewitz már nem is tekinti háborúnak. Ennek megtörténtéig ugyanis a háborút is befolyásolják az állam létének céljai és az azokat szolgálni hivatott politikai indítékok, végső soron pedig a vezérlő értelem, amely a háborúban lelt eszközt célja eléréséhez.

2.3. Az állam felfogásának mai standardjai és a fegyveres erőszak

Nem meglepő tehát, hogy a mára már etalonnak számító államfelfogások közül ezt követően Max Weber nézete tekinthető a leginkább irányadónak, amely az állam és az erőszak viszonyát egységként ragadta meg. Ennek a szemléletnek, amely úgy véljük, hogy a történeti fejlődésben megerősítést nyert vastörvények összefoglalása az állam és az állami erőszak tekintetében, a kvintesszenciája a legitim fizikai erőszak monopóliumának tétele. Ezt Weber a következőképp foglalta össze: „a modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközével definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. […] Az erőszak természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze – erről szó sincs –, hanem igenis a rá jellemző specifikus eszköz. Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintették teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül – ez a »terület« hozzátartozik az ismertetőjegyhez – a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának."[33] Ezzel tehát a modern eu-

[31] Clausewitz (2013): *i. m.* 53–55.

[32] A háború természetének sajátosságát Clausewitz a következőképp ragadja meg: „A háború a valóságban – ahogy azt láthattuk – nem olyan szélsőség, amelynek feszültsége egyetlen robbanásban feloldódik, hanem olyan erők hatása, melyek nem egyformán, nem egyenlő mértékben keletkeznek, hanem egyik pillanatban eléggé felduzzadnak ahhoz, hogy legyőzzék az ellenállást, amelyet a tehetetlenség és a súrlódás állítottak szembe velük. Máskor azonban túl gyengék ahhoz, hogy hatást fejtsenek ki. A háború bizonyos tekintetben az erőszak heves vagy kevésbé heves pulzálása, amely következésképpen gyorsabban vagy lassabban oldja a feszültséget és meríti ki az erőket. Más szavakkal: gyorsabban vagy lassabban vezet a célhoz, de mindig elég hosszan tart ahhoz, hogy még lefolyásában is megengedje az irányát illető tetszőleges módosításokat, röviden: hogy az őt vezérlő értelem irányítása alatt maradjon." Clausewitz (2013): *i. m.* 53.

[33] Max Weber (1998): A politika mint hivatás. In Max Weber: *Tanulmányok.* Osiris Kiadó, Budapest. 156–157.

rópai államfejlődés egy új szintre lépett, mivel kizárólagos állami jogként határozta meg az erőszak alkalmazását, illetve az erőszak-alkalmazás elfogadott módozatainak meghatározását, amivel végső soron minden legitim erőalkalmazás mögött ott húzódik az állam és az állam működésének érdeke. Minden, ami ezen kívül esik, az illegitim erőszakforma, amelyekkel szemben az állam által meghatározott erőszak felhívható a hosszú távú béke és rend fenntartása érdekében. Max Weber tehát a szociológia és a pozitív értelemben vett politika aspektusából szemlélve fejlesztette tovább azt az álláspontot, amelyet Clausewitz a hadviselés és a háború aspektusában fogalmazott meg. Ezzel a fejlődéssel Weber egyben tovább is lépett, mivel a legitim fizikai erőszak monopóliumával általános érvényű állami előjogként fogalmazta meg a fegyveres védelem szisztematikus megszervezését, vagyis a fegyveres erőkön és a háborún túli erőszak-alkalmazás módozatainak összességét is.

A 19. századtól tehát a modern állam- és jogfejlődés már azzal az alapvetéssel fogta fel az erőszak intézményesített alkalmazását és ezáltal fordított megközelítésben az államot és a jogot is, ahogy azt fentebb Thomas Hobbestól kezdődően láthattuk. Robert von Mohl ezen alapszemléletet a következőképp foglalta össze: „Az államnak kettős feladata van. Először is, az államhatalom minden területén fenn kell tartania a jogrendet, mint ami önmagában is szükséges és üdvös, és minden további fejlődés feltétele. Másodszor, ahol és amennyiben az egyén vagy a más kisebb csoportokká összeállt résztvevők erejéből erre nem telik, elő kell mozdítani az ésszerű emberi célokat."[34] E feladatrendszer ismétlődő végrehajtása nem képzelhető el szervezett, a társadalom többsége által elfogadott – tehát weberi értelemben véve legitim – és a jognak alávetett, tehát szabályozott fegyveres erőszak nélkül. Nehezen lenne ez másként elképzelhető, hiszen ha Clausewitz megfogalmazása szerint az erőszak eszköz az állami célok eléréséhez, amely eszközre Weber szerint az államnak kizárólagos monopóliuma van, akkor onnantól kezdve, hogy az állam az újabb fejlődés eredményeként a jog keretei között, a jognak alávetetten működik, onnantól kezdve az állami erőszak működése is a jog által determinált. Ezt az alapvetést kiegészíti persze Mohl azon beállítódása, hogy az államhatalom sajátos jogai között szerepelteti az engedelmességre való igénytartást, valamint azt, hogy megtehet minden intézkedést, ami az államcélok elérését szolgálja, azaz erőszakot is alkalmazhat saját joga szerint.[35]

Ez a szellemfejlődési ív aztán a jogászi gondolkodás oldaláról Hans Kelsen jogászi államfogalmában csúcsosodott ki meglátásunk szerint, akinek nézetei a jogtudomány legújabb fejlődésében korszakosak és meghatározóak voltak. Ő úgy fogalmazott, hogy „az állam és a jogrend azonossága nyilvánvaló a tény alapján, hogy még a szociológusok is »politikailag« szervezett társadalomként jellemzik az államot. Mióta a társadalom – mint egység – szervezetekből létrejött, sokkal helyénvalóbb az államot úgy definiálni, mint »politikai szerveződést«. Egy szervezet egyben rend is. De miben rejlik ennek a rendnek a politikai karaktere? Abban a tényben, hogy ez egy kényszerrend. Az állam egy politikai szerveződés, mert egy olyan rend, amely szabályozza az erőszak alkalmazását oly módon, hogy monopolizálja az erőszakot. Ez azonban, ahogy láttuk, a jog egyik alapvető tulajdonsága. Az állam egy politikailag szervezett társulás, amely közösségileg szervezett a kényszerrend által, és ez a kényszerrend a jog."[36] Kelsen tehát igyekezett a jog kötőanyagával összekapcsolni

[34] Robert von Mohl (1995): Jogállam. In Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. ELTE ÁJK, Budapest. 33.

[35] Vesd össze: Mohl (1995): *i. m.* 33–34.

[36] Hans Kelsen (1949): *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambrige. 189–190. (A szerző fordítása.)

a társadalmi, politikai, állami, szervezeti valóságokat, s ebben egyértelművé és megkérdőjelezhetetlenné tette, hogy az államilag monopolizált erőszak alapvető ismérve ennek a kötőanyagnak, vagyis a jognak. Ezt továbbgondolva azt is mondhatjuk, hogy működő jog lényegében nem képzelhető el anélkül, hogy amögött egy olyan államilag szervezett vagy legalizált erőszak álljon, amely képes azt kikényszeríteni. Ilyen erőszakképesség azonban nem létezhet modern jogállamban a megfelelő jogszabályi alapok és mozgástér, valamint a megfelelő államszervezés nélkül, amely felismeréssel vissza is jutottunk Machiavelli azon tételéig, miszerint elképzelhetetlenek jó törvények ott, ahol nincs jó hadsereg és fordítva. Így tehát az állam és annak fegyveres erőszakképessége egyfajta történelmi kapocsként is tekinthető az államról alkotott nézetek, a politika és a jog fejlődése körében, megkérdőjelezhetetlenné téve azt, hogy ezek a jelenségek vagy szférák olyan kölcsönhatásban vannak, amelyet nem lehet elfeledni vagy sutba dobni még akkor sem, ha viszonylagos és időleges „boldog békeidőket" élünk át.

Mielőtt azonban azt hinnénk, hogy fejtegetéseink csúcspontjára értünk, fontos kiemelni, hogy a jogászi államfogalom „gigászi harcba" keveredett a 20. században egy rivális teóriával, a politikai államfogalommal, amelyet Carl Schmitt fogalmazott meg és képviselt. Ezen „szembenállásban" azonban talán pont az erőszak nélkülözhetetlensége tekinthető egy olyan metszéspontnak, amely utat nyithat az együtt értelmezés felé. Carl Schmitt úgy fogalmaz, hogy „egy normális állam teljesítménye mindenekelőtt abban áll, hogy az államon és területén belül létrehozza a teljes megelégedettséget, fenntartja a »nyugalmat, biztonságot és rendet« és ezáltal normális helyzetet teremt"[37] Értelemszerű és vitán felül álló számunkra a megállapítás, hogy ezt a normális helyzetet nem lehet minden körülmények között erőszak nélkül fenntartani. Megállapításunk magától értetődősége mellett azonban Carl Schmitt vonatkozásában utalnunk kell arra is, hogy az állam által intézményesített erőszak tekintetében a törvényhozó államról vallott nézeteiben is visszaigazolódik a mellőzhetetlenség gondolata. „A törvényhozó állam olyan államszervezet, amit személytelen s ezért általános, előre meghatározott és ezért hosszú távra alkotott, mérhető és meghatározható tartalmú normák uralnak, s amiben elválasztották a törvényt annak alkalmazásától, a törvényhozót pedig a törvényeket végrehajtó hatóságoktól. Ezért mondják, hogy »a törvények uralkodnak«: nem pedig emberek, tekintélyek vagy felsőbbségek. Pontosabban: a törvények nem uralkodnak, hanem csak normákként érvényesülnek. Uralom és puszta hatalom egyáltalán nincs többé. Akinek hatalma és uralma van, az »törvény alapján« vagy »törvény nevében« gyakorolja azt. Nem tesz mást, mint hatáskörének megfelelően érvényesíti az érvényes normát."[38] Ez a leírás, amely híd a jogtani és államtani kontextus között, egyben visszaigazolja, hogy legalább látens, illetve szükséges, de nem elégséges eszközként számol a törvényhozó állam az intézményesített erőszakkal, hiszen mit érne a törvényhozó állam akkor, ha nem lenne képessége, eszköze arra, hogy a megalkotott érvényes normát érvényre vigye? Carl Schmitt felfogása tehát az állami erőszak tekintetében sem jelent olyan újszerű, forradalmi változást, ami a fent leírt és láncolatszerű fejlődés felülvizsgálatát indokolná, sőt. Schmitt felfogása, mintegy döntéscentrikus nézetrendszer, megerősíti azt a tételünket, hogy az állam, a jog és az intézményesített erőszak elválaszthatatlanul kölcsönhatásos jellegének

[37] Carl Schmitt (2002): *A politikai fogalma.* Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest. 31.
[38] Carl Schmitt (1995): A törvényhozó állam. In Takács: *i. m.* 53.

megerősödése történelmi vívmány és eredmény, amellyel éppúgy számolni kell az államfejlesztés terén, mint a fegyveres védelem vagy ezen belül a haderőfejlesztés vonatkozásában.

Bárhonnan nézzük is tehát fogalmi értelemben az államot, nem tűnik földtől elrugaszkodottnak az a megállapításunk, hogy az intézményesített erőszak valamiképp egyértelműen megkerülhetetlen része, alrendszere az államnak. Ez az intézményesített erőszak domináns jelleggel és a képességek szempontjából mért jelentőséggel az államiság hajnala óta a katonai erőben öltött testet. Ez a kép csak a 19. században kezdett megváltozni a fegyveres védelem azon differenciálódásával, amelynek eredményeként a katonai védelem mellett önálló ágazati jelleget és komplex szervezeti mátrixot nyert a rendészeti és a nemzetbiztonsági szféra is. Ez azonban az intézményesített erőszak szükségességén és államtól, államfejlődéstől való elválaszthatatlanságán mit sem változtatott, sőt meglátásunk szerint az állam és a védelem előtt álló kortárs – sokszor rendszer-, illetve modellszintű – kihívások körében is alapvetésként kell értelmezni. A következőkben tehát a történelmi korokon végigvonuló és fent leírt fejlődési ív talaján arra kívánjuk helyezni a hangsúlyt, hogy az állam előtt álló újabb kihívások és „eszmei harcok" miként kapcsolhatók össze a fegyveres védelem kérdésével, illetve az állam felett megjelenő tényezők megjelenésével.

3. A politika folytatása más eszközökkel?

3.1. A „gazdasági pacifizmus" támadásai a katonai szellem ellen

A háború – mint a politikai érintkezés folytatása más eszközök közbeiktatásával[39] – természetszerűleg a vesztfáliai rendszer „alapkövének" letételével – és a felvilágosodás nyomán megszaporodó örökbéke-tervezetek papírra vetésével – sem iktatódott ki az államok közötti „vitarendezés" módozatai közül. A „gazdasági pacifizmus" égisze alatt azonban a gazdasági liberalizmus egyes extrém képviselői teljes offenzívát indítottak a szerintük avíttas katonai szellemmel szemben. Ők már nem csupán azt posztulálták, hogy a lövedékek helyét ismételten a diplomáciai jegyzékeknek kell(ene) átvenniük az államok egymás közötti relációjában, de a militarizmus mellett általában véve a katonákkal szemben is komoly kritikát fogalmaztak meg. Példaképük talán az állandó hadsereg létjogosultságával szemben aggályokat kifejtő Elbridge Gerry lehetett volna, aki 1784-ben elhangzott nyilatkozatában annak a meggyőződésének adott hangot, miszerint „békeidőben az állandó hadseregek összeegyeztethetetlenek a köztársasági kormányok elveivel, veszélyeztetik egy szabad nép szabadságjogait, és általában a zsarnokság létrehozására szolgáló romboló gépezetekké alakítják őket."[40]

A gazdasági vagy „üzleti szellemű" pacifizmus kútforrásai között a protestáns etika puritán változatával összefüggő vallási moralizmust, a klasszikus gazdasági liberalizmust és az utilitarizmust, valamint a szociáldarwinizmust találhatjuk meg. Az első – a protestáns etika bázisán szerveződő – meglátás szerint a militarizmus pazarló, a háború pedig intenzíven rombolja a gazdasági vagyont; a fegyveres erők békeidőben „passzív rombolóknak"

[39] Clausewitz (2013): *i. m.* 54.

[40] Idézi: Samuel P. Huntington (1994): *A Katona és az Állam*. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó Társulat, Budapest. 141.

bizonyulnak, azaz olyan „fogyasztók", akik más emberek munkájának gyümölcsét szakítják le. A második – a gazdasági liberalizmust alapul vevő – vonatkozás szerint az országok közötti érintkezések fokozódásával a közös érdekek kialakításával, valamint a szabadkereskedelmi megállapodások gyarapodásával elképzelhetetlenné válik a háború, hiszen a kereskedelem „nem a lobogót követi, hanem a legalacsonyabb ár tendenciájának nyomába ered. A tőzsde nem ismeri a hazafiságot" – vallja Andrew Carnegie. Végül a harmadik – a szociáldarwinizmussal kapcsolatos – forrás a gazdasági verseny túlzott fetisizálásával járult hozzá a gazdasági pacifizmus térnyeréséhez.[41]

Mindezek nyomán talán nem meglepő, hogy a gazdasági pacifizmus illusztris képviselőjének számító Herbert Spencer a társadalmi fejlődés cezúráját a harcos (militarista), illetőleg az ipari-gazdasági (pacifista) típusú társadalmak között húzta meg. Durant a következőképpen foglalta össze ennek az átmenetnek a lényegét: „a természetfölötti vallás bizonyos mértékben együtt jár a militarista társadalommal; mihelyt a háború átengedi helyét az iparnak, a gondolkodás a haláltól az élet felé fordul, s az élet otthagyja az alázatos tisztelet ösvényeit, hogy kirohanjon a kezdeményezés és szabadság nyílt országútjára. […] a legjelentékenyebb változás a nyugati társadalom egész történetében az, hogy a katonai uralmat fokozatosan ipari uralom váltotta fel. […] a nagy választó vonal az, amely a katonai és ipari társadalmak közt húzódik, – a háborúból élő, és a munkából élő nemzetek között."[42] A katonai állam kormányzata mindig erősen centralizált, és majdnem mindig monarchikus; együttműködési alakzata mindig katonai alapú, és kötelező jellegű; az egyén az állam „tulajdonát" képezi, és az egyéni akarat alárendelődik a közösségi érdekeknek; az ilyen állam favorizálja a tekintély tiszteletén alapuló vallást, amelynek centrumában egy harcias Isten imádata áll; egy ilyen társadalom mindig merev osztálykülönbségeket indukál. A másokkal gyakorta háborúba keveredő katonai állam uralkodó jellemtípusa a robusztus, erőszakos, bátor, bosszúálló, heves vérmérsékletű, könyörtelen, hazafias, engedelmes és a vezetőiben fenntartás nélkül hívő harcos, aki kevéssé hajlamos vagy alkalmas önálló kezdeményezésekre, és vállalkozó szellemmel sincs megáldva. Emellett a patriarchális szemléletnek megfelelően a férfi teljes „házi abszolutizmusát" pártolja. A legtöbb állam azért bizonyult harciasnak, mert a háború elősegíti a centralizált központi hatalmat, és minden más érdeket az állam érdeke alá rendel. Az ipari társadalmak alapját képező ipar ezzel szemben a demokrácia és a béke értékei mellett elkötelezett; a gazdasági fejlődés számos-számtalan központja folytán a hatalom megoszlik a csoport tagjainak többsége között. A termelés produktivitása a kezdeményezés (vállalkozás) szabadságától függ, következésképpen az ipari társadalom lerombolja a felsőbbség, a hierarchia és a kasztrendszer totemjeit. A katonai foglalkozás már nem számít magas presztízsűnek, a hazafiság pedig inkább a saját haza patrióta szeretetét takarja, semmint az ellenséges államok gyűlöletét. „A belső békesség a virágzás első feltételévé válik, s minthogy a tőke nemzetközivé lett, s ezernyi beruházás történik az összes határokon keresztül, ugyanilyen szükségessé válik a nemzetközi béke is." A külső háborúk számának csökkenésével és az „ellenséges társadalmak hiányának" – azaz a szoros kereskedelmi és baráti kapcsolatok létének – elérésével párhuzamosan a belső konfliktusok előfordulási aránya is csökken, és végül a nők emancipációja is természetszerűvé válik. A babonás vallások helyébe a „liberális hitek" lépnek, amelyek meliorista karakterűek,

[41] Huntington (1994): *i. m.* 217.

[42] Will Durant (1931): *A gondolat hősei*. Dante Kiadás, Budapest. 333.

amennyiben az emberi élet és jellem megjavítására törekednek. Az államon belül csökken a kormányzat hatóköre, teret nyer a decentralizáció, és megnövekszik a termelő csoportok hatalma; a szerződés és a kezdeményezés szabadsága soha nem látott mértékűvé válik, a kötelező együttműködést pedig a szabad kooperáció váltja fel. „A társadalom katonai és ipari típusainak ellentétét jelzi az is, hogy »nem azt hiszik már, hogy az egyén van az államért, hanem hogy az állam van az egyénekért«.”[43]

A gazdasági pacifisták tehát elfogadták annak a tézisnek a létjogosultságát, hogy egyfajta organikus fejlődés figyelhető meg a harcos-katonai társadalomból az ipari-gazdasági társadalom irányába, amelynek révén a háború fokozatosan kiküszöbölődik majd. Ebben az argumentációban az emberi érdekek egyre fokozódó komplexuma és kölcsönhatása „egyre tűrhetetlenebbé teszi a hadviselést” – véli John Fiske –, a nemzetközi jog korlátozza a háború kegyetlenségét, döntő jelentőségűvé válik a viták békés rendezése mint a háború maradéktalan felszámolásának eszköze (Carnegie), sőt a katonai intézmények és előkészületek minden formáját sikerül felszámolni. A fegyverkezésre a háború okaként kezdtek tekinteni, a katonai hivatás hordozóit pedig egy atavisztikus és irracionális kor felesleges pátosz övezte képviselőiként fogták fel. Az állandó hadsereg és a hivatásos tiszt véleményük szerint az agresszió természetes eszközei, a katonai hivatás pedig fokozatosan népszerűtlenné válik.[44] Ha ezek után valaki fellapozza a későbbiekben még tárgyalandó Francis Fukuyamának vagy Michael Doyle-nak a jaltai világrend felbomlását követően írott könyveit, lehetséges, hogy erőteljes déjà vu érzése támad…

3.2. A háborúzó állam (warfare state) korszaka és az erőszak visszaszorítására vonatkozó kollektív szabályozási igény megjelenése

Láthattuk, hogy az erőszak és a háború monopolizálása terén jeleskedő modern állam a háború korlátozottságának záloga, egyben a kaotikus és anarchikus állapotokkal jellemezhető polgárháborús viszonyok meghaladásának szavatolója lett. Ennek szimbolikus kifejeződése már Thomas Hobbes munkásságában is tetten érhető; a *Leviatán* a szuverenitás révén megteremtett erőszak-monopólium birtokosa, míg ennek ellenpólusa, *Behemót* éppen az anarchia és a polgárháború megtestesítője. Míg a Leviatán a szuverenitás egysége által körülbástyázott béke, addig Behemót[45] a szuverenitás eliminálódása folytán a polgárháborúba – ha úgy tetszik, a természeti állapotba – való visszahanyatlás kifejeződése. Az uralom és a rend, valamint a bomlás és a háború egymást kölcsönösen kizáró kategóriái állnak itt egymással szemben, és Hobbes egyértelműen az első opció mellett tette le a garast, kikövezve ezzel az utat az állami erőszak-monopólium megteremtése felé.[46]

Az első világégéstől azonban sokak szemében látszott szertefoszlani az a meggyőződés, miszerint az erőszak-monopólium a béke és a kiszámítható rend legfőbb biztosítéka. Ennek a „kiábrándulásnak” azonban eleinte kevés jele volt; az első világháború kitörését

[43] Durant (1931): *i. m.* 333–334.; Huntington (1994): *i. m.* 218–219.

[44] Huntington (1994): *i. m.* 219.

[45] *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma* (1651); *Behemót, avagy a hosszú parlament* (1670 körül, posztumusz publikálva 1682).

[46] A Leviatán metaforáját részletesen elemzi Balogh László Levente (2011): A Leviatán anatómiája. In Balogh László Levente szerk.: *Az erőszak kritikája. Tanulmányok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 66–80.

követően a háború toposzát övező euforia ahhoz vezetett, hogy az európai hadviselő országok polgárai tömegesen jelentkeztek önkéntes részvételre. Gombár Csaba utal rá, hogy „az 1914 augusztusától számított hat hónapon belül nagyjából 2 millió brit állampolgár vonult önkéntesen a zászlók alá, s a Bloomsbury kör, Virginia Woolf és társainak baráti köre mint szolgálatmegtagadók, hazafiatlan értelmiségi csodabogárnak tűntek az önkéntes patrióták tengerében."[47] Erich Maria Remarque regénye, valamint annak filmes adaptációja, a *Nyugaton a helyzet változatlan* (1929, illetve 1930) remekül illusztrálja, hogy a „nagy illúzió" végül miként csapott át nagy illúzióvesztésbe, és sarkallhatta arra a háború harmadik esztendejében Babitsot, hogy *Húsvét előtt* című versében békéért kiáltson.

A marciális kedv azonban a Nagy Háború kataklizmája nyomán sem kezdett alacsonyabb hőfokon izzani. A háborúindítás szabadságának jogi korlátozása mint lehetőség ugyan már a 19. század végén felmerült, és születtek is – eleinte sporadikusnak mondható – kísérletek eme lehetőség kimunkálására,[48] végül azonban a Nemzetek Szövetsége mint kollektív biztonsági rendszer is impotensnek bizonyult a második világégés kitörése megakadályozásával szemben. Ha általánosnak talán nem is mondható, mindenesetre sokak véleményével találkozott Carl Schmitt megállapítása, miszerint: „Egy politikailag létező nép […] nem mondhat le arról, hogy adott esetben a barátot és ellenséget a saját meghatározásával a saját veszélyére különböztesse meg. Ünnepélyesen kinyilváníthatja ugyan, hogy elítéli a háborút mint a nemzetközi konfliktusok megoldásának eszközét, és lemond róla mint »a nemzeti politika eszközéről«, miként az úgynevezett Kellogg-paktumban történt 1928-ban. De ezzel nem mondott le a háborúról mint a nemzetközi politika eszközéről, […] és általában a háborút mint olyat sem »átkozta el«, vagy »helyezte törvényen kívül«. […] »a háborút« egyáltalán nem lehet »kiközösíteni«, hanem csak bizonyos embereket, népeket, államokat, osztályokat, vallásokat, és így tovább. […] Így a »háború« ünnepélyes »kiközösítése« sem szünteti meg a barát/ellenség-megkülönböztetést, hanem a nemzetközi *hostisszá* nyilvánítás új lehetőségei révén új tartalommal és új élettel teríti. Ha ez a megkülönböztetés megszűnik, akkor egyáltalán a politikai élet szűnik meg."[49] Az Európa felett gyülekező viharfelhők megszaporodását jelezte például a Benito Mussolini által papírra vetett ama kinyilatkoztatás, miszerint „a fascismus […] nem hisz az örök békének sem lehetőségében, sem hasznosságában. Visszautasítja tehát a pacifizmust, mely a küzdelemről való lemondást rejti magában, és gyávaság – az önfeláldozással szemben. Csak a háború juttatja a feszültség legmagasabb fokára az összes emberi energiákat, és üti a nemesség bélyegét azokra a népekre, akikben megvan a bátorság, hogy elvállalják. […] idegenek a fascista szellemtől […] mindazok a nemzetközi és szövetségi alakulatok, amelyeket a történelem tanúsága szerint könnyen elsodor a szél, mihelyt érzelmi, eszményi és gyakorlati elemek rázzák meg viharszerűen a népek szívét. Ezt az antipacifista szellemet a fascismus az egyének magánéletébe is beleviszi."[50] Norman Davies meglátása szerint a militarizmus, a fasizmus vagy a kommunizmus a jelzett időszakban nem csupán a legtöbbet szenvedő nemzetek „manipulált tömegeit" volt képes maga mellé állítani, de követőkre lelt Európa

[47] Gombár Csaba (2009): A háborúról és a politikáról. In Gombár Csaba: *Írások az államról (1997–2007).* Új Palatinus Könyvesház Kft., Budapest. 287.

[48] A részleteket illetően lásd: Kajtár Gábor (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. ELTE Eötvös Kiadó – Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest. 39–43.

[49] Schmitt (2002): *i. m.* 34–35.

[50] Benito Mussolini (1935): *La dottrina del fascismo*. Vallecchi Editore, Firenze. 28–29.

tanult, művelt vezető rétegeiben, és a legdemokratikusabb országokban is.[51] A világháborúk korától kezdődően tehát az állami erőszak-monopólium „önkényessé vált", és végül le is vált az államról. A totalitárius rendszerekben az erőszak immáron nem indirekt vagy járulékos elemként fungált, hanem a különböző – nemzetiszocialista, fasiszta, bolsevista – totalitárius rendszerek immanens vonásává vált, és a rendfenntartás vagy az önkényességtől való védelem helyett a dinamika fenntartását szolgálta.[52]

A második világháború történelmi tragédiáját követően alapvető változásokat figyelhetünk meg az erőszak átfogó korlátozása szükségletével összefüggésben. Az újabb világégés szinte szükségszerű fejleményként sarkallt sokakat annak az evidenciaként ható gondolatnak a kimondására, hogy a jog végső célja nem lehet más, mint az emberi konfliktusok megoldási eszközeként kezelt erőszak kiküszöbölése,[53] és a nemzetközi közösség számára felértékelődött a szorosabb és mélyebb együttműködés kialakításának lehetősége. Az Egyesült Nemzetek alapokmányának aláírói nem kevesebbet tűztek ki célul, mint egy olyan hathatós nemzetközi testület megteremtését, amely képes megmenteni a jövő nemzedéket a „háború borzalmaitól, amelyek életünk folyamán kétszer zúdítottak kimondhatatlan szenvedést az emberiségre."[54]

3.3. Az államok és a szuverenitás az univerzalizálódó/globalizálódó világ viharában

3.3.1. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa

A releváns szakirodalomban 1945 után tehát teret nyert az a maxima, miszerint az erőszakot a lehető legteljesebb mértékig korlátozni szükséges, ennek primer eszköze pedig az állami szuverenitás korlátozása, valamint a nemzetközi közösség kialakulása. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) a Biztonsági Tanácson keresztül az „alapító atyák" ama álmát kívánta valóra váltani, hogy az ENSZ „sokkal több legyen, mint az »államközi« kapcsolatok ügyeinek intézője."[55] A kollektív biztonság[56] ideájával konform szervezet létrehozása komoly erőfeszítéseket igényelt. S hogy ettől kezdve – elméleti síkon legalábbis – ne csak a „háború ünnepélyes kiközösítésére" lehessen sort keríteni, és a világot

---

[51] Norman Davies (2001): *Európa története*. Osiris Kiadó, Budapest. 841.

[52] Balogh László Levente (2011): Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle,* 20. évf. 1. sz. 123.

[53] Jessup ezt a meglátását egyébként abban a kontextusban rögzítette, hogy a jog fentebb említett célja egészen addig nem tud teljesülni, amíg létre nem jön a „nemzetközi kormányzat" olyan formája, amelyben a kollektív akarat elsőbbséget élvez a szuverén államok egyéni érdekeivel szemben. Philip C. Jessup (1948): *A Modern Law of Nations. An Introduction.* The Macmillan Company, New York. 2.

[54] Az Egyesült Nemzetek alapokmányának preambuluma. Lásd *Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Nemzetközi Bíróság Alapszabályai* (2008). Magyar ENSZ Társaság, Budapest. 6.

[55] Thierry Baudet (2015): *A határok jelentősége. A nemzetállam mint a képviseleti kormányzás és a jogállamiság alapfeltétele.* Századvég Kiadó, Budapest. 231–232.

[56] A kollektív biztonság Prandler Árpád meghatározásában „olyan, az államok meghatározott körére kiterjedő egyetemes vagy regionális jellegű rendszer, amelynek célja, hogy az érintett államok közös föllépéssel és rendszabályokkal biztosítsák politikai függetlenségüket és területi épségüket." Blahó András – Prandler Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. 2., átdolgozott kiadás. Aula Kiadó, Budapest. 185.

igazgató értekezlet ne csak az erősebb „csínytevését" hagyja jóvá egy konferencián,[57] a Biztonsági Tanácsot komoly hatáskörökkel is felruházták.

A kollektív biztonság rendszere hátterében az a megfontolás áll, hogy az államok nemzetközi szerződés révén vállalnak bizonyos rájuk háruló kötelezettségeket. Ilyen obligációnak tekinthető, hogy egymás között és harmadik állammal szemben kizárják a támadó háborút (az agressziót); támadás esetén segítséget nyújtanak egymásnak; vitáikat békés úton rendezik; és az e célok elérése érdekében létrehozott nemzetközi szervezetet kettős garanciával működtetik. Az utóbbi kritérium azt jelenti, hogy gondoskodni kell arról, hogy a szervezeti mechanizmust csak a békeszegő állammal szemben lehessen felhasználni, és arról is, hogy a foganatosítani kívánt intézkedések hatékonyak legyenek.[58]

Az állam önvédelmi jogával kapcsolatos szabályok mára kellő pontossággal meghatározottá váltak: ez alapján rögzítést nyert, hogy az állam ki ellen, mikor, meddig, milyen módon és milyen korlátok között alkalmazhat fegyveres erőszakot. Az ENSZ alapokmánya mellett releváns forrásként jelenik meg a nemzetközi szokásjog, valamint a Nemzetközi Bíróság jogértelmezése és joggyakorlata is.[59] A Biztonsági Tanács kapcsán a gyakorlatban ez a következő rendelkezések érvényre juttatását jelenti.

Az 1945 után kialakított nemzetközi rendszer egyik fontos alappillére és következménye, hogy a kollektív biztonsági rendszer és a nemzetközi közösség nem létezhet az ENSZ (jobban mondva a Biztonsági Tanács) erőszak-monopóliuma nélkül, amely alól az önvédelem joga jelenti az egyetlen – meglehetősségen szűkre szabott – kivételt.

Baudet meglátása szerint az ENSZ BT legalább két olyan jogkörrel rendelkezik, amely miatt illik rá a szupranacionális jelző – emellett pedig egy harmadik releváns hatáskörrel is felruházták. Egyrészről háborút kezdeményezhet, ha megítélése szerint veszélybe került a nemzetközi béke és biztonság; másrészről elítélheti az egyes államok erőszak-alkalmazását, végső esetben pedig szankciókat is alkalmazhat a vétkes(nek tekintett) államokkal szemben, illetve katonai erő útján avatkozhat be ellenük. Ehhez jön még az a jogköre, hogy a BT akkor is a szankciók alkalmazása mellett dönthet, ha úgy találja, hogy egy adott ország súlyosan áthághatja a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeit. A szerző ezzel összefüggésben „szemlézi" a Nicaragua és az Amerikai Egyesült Államok közötti jogvitában a Nemzetközi Bíróság részéről hozott verdiktet, miszerint az USA kártérítés fizetésére köteles, amiért Nicaraguában aktív segítséget nyújtott a kommunistabarát rendszert támadó lázadóknak. Az USA a testület joghatóságát vitatva hátrált ki a teljesítés alól, a BT viszont arra vonatkozó határozati javaslatot terjesztett elő, hogy szólítsák fel a „szabályszerű" teljesítésre az Egyesült Államokat. Mivel a BT állandó tagjaként az USA vétójoggal rendelkezik, a határozati javaslat „természetszerűleg" nem tudott realizálódni. A példában említett „manőver" sikertelensége ellenére Baudet rámutat arra, hogy az ENSZ BT ugyancsak komoly hatalmi jogosítványok birtokában járhat el: nemcsak a Nemzetközi Bíróság ítéleteinek próbálhat gyakorlati érvényt szerezni, de kísérletet tehet más, az ENSZ

[57] Utalás Arany János versére, az 1877 után írt *Civilizáció*ra (korabeli írásmódban: *Civilisatió*ra). E rövidke, szatirikus élű epigramma a következőképpen hangzik: „Ezelőtt a háborúban / Nem követtek semmi elvet, / Az erősebb a gyengétől / A mit elvehetett, elvett. / Most nem úgy van. A világot / Értekezlet igazgatja: / S az erősebb ha mi csint tesz, / Összeűl és – helybehagyja." Lásd: Riedl Frigyes szerk. (1902): *Arany János munkái. 2. kötet. Kisebb költemények.* Franklin Társulat, Budapest. 253.

[58] Blahó–Prandler (2005): *i. m.* 185.

[59] Kajtár (2015): *i. m.* 12.

által favorizált szervezetek döntéseinek a gyakorlatba való átültetésére is. A testület „bábáskodási" kompetenciája tehát „azokra az ítéletekre is kiterjed, melyeket a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az Egészségügyi Világszervezet, az Emberi Jogi Tanács és más, az ENSZ által elfogadott és elismert döntőbírósági mechanizmusok hoznak meg."[60]

3.3.2. A NATO

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét (North Atlantic Treaty Organisation) – mint kollektív védelmi szövetséget – az 1949. április 4-én, Washington D. C.-ben aláírt szerződés hívta életre. A regionális megállapodás célját már a szervezet létrehozásának „zöld utat" biztosító úgynevezett Vandenberg-határozat (1948. június 11.) is abban jelölte meg, hogy annak révén biztosítani lehessen a folyamatos és hatékony önsegélyen és a kölcsönös segítségen alapuló kooperációt.[61] A kollektív védelem tartalmát Sulyok Gábor *prima facie* egyértelműnek mondja: eszerint az a filozófia jut kifejeződésre, hogy a megtámadott, önvédelmi helyzetben lévő államot más államok katonai vagy más módon segítsék az agresszor elleni harcban. A szerződés centrumában az 5. cikk, az úgynevezett kollektív védelmi klauzula áll. Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga ebben a kontextusban kötelezettséggé alakul át. A szerződés részes államai ugyanis – az Észak-atlanti Szerződés kötelező hatályának elismerésével – a többi részes fél viszonylatában lemondanak azon jogukról, miszerint szabad mérlegelésük alapján nyújtanak támogatást egy fegyveres támadás áldozatául esett államnak, és úgy tekintik, hogy ha bármelyik tagot fegyveres támadás éri, akkor az az összes tag ellen intézett fegyveres támadásnak minősül. A NATO tagállamai tehát kötelesek egymásnak segítséget nyújtani, ha bármelyiküket olyan támadás éri, amely megfelel a washingtoni szerződésben foglalt feltételeknek; a mérlegelési joguk kizárólag a segítségnyújtás keretében foganatosítandó intézkedések megválasztására nézve biztosított. A segítségnyújtás módozatai széles spektrumon mozoghatnak: a fegyveres támogatást éppen úgy magában rejthetik, mint a közvetett támogatást, például a légtér rendelkezésre bocsátását. Az intézkedések és eszközök megválasztása persze annak is függvénye, hogy az önvédelmi helyzetbe került állam mire tart igényt.[62]

Az 5. cikk alkalmazhatóságáról a NATO legfőbb politikai döntéshozó szerve, az Észak-atlanti Tanács jogosult dönteni; a klauzulát tehát „életbe kell léptetni" *(to invoke).* Fontos körülmény, hogy az egyes tagállamok csak együttesen kötelezhetők a kollektív védelem gyakorlására, egyenként nem. A kollektív védelmi kötelezettség tekintetében így a „mindent vagy semmit" elve tűnik fel, differenciálásra pedig csak a foganatosított intézkedések terén van mód. A konszenzusos döntéshozatalt feltételező mechanizmus „elmossa a határt a tagállamoktól elkülönült szervezet és a tagállamok összességének akarata között", ekként a szervezet a tagokra nézve csak azok beleegyezésével hozhat kötelező erejű döntést, a döntés joga így az államok, és nem a szervezet kezében koncentrálódik. Az államok szuverenitását

[60] Baudet (2015): *i. m.* 238.

[61] Idézi: Sulyok Gábor (2002): Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. *Állam- és Jogtudomány,* 43. évf. 1–2. sz. 102.

[62] Sulyok (2002): *i. m.* 115., 120., 122., 124.

még az sem csorbítja érdemben, hogy a kollektív védelmi helyzet és a segítségnyújtási kötelezettség terén automatikusan a washingtoni szerződést kell(ene) alkalmazni.[63]

Baudet is úgy látja, hogy a NATO sokkal inkább nemzetközi, semmint szupranacionális karakterrel rendelkezik. Úgy látja, hogy a szervezet a lényegét tekintve egy közönséges védelmi tömörülés, amelyhez fogható már számtalan alkalommal létrejött a történelem során. A NATO továbbá nem formált jogot arra, hogy alapokmányát, annak bármely elemét módosítsa, végrehajtassa vagy értelmezze valamilyen többségi szavazás vagy bírósági döntés útján. Amennyiben pedig egy tagállam mégsem kívánná elfogadni a szervezet alapelveit, nyitott a lehetőség a tagság megszüntetésére is (részben így tett például Franciaország 1966-ban). Ahogy láttuk, a szervezet döntéseit csakis teljes konszenzussal lehet meghozni, és a NATO-tagság nincsen kihatással arra, hogy valamely tag államiságának milyen jogköröket tulajdonít a szervezet, az államot pedig csak a kimondottan vállalt kötelezettségei kötik. A NATO csak és kizárólag akkor válhatna a szupranacionális feladat- és hatáskörök haszonélvezőjévé, ha rendelkezne egy olyan testülettel, amely többségi szavazattal vagy „végrehajtó erejű" határozattal dönthetne arról, hogy az egyik tagot érintő beavatkozás valóban támadásnak minősíthető-e, valamint ha meghatározhatná a többi tagtól elvárt segítségnyújtás módját. Ez azt is jelentené, hogy a NATO potenciális eszközökkel rendelkezhetne határozatai végrehajtatására, például bírság kiszabása vagy a hezitáló állam haderői feletti közvetlen parancsnokság átvétele útján. „Ez olyan mérvű bizalmat feltételez, amelyet a NATO-tagok nem készek egymásnak megadni", így a NATO kapcsán egyértelműen leszögezhető, hogy az állami szuverenitást elimináló jogkörökkel nem rendelkezik.[64]

3.3.3. A nem állami szereplők számának megszaporodása a globális erőtérben

A mögöttünk hagyott évtizedekben a nemzetközi érdekérvényesítés arénájában domináns szerepre tettek szert az úgynevezett nem állami szereplők. A 19–20. század folyamán a nemzetközi szervezetek térnyerése okozott ugyan némi hangsúlyeltolódást a nemzetközi kapcsolatok alakításában, az azonban határozottan a 21. század fejleményének tekinthető, hogy a nem állami szereplők immáron transznacionális szerepvállalásra tesznek kísérletet (s emellett még az állam alatti, szubnemzeti szereplők nemzetközi relevanciájának fokozódásával is számolni kell).[65] A hatalom sokközpontúvá vált, amelyek közül a nemzetállam csak az egyik – bár jelentőségét tekintve még mindig az egyik legfontosabb – központot jelenti. Az autoritás szétszóródik a köz- és magánjellegű ágensek között, valamint a lokális, nemzeti, regionális és globális szinteken, a szuverenitás és az alapvetően a nemzetállamokhoz köthető terület pedig a nemzetközi rendszer meghatározó elemei maradnak, de átalakulnak, „decentralizálódnak", és részben az államon, valamint a nemzeti területen kívül elhelyezkedő környezetben érvényesülnek. A szuverenitás így a rendszer alapvető sajátossága marad, de most már szélesebb intézményi körben pozicionálódik: a „legfelsőbb

[63] Sulyok (2002): *i. m.* 125–127., 129–132.

[64] Baudet (2015): *i. m.* 150–152.

[65] Szörényi András (2014): *A nem állami szereplők befolyásának növekedése a nemzetközi kapcsolatok különböző területein.* Doktori (PhD) értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest. 9.

hatalom" pozíciójából kiesett nemzetállam kénytelen munkamegosztást kialakítani az új, nemzetek feletti szervezetekkel, szabályozó hatalmakkal.[66]

Immáron az erőszak-alkalmazási területekre fókuszálva elmondható, hogy a „katonai kérdések biztonságiasítása" terén lokális, állami, regionális és nemzetközi vagy globális szinteket különböztethetünk meg. A lokális szinten főleg az erőszakos nem állami szereplők relevanciája említhető meg, a regionális szinten a különböző szövetségi és egyéb, „kollektív társulás" jellegű biztonsági szervezeteké (a NATO mellett ilyen például az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet), míg a nemzetközi szinten az ENSZ Biztonsági Tanácsé. Emellett az úgynevezett „funkcionális aktorok" a biztonságiasító szereplők informálásán és befolyásolásán keresztül juthatnak fontos szerephez (ebben a körben említhetők például jelentős és befolyásos védelmi ipari cégek).[67]

Kajtár Gábor kiemeli, hogy az úgynevezett aszimmetrikus hadviselés során egyre inkább nem állami szereplők tűntek fel az államok ellenfeleiként, akik más államok területéről szervezik és intézik támadásaikat. Megváltozott a nem állami szereplők klasszikus célkitűzése is: ma már nemcsak kisebb, lokalizált merényletekkel kívánják realizálni céljaikat, hanem egy-egy ország, kultúra vagy világnézet elpusztítását is a célkitűzéseik között szerepeltetik. Az általuk okozott kár mértéke és minősége is jelentősen megváltozott. A nemzetközi jog szinte minden területére (*ius ad bellum,* nemzetközi humanitárius jog, emberi jogok, nemzetközi normaalkotás és így tovább) igaznak tűnik az a megállapítás, hogy a nem állami szereplők szerepe drasztikusan megnövekedett. A nem állami szereplők által jelentett fenyegetést a technológia fejlődése és a globalizáció is egyre inkább csak felerősítették; ahogy mások mellett Nye is kiemelte, a technológiai fejlődés okán megnőtt az egyre nagyobb számú fegyveres nem állami szereplő pusztítási képessége.[68] A nem állami szereplők sorában tűnnek fel a különböző terrorista csoportok, nemzeti felszabadító mozgalmak, fegyvercsempészek, kábítószercsempészek, emberkereskedők és egyéb bűnbandák (ezek egyének és csoportok egyaránt lehetnek). Kajtár tágabb értelemben minden olyan szereplőt „nem államinak" tekint, amely nem tartozik az állam *de iure* szervei közé (ebben a megközelítésben akár az állam *de facto* szerve is a „nem állami" címkével látható el). Szűkebb értelemben nem állami szereplőnek minősül minden olyan egyén vagy csoport, akinek vagy amelynek a magatartása nem tudható be egyetlen államnak sem; az ENSZ BT meghatározását alapul véve nem állami szereplő *(non-state actor)* minden olyan egyén vagy entitás, aki vagy amely nem az állam által biztosított keretek között jár el.[69]

Napjainkban a nem állami szereplők által a fegyveres erő alkalmazása, az azzal való fenyegetés vagy mások jogainak erővel történő korlátozása az államok jogával szembeni konfrontatív fellépést valósít meg. Az erőszak-alkalmazás jogáért való küzdelem – csatlakozva Szörényi András véleményéhez – szükségképpen csak konfrontatív és zéró összegű lehet.[70] A nem állami szereplők a jelenleg fennálló államközpontú nemzetközi rendszer ellenében hatnak, és az ő kontójukra igyekeznek megvalósítani a céljaikat. Ezen a tényen

---

[66] Bővebben lásd: Saskia Sassen (2000): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. Helikon Kiadó, Budapest. 46–47.

[67] Marton Péter – Balogh István – Rada Péter (2015): *Biztonsági tanulmányok. Új fogalmi keretek és tanulságok a visegrádi országok számára.* Antall József Tudásközpont, Budapest. 25.

[68] Joseph S. Nye Jr. (2011): *The Future of Power.* Public Affairs, New York. 136–138.

[69] Kajtár (2015): *i. m.* 29–33.

[70] Szörényi (2014): *i. m.* 112.

az sem változtat, hogy a terrorista és szervezett bűnözői csoportok céljai a felsőbbnek gondolt ideológia szolgálatába állva éppen ugyanazt az állami működést kopírozzák, amely ellen fel kívánnak lépni, s ebből a szempontból „lakossággal", virtuális vagy fizikai „területtel", „kormányzattal" és „gazdasági erővel" rendelkeznek. Az alulról felfelé *(bottom-up)* irányuló „erőszak-privatizáció" leginkább a harmadik világ országaira jellemző, és ez esetben a „privatizált" erőszakot nagy fokú strukturáltság és tartós szervezettség jellemzi, aminek folytán ezek a szereplők képesek az állami erőszak-monopóliumot megkérdőjelezni, kiüresíteni és adott esetben annak helyére lépni.[71] Az ilyen szereplők tevékenysége az állami tevékenység megkérdőjelezésére, az állami hatalom gyengítésére vagy az állami kontroll teljes megszüntetésére irányulhat, ám ezzel a nemzetközi biztonságra nézve is komoly fenyegetést jelentenek. A transznacionális vagy virtuális jelleg miatt azonban az ellenük történő fellépés sok esetben „háramlik" vissza a jelenlétüket felszámolni nem tudó államokra.[72]

Összefoglalás helyett: harcban álljanak-e csapataink?

Akkor tehát, amikor az állam és a fegyveres erőszak kölcsönhatásos fejlődését fentebb áttekintettük, majd mintegy igazodva Clausewitz gyakorlati tudományosságról vallott nézeteihez, kitekintettünk azokra a kortárs kihívásokra és elméleti kérdésekre, amelyek az állam szerepét illetik, egyértelműnek tűnik számunkra, hogy a fegyveres védelem és az állam kölcsönhatásos természete és egymástól elválaszthatatlan volta alapvetés kell, hogy legyen még ma is. Éppen a sokszor globális léptékű fenyegetettség magas intenzitási fokára figyelemmel sajnálatos, hogy a *post-military societies*[73] égisze alatt, a bipoláris világrend meghaladását követően ismételten széles körben kezdett „hódítani" a gazdasági pacifizmus korszakából ismert hadseregellenes érvelés. Francis Fukuyama ekkor vetette papírra a történelem végéről vallott elhíresült gondolatait, amelyben a „liberális világforradalom" egész Földet behálózó győzelméről értekezett.[74] Fukuyama optimista attitűdjét ekkoriban sokan osztották.

---

[71] Balogh (2011): *i. m.* 129. Ez a „privatizált" erőszak leginkább a harmadik világ országaira jellemző, ahol nem tekinthető szokatlan jelenségnek a törékeny államok feltűnése, sőt az állam bukása vagy széthullása sem. A felülről lefelé *(top-down)* irányuló privatizáció ezzel szemben döntően a fejlett államokra jellemző, és fő mozgatórugója a neoliberális gazdasági kánon által meghirdetett „államkarcsúsítás" programja; ennek égisze alatt az állami erőszak bizonyos eszközeit kiszervezik, ellehetetlenítve ezzel a demokratikus kontroll lehetőségét. Az erőszak ilyetén privatizációját jelen tanulmány keretei között nem áll módunkban részletesen elemezni.

[72] Szörényi (2014): *i. m.* 113–114.

[73] Martin Shaw (1991): *Post-Military Societies. Militarism, Demilitarization, and the War at the End of the Twentieth Century.* Temple University Press, Philadelphia.

[74] Francis Fukuyama (1992): *The End of the History and the Last Man*. The Free Press, New York. 42, 45, 51. [Magyarul lásd: Francis Fukuyama (1994): A történelem vége és az utolsó ember. Ford. Somogyi Pál László. Európa Kiadó, Budapest.]
Érdekességként említhető, hogy a liberális kórus soraiból a német Karl Jaspers már 1951-ben a történelem végét énekelte meg, igaz, „csak" német viszonylatban. Ekkor írta ugyanis, hogy „A német nemzet történelme véget ért. Nagy nemzetként csak egyet tehetünk magunknak, és a világnak: rá kell ébresztenünk mindenkit arra, hogy napjainkban a nemzetállamnak még az eszméje is katasztrofális következményekkel járhat Európa és az összes többi kontinens számára. […] Napjainkra a nemzetállam képzete egy roppant léptékű pusztító erőként jelenik meg a világban. Kezdjünk el azon dolgozni, hogy gyökereit feltárjuk, és a tagadást átültessük a gyakorlatba!" Idézi: Baudet (2015): *i. m.* 307.

A hidegháború lezárulásával egy időre teret nyert a demokratikus béke teóriájának gondolata. „A liberális demokratikus köztársaságok, úgy tűnik, nem bocsátkoznak harcba egymással" – írta Michael Doyle.[75] Megfigyelése szerint a demokratikus berendezkedésű országok ritkábban háborúznak egymással, bár a „demokratikus zónán" kívüli összecsapások gyakorinak tekinthetők. „Egy békés demokratikus hegemónia, egyfajta »Pax Democratica« hosszú periódusának kezdetén vagyunk" – vélelmezte Plattner.[76]

Az ekkoriban eluralkodó optimizmus atmoszférájában divatossá vált az olyan gondolatok hangoztatása, miszerint a nemzeti biztonságot fenyegető közvetlen veszélyek a végükhöz értek, a „globalizáltabb" világ majd nyugalmasabb viszonyokat teremt, a társadalom többségi felfogását pedig individualista, egalitariánus és vitaorientált irányba kell alakítani. A költségekkel kapcsolatos nyomás számos hagyományosan katonai tevékenység (például a logisztikai támogatás) polgári státuszba helyezéséhez vezetett. Charles Moskos és Frank Wood szerint a társadalmi nyomás a nyugati hadseregeket afelé terelte, hogy az intézményi *(institutional)* szerkezetet (a haderőt mint tradicionális, nemzeti intézményt) egy nagyobb mértékű civilesedés nyomán szervezeti *(occupational)* szerkezettel (a haderő mint foglalkoztatottak) váltották fel. A Shaw által szolgáltatott összehasonlítás kimutatta, hogy míg a hidegháború időszakában az ipari országok többségét a tömeghadseregek és a sorkötelezettség iránti igény folytán a társadalom militarizálódása jellemezte, addig a *post-military* társadalomban a gazdasági növekedéssel és a „növekvő elvárások forradalmával" kombinálódott geopolitikai változások „egyre nagyobb mértékben ássák alá" a militarizációt. A katonai szolgálat és a gyakorlat ezért meglátása szerint inkább a kivételek, mintsem a megszokott dolgok közé tartozik.[77]

A *Nie wieder Krieg!* és a „Nem akarok több katonát látni!" attitűdje persze lehet hangzatos és kecsegtető, ugyanakkor illuzórikus és a valóságtól elrugaszkodott is, ahogy ezt már a maga korában Clausewitz is megfogalmazta.[78] A 21. század posztbipoláris nemzetközi erőterében, amelyre az ingatagság, az eddigiekben kialakított integrációk instabilitása, az anómiás jelenségek és a különböző (gazdasági, ökológiai, demográfiai, politikai) krízisek egymásmellettisége jellemző,[79] az ilyen és ehhez hasonló pacifista megnyilvánulások inkább az utóbbi két jelzővel illethetőek. Szerencsénkre „a katonai erő alkalmazásának képességével, és esetenként jogával bíró nem állami szereplők számának és erejének növekedésével még nem következett be az erőviszonyoknak az a típusú megváltozása, amilyenre

---

[75] Michael W. Doyle (1996): Michael Doyle on the Democratic Peace – Again. In Michael E. Brown – Sean M. Lynn-Jones – Steven E. Miller eds.: *Debating the Democratic Peace*. The MIT Press, London. 364.

[76] Marc F. Plattner (1993): The Democratic Moment. In Larry Diamond – Mark F. Plattner eds.: *The Global Resurgence of Democracy.* John Hopkins University Press, Baltimore. 32.
A „posztjaltai környezet" kezdeti eufóriájával kapcsolatos kritikára nézve lásd: Farkas Ádám (2014): Tenni vagy tettetni? Gondolatok az európai biztonság- és védelempolitika védelemgazdasági vonatkozásáról. *Hadtudomány,* 1. elektronikus sz. 16–29., különösen 17–21.

[77] A bekezdésben foglaltak forrása: Tibori Tímea – Molnár Ferenc – Gyimesi Gyula (2005): Az önkéntes haderő társadalmi háttere – társadalomtudományi helyzetkép és prognózis. *Hadtudományi Tájékoztató,* 14. évf. 60–61.

[78] „Emberbaráti lelkek könnyen azt gondolhatnák, hogy az ellenfél lefegyverzése és legyőzése valamilyen mesterkélt módon, vérontás nélkül is megvalósítható, és hogy ez a hadművészet valódi törekvése. Bármennyire tetszetős is azonban, el kell oszlatnunk ezt a tévedést, mert az olyan veszélyes dolgokban, mint a háború, éppen a jóhiszeműségből fakadó tévedések a legkárosabbak." Clausewitz (2013): *i. m.* 40.

[79] Vesd össze: Csizmadia Sándor (2002): Konfliktusok és interpretációk a posztbipoláris világban. *Magyar Tudomány,* 108. évf. 6. sz. 800–813.

a gazdasági szférában sor került az elmúlt évtizedekben." Ugyanakkor intő jelként kell kezelni, hogy „az erőszak alkalmazásának képességével bíró egyes nem állami szereplők elérték azt a szintet, ahol az államok helyett vagy akár ellenében hatékonyan fel tudnak lépni."[80]

A 2001. szeptember 11-i események sokkja – amikor is a világ egyetlen szuperhatalmát, amelynek katonai ereje az őt követő kilenc katonai hatalom együttes erejét is meghaladja, megtámadta egy néhány fős, gyakorlatilag fegyvertelen csoport[81] – végül egy neokonzervatív karakterű, intervencionista külpolitika kialakításához vezetett az USA részéről. A Bush-doktrína azonban látványosan megbukott, és az afganisztáni, valamint iraki demokráciaexport kudarca hosszú távú következményeket indukált. Az arab tavaszt követő „iszlamista tél" beköszönte, az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet példátlan mértékű megerősödése és az Európában mindinkább megszaporodó terrortámadások is bizonyítják, hogy a korábban olyan előszeretettel hangoztatott nyitott társadalom koncepciója megbukott, de legalábbis komoly vérveszteségeket volt kénytelen elkönyvelni. Ezzel egyértelmű igény fogalmazódott meg arra, hogy az állam fegyveres védelmi karakterét is igénybe vegyék és megerősítsék a biztonság szavatolásához, sőt ma már a belső biztonság megerősítésének óhaja mellett egyre többször hangzik fel a válságjelenségek kiindulási ponton történő pacifikálása, különösen a migráció tekintetében. Mindeközben persze a migráció, a terrorizmus és a hibrid hadviselés mellett azt sem lehet elfeledni, hogy továbbra is olyan korábbról ismert kihívások vannak terítéken, mint a klasszikus háborúkkal fenyegető válságzónák vagy a globális biztonságot veszélyeztető nukleáris programok.

Egyrészről tehát az állam további fejlődését nem tartjuk elképzelhetőnek annak elfogadása és érvényesítése nélkül, hogy az állam és az állami erőszak egymástól elválaszthatatlan kölcsönhatásban kell, hogy fejlődjön, és időről időre meg kell hogy újuljon. Másrészről azt is ki kell mondanunk, hogy akkor, amikor hazánkban a jog szabályait is hozzá kell alakítani a védelmi képességek fejlődéséhez, azért a jogállam mércéi szerint kell számot vetnünk a Zrínyi Miklós által évszázadokkal korábban megfogalmazott maliciózus megjegyzés aktualitásával, miszerint *la forza caga alla ragione addosso!*[82]

---

[80] Szörényi (2014): *i. m.* 117.

[81] Paul Kennedy: *The Eagle Has Landed*. ratical.org/ratville/JFK/JohnJudge/linkscopy/EagleLand.html (Letöltés: 2016. 02. 23.)

[82] Jelentése: „Az erő szarik az okoskodásra", azaz erő ellen erő kell. Idézi: Gombár (2009): *i. m.* 352.

II. A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon

Farkas Ádám

„Kétségtelen azonban, hogy alkotmányjogunk anyaga, különösen az utolsó évtizedben, hihetetlen módon gyarapodott [...] Legyen elég példakép rámutatnom az új honvédelmi törvényre, amely túl a szorosan vett katonai szolgálati jog körén, a nemzet szinte totális védelmének egységes kódexe, s rendelkezései számos vonatkozásban érintik a polgárok jogi helyzetét békében is.”[1]

Ahhoz, hogy a honvédelem jogával ma tudományos igénnyel kimerítően foglalkozhassunk, elkerülhetetlenül szükséges az is, hogy tisztában legyünk azzal a történelmi mozgáspályával, amelyet honvédelmünk szabályozása a polgáriság jegyében korábban bejárt, illetve azzal, hogy ez a polgári fejlődés milyen jelentősebb történelmi talapzaton épülhetett fel és teljesedhetett ki. Az I. fejezetben ismertetett elméleti alapok után tehát a jelen fejezetben a fegyveres védelemre és különösen a honvédelemre vonatkozó, a polgári alkotmányos államiság kritériumainak megfelelő szabályozás történeti dimenzióját kívánjuk áttekinteni azzal a céllal, hogy az évezredes történeti talapzat felvezető jellegű bemutatását követően az 1867 és 1944 közötti – kisebb alkotmányos megszakításokkal tűzdelt, de fejlődési ívében egységesnek tekinthető – első polgári korszak honvédelmi vívmányairól adhassunk képet.

E körben tehát számot kell vetnünk azzal, hogy az 1848–1849-es szabadságharc kirobbanása miatt részint kényszerpályás polgári államkísérlet után[2] tartós polgári szemlélet csak 1867-től jelenhetett meg a magyar államfejlődésben és vele a honvédelmi szabályozásban is. Le kell azonban szögeznünk, hogy ez az alkotmányos és tágabb közjogi kibontakozás a honvédelem terén messze nem volt alapok nélküli. A katonai védelem ügyének ugyanis a magyar államiság egy évezrede alatt számos törvényi lenyomata keletkezett, amelyek közül érdemes többre olyanként kitekinteni, mint amelyek a modern polgári jogintézmények előképét, sőt egyes mai honvédelmi jogintézmények történeti alapjait adták, már jóval 1867 előtt.

Az 1867-tel kezdődő és nézetrendszerünk szerint megszakításokkal 1944-ig tartó első polgári korszak kapcsán fontos alapvetésünk, hogy ez az időszak a modern, polgári értelemben vett, fejlődő honvédelmi szabályozás korszaka és egyben az állam fegyveres védelmi rendszerének modern differenciálódási létszakasza is, amely során a korábbi katonai

---

1 Tomcsányi Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 4–5.

2 Ahogy alább kifejtjük, a kényszerpályás jelleget itt főként az jelentette, hogy a fegyveres harcok kirobbanása után a védelmi szabályozásnak egyértelműen két súlyponti iránya volt. Az egyiket a haderő rendjét és hadrafoghatóságát érintő szabályok kérdése, a másikat pedig a „kivételes helyzet” szerinti közjogi vezetés és irányítás összkormányzati kérdése, vagyis a Honvédelmi Bizottmány ügye jelentette.

védelmi dominancia átértékelésével és megújításával párhuzamosan megkezdte szervezeti és alkotmányos önállósulását az országos hatáskörrel szervezett és centralizáltan irányított rendészeti és titkosszolgálati szféra is.

Előfeltevésünk tehát a honvédelem jogának polgári előzményeivel kapcsolatban egyrészt az, hogy annak több tekintetben éppoly évezredes gyökerei mutathatók ki, mint magának a modern magyar államnak, másrészt pedig az, hogy az a maga – modellértékű és ezért további kutatásokban részletesen feltárandó – teljességében egy olyan intenzív fejlődési időszakban bontakozott ki, amely 1867 és 1944 között lényegében a legalapvetőbb szabályozásra szorítkozó rezsimtől egy kiterjedt, átfogó, a totális háború korához és a 20. századi államfejlődéshez is méltán igazodó, ágazati szemléletű szabályozásig jutott el.

1. Kitekintés a katonai védelem szabályozásának évezredes gyökereire

A katonai védelem, illetve a honvédelem jogi szabályozásának évezredes múltja kapcsán érdemes azzal a kitétellel kezdeni mondanivalónkat, hogy a magyarság lényegében már a területi államiság előtti időkből is jelentős tradíciókkal bírt a katonai szabályozás terén, és ez a szabályozás aztán a honfoglalást követően évszázadról évszázadra egyre intenzívebben fejlődött. Ennek a fejlődésnek számos jogintézmény, számos törvénybe iktatott politikai sérelem, számos hatalomváltás katonai vonatkozása adja a törvényekben tükröződő lenyomatát, több száz törvényből összeállva, számos ponton megjelenve a magyar alkotmányfejlődés csomópontjaiban is.[3]

Jogtörténetünket így szemlélve *a nomadizáló korszak* jogát időszakosan katonai jogként, büntetőjogát pedig katonai büntetőjogként is kezelhetjük. Ezt a megközelítést meglátásunk szerint Werbőczy Istvánnak a nemesség eredetéről írott megállapításai is részben alátámasztják, amit érdemes kiegészíteni azzal a kitétellel, hogy ugyan a fegyveres demokrácia korában a „politikai nemzetet" a fegyverképes férfiak alkották, a nagy vállalkozás útján lévő nemzet szinte egésze valamely módon birtokolta a fegyverforgatás valamely képességét, s feltételezhetjük, hogy a hadi érdeket sértőkre – társadalmi állásuktól és katona voltuktól függetlenül – a legsúlyosabb büntetések vonatkoztak.[4]

A népvándorlás országútján véghezvitt hatalmas vállalás azonban időszakosnak mutatkozott a magyar nemzet ismert történetében, és azt Európa viszonyaiból adódóan a területi államiság váltotta fel, ami szükségképpen együtt járt a hadakozó nemzet átalakulásával és a hadakozók számszerű – de nem politikai – kisebbségbe szorulásával. Ettől az időszaktól kezdve egyértelmű, hogy az általános jog nem hadijog és nem katonai jog, hanem a katonáskodókra vonatkozó rendelkezések már az általános jog sajátos szabályaiként jelennek meg.

---

[3] A kérdésről bővebben lásd: Farkas Ádám (2015): A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben. *MTA Law Working Papers,* 26. szám. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_26_Farkas.pdf (Letöltés: 2017. 10. 23.); Farkas Ádám szerk. (2016): *Corpus Juris Militaris Hungarici I. kötet*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

[4] „Ez a nép tehát, amely egy fő alatt áll, fellebbvalóitól kemény és súlyos büntetéseket áll ki elkövetett vétkeiért, s nem szeretet, hanem félelem tartja őket féken; a fáradalmakat és nehézségeket derekasan tűrik, dacolnak a hőséggel és faggyal, és a szükségesekben való egyéb nélkülözéssel, mint afféle nomád nép. […] írja Bölcs Leó *Taktikája*." Lásd: Morvacsik Gyula (1986): Bölcs Leó Taktikája mint magyar történeti forrás. In Kocsis Bernát szerk.: *Válogatás a magyar hadügy írásaiból*. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest. 18.

Az államalapítással tehát az általános jog elnyelte a fegyveres védelemre vonatkozó jogot, és hosszú időn keresztül a törvényalkotásban ez utóbbi csupán az *ad hoc* igények szerinti jogalkotással jelent meg. Így ezt az időszakot a katonai jog fejlődésének kezdeteként, előzményeként foghatjuk fel.

Érdemes leszögezni, hogy a jogrendszeren belüli tagolatlanság természetesen nem a fegyveres védelem kis jelentőségére, hanem a még kialakulófélben lévő államiság, majd a feudális jog sajátosságaira vezethetők vissza. A fegyveres védelem joga ugyanis már a kezdetektől kiemelt jelentőségűnek mutatkozott. Ezt példázza az is, hogy Árpád-házi és vegyes házi királyaink, majd a Habsburg uralkodók is időről időre szabályozták a katonai védelem egyes kérdéseit. Emellett mindig szem előtt kell tartani, hogy a hazánk jogát hosszú időn át meghatározó szokásjog és alkotmányos tradíció alapvető jelentőséget tulajdonított – a nemesség szempontjából is – a katonai kötelmeknek, valamint megkérdőjelezhetetlen érvénynyel tételezte a végrehajtó hatalom csúcsát jelentő uralkodó főhadúri jogait, amelyek révén a Szent Koronát viselő uralkodó a katonai viszonyokban a legfelsőbb hadúrként jelent meg.[5]

A nemesség eredetén túl úgy a jogalkotásban, mint az államszervezés korszakos változásaiban visszatükröződik azonban a fegyveres védelem fontossága, illetve a „rendszerváltások" és az állami erőszak módosulásának történeti összefonódása.

Államalapító I. (Szent) István királyunknak Imre herceghez írott intelmeiben egyértelműen körvonalazódik az uralom és a fegyveres védelem szükségképpeni egymásrautaltsága, mikor a *IV. A főemberek és vitézek tiszteletéről* cím alatt Szent István úgy fogalmaz: „Az uralom […] dísze a főemberek, ispánok, vitézek hűsége, erőssége, serénysége, szívessége és bizalma. Mert ők országod védfalai, a gyengék oltalmazói, az ellenség pusztítói, a határok gyarapítói. […] Katonáskodjanak, ne szolgáljanak, uralkodj mindannyiukon harag, gőg, gyűlölség nélkül, békésen, alázatosan, szelíden"[6] Ezt persze – mint tudjuk a vármegyerendszer révén – Szent István államszervező tevékenységében is megalapozta. „István király a központi államfői és hadúri hatalmat kezébe ragadva, az ország véderőrendszerét új alapokra helyezte. Alapját a földbirtok és az azon felépített ispánságok alkották, élükön egy-egy ispánnal *(comes).* A királyi birtokokon, valamint a honfoglaló nemzetségek utódaitól lakott szállásbirtokokon a felnőtt, hadra fogható férfiak egy-egy ispán alá tartoztak. A várispánságok központja egy-egy vár volt."[7]

Szent István intelme ezután, mint ha csak részlegesen és a hányattatott politikatörténeti viszontagságok között, de időszakosan mégis meg-megnyilvánulna a magyar törvényalkotásban. Ezt példázza az is, hogy 1867-ig közel négyszáznyolcvan törvénycikk emelhető ki

---

[5] „Az országnak kül és belellenségtőli megvédésére nem ritkán anyagi erő, fegyveres nép, s egyéb hadi eszközök szükségesek; ezek együttvéve a hadi hatalmat képezik s a királynak azon joga hadieszközöket szerezni, várakat építeni, hadakat szedni s fölfegyverezni fegyverjognak *(jus armorum)* neveztetik. A fegyverjog ereje s hatalma a hadseregben fekszik. Eredetileg minden magyar fegyverviselő volt, s vándor nemzetek módjára a magyar hadak szerkezete inkább támadásra mint védelemre volt irányozva; mi azonban, őseink a keresztény hitre térvén, megváltozott s a hadi szervezet inkább honvédelmi rendszerré alakult. Ennek folytában keletkezett a rendes és rendkívüli hadsereg közötti különbség, mely eredetileg ismeretlen volt. Az ország védelméről gondoskodni a király különös tisztéhez tartozott; ki is a történelem tanúsága szerint már régi időtől fogva a nemzeti derék hadon kivül fegyveres néppel bírt." Hegedüs Lajos (1861): *A magyar közjog alapvonalai*. Heckenast Gusztáv, Pest. 182.

[6] Szent István intelmei Imre herceghez. In Mezey Barna szerk. (2006): *A magyar jogtörténet forrásai. Szemelvénygyűjtemény.* Osiris Kiadó, Budapest. 88.

[7] Markó Árpád (1994): *Magyarország hadtörténete*. Országos Közoktatási Tanács, Budapest. 16.

a *Corpus Iuris Hungarici* címmutatójából, amelyek közvetlenül és az adott körülményekhez mérten jelentős súllyal szabályozták az ország katonai védelmének kérdését, majd az ehhez kapcsolódó nem katonai kötelmekkel már a honvédelem ügyét. Ezen törvényekkel tehát Szent István kora után időről időre meghatározó intézményekkel fejlődött a hazai fegyveres védelem jogintézményrendszere.

Már I. (Szent) László király dekrétumaiban és a 13. századi jogalkotásban is jelentős súllyal jelentek meg egyes katonai kérdések,[8] *a 14–15. századtól* azonban a katonai védelem joga erőteljes kibontakozásnak indult. A jelenség homlokterében a háború idejére, illetve kifejezetten a katonáskodókra vonatkozó, vissza-visszatérő büntető rendelkezések mellett a katonaállási és katonaállítási kötelezettség, valamint a hadakozással kapcsolatos egyéb kötelezettségek, vagyis a mai fegyveres honvédelmi kötelezettségek előképei álltak. Ez a változás szoros összefüggésben áll a hadszervezet változásával, amely során a felkelés[9] mellett a banderiális hadszervezet – vagyis az állított katonaság – kapott nagyobb szerepet. Ezekre az alapokra épült I. Nagy Lajos királyunk több hadjárata is, amely bekerült nemcsak a magyar hadtörténet diadalainak, hanem az európai hadtörténet meghatározó eseményeinek sorába is.[10]

Ezt követően jelentős fordulatot *I. Zsigmond szervezési tevékenysége* hozott a hazai fegyveres védelem terén. Ezekről akár már azt is mondhatnánk, hogy valóban egy honvédelmi rendszer irányába mutatnak, és a szisztematikus kikülönbözés alapjait teremtették meg. „Zsigmond sok háborújából azt a tapasztalatot merítette, hogy a hadügyet az eddiginél szilárdabb alapokra kell helyezni, ezért 1435. március 12-én törvényt hozott. Ez a törvény megállapítja nemcsak a király, az egyházi és világi főemberek és a köznemesség hadbaszállási kötelezettségét, hanem részletesen szabályozta a bandériumok létszámát, a fegyvernemeket és a személyes felkelés kötelezettségét is. Ez a legrégibb ilyen természetű magyar haditörvényünk."[11] – írja Markó Árpád. Való igaz, hogy a zsigmondi szabályozás

---

[8] Lásd például: Szent László király Dekrétumainak Harmadik könyve 1. fejezet *a századosokról és tizedesekről*. Szent László király Dekrétumainak Harmadik könyve 10. fejezet *azokról, a kik hadjárat idején lopnak*. 1222. évi VII. törvénycikk *a királynak az országon kívül való hadakozásáról*. 1222. évi X. törvénycikk *hadban elesett jobbágyurak fiainak jutalmokról*.

[9] A felkelés lehetett részleges vagy általános. „Részleges felkelésről akkor van szó, ha egy hadjáratban csak a veszélyeztetett területhez közel eső részek vesznek részt, általánosról akkor, ha országos méretű a megmozdulás" Lásd: Poór János (2003): *Adók, katonák, országgyűlések 1796–1811/12*. Universitas Kiadó, Budapest. 55. Emellett példaként lásd még: 1553. évi IV. törvénycikk *a részleges fölkelésre való készülés*. 1556. évi XXI. törvénycikk *az általános hadjáratban, ugy az urak, mint a nemesek fejenkint tartoznak megjelenni*. 1556. évi XXII. törvénycikk *részleges hadjárat*. 1557. évi II. törvénycikk általános hadjárat. 1574. évi XI. törvénycikk *a hadjáratok vagy általános fölkelések és a részleges fölkelések módja*. 1600. évi XII. törvénycikk *az általános felkelés módjáról és négy kaputól egy gyalog puskás fölajánlásáról*. 1618. évi LVI. törvénycikk *szükség idején, ugy az általános, mint a részleges fölkelés módjának a megtartásáról*. 1622. évi XXI. törvénycikk *a fölkelés módjáról, ellenséges támadás és nagy szükség esetén*. 1638. évi XV. törvénycikk *az általános és részleges fölkelés módja*. 1662. évi V. törvénycikk *a felkelés és együttműködés módja nyilt háboru vagy valamely erősség ostroma vagy visszaszerzése idején*.

[10] Lásd: I. Lajos hadseregének felépítése és harcmódja. In Kocsis (1986): *i. m.* 52–54.

[11] Markó (1994): *i. m.* 48.

meglehetősen széles körű volt, hiszen az több mint hét törvénycikkben[12] és további szabályzatokban[13] öltött testet, s egy olyan jogalkotást tükrözött, amely már nem csupán az *ad hoc* kívánalmakból vagy a sürgető történelmi kihívások tűzoltásszerű kezeléséből táplálkozott, hanem beteljesíteni igyekezett a fegyveres védelem prekodifikálásának fő kötelezettségét. A zsigmondi rendszer tehát a puszta szabályozáson túl a hadügyi tudományok és a stratégai szemlélet követelményeit igyekezett átültetni a jog nyelvezetére az ország közjogi rendszerének figyelembevételével.

A zsigmondi rendszer után – Habsburg Albert időszakában és azt követően – a szabályozás egyre sokrétűbbé vált. Egyrészről már 1439-ben törvény született a zsoldosokról és a közönséges hadseregről[14] és a katonák jussairól,[15] míg az ezt követő évtizedek központi kérdéseivé váltak a kastélyok, várak és erősségek ügyében kiadott törvénycikkek, majd pedig a Hunyadiak hadszervezésének mozzanatai.[16] Az utóbbi nemcsak a szépirodalom, a hadtörténelem, és a magyar nemzet történelmének jeles mementójaként emelendő ki, hanem azért is, mert a Hunyadiak hadszervezete meglehetős éleslátásról, a kor követelményeinek ismeretéről és a szakszerű hadszervezésről tanúskodik, méghozzá Zsigmond munkásságának hagyományait követve oly módon, hogy az megpróbálja megfelelően beágyazni a hazai társadalmi, politikai és nem utolsósorban jogi rendszerekbe is.

A *Mátyást követő időszak* Markó Árpád szavaival élve a magyar haderő hanyatlásának kora. Ahogy ő írja: „A rendek és a polgárság Mátyás halála után fellélegzettek, siettek megszabadulni a súlyos adóztatástól, az állandó hadsereg fenntartásától, évtizedes háborúktól és az erélyes központi állami fegyelemtől. Önmaguk sírját ásták meg ezzel. Ez a magyarázata annak, hogy a magyar haderő teljes hanyatlása hihetetlenül rövid idő alatt, 1490-től 1526-ig tökéletessé vált, és a mohácsi vereséghez vezetett."[17] Való igaz, ezt a tendenciát a magyarországi törvények is tükrözik, hiszen Mátyás uralkodása után a fegyveres védelem jogi szabályozását hosszú időn keresztül a hadbavonulási kötelezettség speciális – az ország nagyjait, majd a nemesek szélesedő körét mentesítő, kiváltó – szabályai határozzák meg,

---

[12] Ezek köréből példaként lásd: 1435. évi I. törvénycikk *hogy a király hada mellett az előkelők is tartoznak fölkelni.* 1435. évi II. törvénycikk *hogy minden harminczhárom jobbágy után egy jól felfegyverzett lovast kell hadba küldeni.* 1435. évi VII. törvénycikk *hogy az, a ki a hadseregbe későn jő vagy innen titkon avagy vakmerőn eltávozik, fekvő jószágait veszíti.* 1435. évi VIII. törvénycikk *hogy a katonák senkinek se okozzanak kárt; és a jobbágyoktól mást mint füvet, fát és vizet ne kapjanak.*

[13] Lásd: Zsigmond honvédelmi szabályzata. In Kocsis (1986): *i. m.* 59–64.

[14] 1439. évi III. törvénycikk *a zsoldosokról és a közönséges hadseregről.*

[15] 1439. évi XIII. törvénycikk *hogy a katonáktól a hadifoglyokat s az ellenségtől szerzett zsákmányt el ne vegyék.*

[16] E körben lásd például: 1454. évi IV. törvénycikk *száz porta után négy lovas, két gyalogos írandó össze; az egytelkű nemesek önmagukra mennek hadba.* 1454. évi VIII. törvénycikk *hogy mindenki saját költségén, mások megkárositása nélkül tartozik katonáskodni és a rakonczátlankodó katonákra szabott büntetés.* 1454. évi X. törvénycikk *háboru idején a biróságok szüneteljenek.* 1454. évi XII. törvénycikk *hogy a katonáskodás főbenjáró büntetés terhe alatt pénzbeli fizetésre át nem változtatható.* 1458. évi VI. törvénycikk *a nemesek felszólitására, minden erősséget, hütlenség vétke alatt, tizenöt nap alatt le kell rontani.* 1458. évi XIV. törvénycikk *hogy minden várost és királyi várat a kormányzó ur kezére kell szolgáltatni.* 1471. évi VI. törvénycikk *hogy a király és mások várai másoknak mint magyaroknak őrizetére nem bizandók.* 1471. évi VII. törvénycikk *hogy Mátyás királynak felkelési szabályzata ugyanaz mint Zsigmondé.* 1474. évi VII. törvénycikk *az országlakósok egy éven belül nem tartoznak hadba menni, hanemha a törökök ellen.* 1486. évi XXXII. törvénycikk *a velenczeieknek és lengyeleknek, hütlenség büntetése alatt senki se merjen fekvőjószágokat vagy várakat eladni, vagy részükre bármely czimen ideiglenesen átruházni vagy elajándékozni.*

[17] Markó (1994): *i. m.* 80.

valamint az erősségekkel kapcsolatos kérdések, azaz semmilyen, rendszerszintű fejlesztést célzó kérdés nem jelenik meg azokban. Elgondolkodtató ezzel kapcsolatban Poór Jánosnak az a gondolata is, miszerint – igaz a feudális Magyarországról, de némi öniróniával úgy vélem, a hibát ismétlő jelenkorunkról is – „A magyar nemesi társadalomról és a politikai elitről nemcsak a kilencvenes évek elejének L. A. Hoffmann hírhedt röpiratával fémjelezhető pamfletirodalma és a vezető udvari politikusok egy jelentős és képzett, de a magyarsággal szemben negatívan elfogult vagy kifejezetten ellenséges csoportja festett sötét képet. Hasonló képet festett sok, a magyar történelmet és a kortárs politikusok teljesítményét tudományos igénnyel elemző, mélyenszántó, korabeli történeti-jogtörténeti munka, és lényegében a 19–20. századi magyar történetírás egésze is. […] Rá kellett azonban jönnöm, hogy a történetírás túlnyomóan negatív ítélete csak annyiban módosítható, hogy nem vonatkoztatható sommásan a korabeli Magyarországra, különösen nem a politikai gondolkodás egészére. A nemesi társdalom és a politikai elit (az országgyűlések) összteljesítményére azonban igen."[18]

Az ország három részre szakadása e tekintetben a végvárak kérdéskörével hozott némi változást. Ezen időszak alatt is nagy számban születtek törvénycikkek a felkelésről és a katonáskodásról, de mint tudjuk, a haderő katonai értelemben vett hatékonysága nem érte – érhette – el azt a szintet, ami a török ellenében elégséges lett volna, így alapvetően a vonalak megszilárdítása felé lépett a jogalkotó, amikor a végvári rendszerre fókuszált a megalkotott törvénycikkekben.[19] Elhamarkodott lenne azonban a katonai szempontból Mátyás korához mért tényleges züllést teljes körű hanyatlásként értékelni, hiszen ezen időszakban olyan intézmények és megoldások honosodtak meg a fegyveres védelem szabályozásában, amelyek hosszú időn keresztül meghatározónak mutatkoztak. Ezek közül egyrészt kiemelendő a személyes katonáskodási kötelezettség mellett az adók módjára való kötelezettségvállalás megerősödése[20] vagy a katonai célú felszerelések szállítmányozására vonatkozó speciális szabályok[21], mint a honvédelmi szolgáltatások korai előzményei, másrészről pedig

---

[18] Poór (2003): *i. m.* 7.

[19] Példaként lásd: 1538. évi VII. törvénycikk *a végvárak megvizsgálandók*. 1543. évi VII. törvénycikk *a határvárakban elégséges őrséget kell elhelyezni.* 1546. évi XLII. törvénycikk *azokat a várakat, kastélyokat és erősségeket, a melyek Szlavonországban a védelemre szükségtelenek, le kell rontani; a melyekre pedig szükség van őrséggel kell ellátni*. 1547. évi III. törvénycikk *a véghelyeket a fegyverszünet alatt őrséggel kell ellátni*. 1547. évi XIII. törvénycikk *csapatokat kell fogadni és ezek a végvidéki helyeken elhelyezendők*. 1596. évi XXVIII. törvénycikk *a véghelyek megerősítéséről, az országlakók tehetségükhöz képest hiányzani nem fognak.* 1596. évi XXIX. törvénycikk *a katonákat téli állomásokra, az ellenséggel szomszédos véghelyekre kell beosztani.* 1597. évi XIII. törvénycikk *a véghelyek megerősítéséről, meg arról, hogy a szegény népet igazságtalanul tul ne terheljék*. 1613. évi VI. törvénycikk *az ország véghelyeinek katonasággal, ágyukkal és hadi vetőgépekkel ellátásáról.* 1618. évi XXXIV. törvénycikk *az ország véghelyeinek erődítéséről és megerősítéséről; továbbá a zsoldok kifizetéséről*.

[20] Példaként lásd: 1542. évi XXXV. törvénycikk *a magánegyházi személyek adózása a háboru czéljára*. 1543. évi IX. törvénycikk *a karok lovasok felfogadására és tartására kétforintos segélyt ajánlanak meg.* 1543. évi XI. törvénycikk *minden száz jobbágy után ebből az adóból négy, saját költségen pedig két lovast kell tartani.* 1662. évi XII. törvénycikk *azokról, kik a felkeléshez pénzben tartozzanak járulni.*

[21] E tekintetben lásd: 1538. évi VI. törvénycikk *a hadi felszerelés fuvarozása*. 1552. évi XIV. törvénycikk *a hadsereghez való eleségszállítás rendje*. 1566. évi XVII. törvénycikk *az élelmiszereknek a véghelyekre szállítása*. 1567. évi XXII. törvénycikk élelmiszerek szállítása a katonák számára. 1681. évi XLIII. törvénycikk *a hadi szerek szállításáról*.

a kuriózumnak számító belföldi alkalmazásra vonatkozó törvénycikkek,[22] amelyeket – nem pejoratív értelemben véve – a karhatalmi tevékenység előzményeként tartunk számon.

A végvidékek megerősítésére való törekvés másik fontos következménye az ingyenmunka jogintézményének[23] egyre-másra való megjelenése, majd az 1600-as években annak bevetté válása a magyar törvényekben, amit a honvédelmi munkakötelezettség, illetve részben a gazdasági anyagi szolgáltatás előzményeként értelmezünk a feudális viszonyok között. Ez a közjogi alapú védelmi célú ingyenmunka ugyanis a meglévő kötelezettségek mellett össztársadalmi feladattá tette a végvidékek megerősítését, ami bizonyos esetekben nemcsak munkára, hanem a munkálatok elvégzéséhez szükséges anyagokra is irányulhatott, amiktől elkülönítendő a pénzben való – adó vagy segély formájában megjelenő – társadalmi felelősségvállalás.

A fent ismertetett jogintézmények szabályozása és a felkelés intézményének folyamatos újraszabályozása tehát meghatározta a 16–17. század jogalkotását, amelyben azonban elkezdtek megjelenni a stabilizációs és rendtartási törekvések is. Ezek lényegében már az ország felszabadításának szervezeti és erőgenerálási alapjait[24] vetítették előre. E tekintetben a zsoldra, a katonák regulázására[25] vonatkozó szabályok mellett kiemelendő az idegen hadakba való zsoldosnak szegődés büntetése,[26] valamint az első – döntően erdélyi, mintaértékű – hadiszabályzatok megjelenése.[27]

---

[22] 1537. évi IX. törvénycikk *a köznyugalom háborítói ellen csapatok tartandók*. 1546. évi XIX. törvénycikk *a király tartson az országban csapatokat, nemcsak az ellenséges erő visszaszorítására, hanem a lázadók és daczosok megfékezésére is*.

[23] Példaként lásd: 1557. évi VI. törvénycikk *a végvárakhoz hat napi ingyen munkának kirendelése és annak büntetése, a ki azt nem teljesiti.* 1566. évi XIV. törvénycikk *a véghelyek megerősítése és az ingyen munkák*. 1569. évi XXVI. törvénycikk *a szabad városok az ágyúk szállítását vegyék magukra.* 1613. évi VIII. törvénycikk *a véghelyekhez, a vármegyék részéről teljesítendő ingyenmunkák szabályozásáról.* 1622. évi XXXVI. törvénycikk *az ország véghelyeihez, a vármegyék részéről teljesítendő ingyen munkák szabályozásáról.* 1647. évi CLIII törvénycikk *az ország végvidékei részére teljesítendő ingyenmunkáknak a rendjét meghatározzák.* 1659. évi CXXX. törvénycikk *az ország véghelyei részére kiszolgáltatandó ingyenes munkákat szabályozzák.* 1662. évi XX. törvénycikk *az ingyen munkák szabályozása.*

[24] Lásd: 1595. évi XX. törvénycikk *a hadiszemle módjáról és a katonáskodás tartamáról.* 1595. évi XXII. törvénycikk *a hadiszemle rendjéről.* 1595. évi XXV. törvénycikk *a hadcsapatok tartásáról; a kapitányok hatalmáról és az igazságszolgáltatásról.* 1600. évi IV. törvénycikk *a katonai szemléről.*

[25] E körben lásd különösen: 1595. évi XXIV. törvénycikk *a titkon távozó katonák büntetése.* 1595. évi XXVII. törvénycikk *a kárttevő katonák büntetéséről.* 1595. évi XXXII. törvénycikk *a kóborló katonák büntetéséről.* 1596. évi III. törvénycikk *a katonák garázdálkodása megszüntetésének a módja.* 1662. évi VIII. törvénycikk *a katonák fogadásáról és zsoldjáról, s a kihágók és katonáskodni vonakodók büntetéséről.*

[26] 1595. évi XXXIII. törvénycikk *azoknak a büntetéséről, a kik magukat külföldi urak alá adják.* 1609. évi XIII. törvénycikk *azoknak a büntetéséről, a kik nyereségvágytól indíttatva, zsoldért idegen nemzetbeliekhez szegődnek.*

[27] Hadiszabályzat a lovasság és a gyalogos hajdúk számára. In Kocsis (1986): *i. m.* 194–198.; Katonai utasítás 1567-ből. In Kocsis (1986): *i. m.* 199.; Hadiszabályzat Bocskai István fejedelemsége idejéből. In Kocsis (1986): *i. m.* 223–225.; Bethlen Gábor fejedelem tábori parancsolata. In Kocsis (1986): *i. m.* 226–227.; Bethlen levele Thurzó Imréhez, amelyben a hadi rendtartást szabályozza. In Kocsis (1986): *i. m.* 233–234.; I. Rákóczi György hadiszabályzata. In Kocsis (1986): *i. m.* 256–257., Thököly Imre hadiszabályzata. In Kocsis (1986): *i. m.* 388–390.

A döntő fordulatot aztán *az ország felszabadítása, a Rákóczi-szabadságharc – történelmi okokból tiszavirág-életű – katonai jogi vívmányai,*[28] *majd az 1715. év* hozta a fegyveres védelem joga kapcsán. Ez az év ugyanis az ország felszabadítását és a Rákóczi-szabadságharcot követő békerendezés mellett az állandó hadsereg megalakításának éve, amivel nemcsak a magyar hadszervezet, de a fegyveres – azaz ekkor még lényegében katonai – védelem joga is alapjaiban kezdett átalakulni. Persze ezen átalakulásnak fontos eleme a Habsburg abszolutizmus megerősödésének ténye is, így amikor rögzítjük, hogy az állandó hadsereg becikkelyezését követően csökkent a felkelésre, ingyenmunkára, illetve a tág értelemben vett fegyveres védelemre vonatkozó törvénycikkek száma, akkor azt abban a tudatban kell megtennünk, hogy ez nemcsak a hadszervezet gyökeres átalakulása, hanem a Habsburg abszolutizmus miatt is történt, mivel a már létező intézmények is az abszolutisztikus kormányzás részévé váltak.

Az állandó hadsereg megszületése szükségképpen együtt járt az országgyűlés jogainak változásával, hiszen a korábbi felkelésről való döntés súlya értelemszerűen csökkent. Ezt azonban – az országgyűlés politikai helytállása és az uralkodók abszolutisztikus kormányzási képessége függvényében – ellensúlyozhatta az újoncmegajánlás állandó hadsereggel megjelenő joga, amely mellett az adómegajánlás továbbra is jelentős intézmény maradt. Tényszerűen ki kell azonban jelenteni, hogy az abszolutizmus időszakában ezek a jogosítványok nem mutatkoztak elégségesnek az államügyek érdemi befolyásolására, ahogy azt is rögzíteni kell, hogy az állandó hadsereg becikkelyezése csak az első lépcsője volt egy modern védrendszer kialakításának.

Az állandó hadsereg kialakítása mellett tehát több új intézmény – és egyben több új politikai vitaforrás is – megjelent a magyar törvényhozás napirendjén, amelyek az új típusú állandó hadsereg megszervezésével, valamint a professzionális hadviselés követelményeihez való felzárkózással álltak összefüggésben. Ezek mintapéldáját adja az 1790/91. évi XXXIII. törvénycikk a népességnek közigazgatási és katonai célból való összeírásáról, amely az újoncállítás szempontjából egyértelműen nélkülözhetetlen volt, és a ma már természetes statisztikai igényt képező népszámlálás intézményét előlegezte meg.

Minden politikai és alkotmányossági vita ellenére azonban ki kell emelni, hogy ezek a szervezeti kérdések már egyértelműen egy jól szisztematizált, alkotmányos (jog)államban meglehetősen kiterjedt, önálló összefüggésekkel és törvényszerűségekkel rendelkező szabályrendszer felé mutattak, amelynek a kialakítása csak idő kérdése volt a magyar jogfejlődésben. Ez pedig – nézeteink szerint – nem jelent mást, mint azt, hogy a honvédelem jogának elkülönülését és alrendszerként való önállósulását az állandó hadsereg becikkelyezése és az azt követő szabályozási tendenciák nagyban gyorsították.

[28] Bővebben lásd: Hautzinger Zoltán (2007): A magyar katonai büntető igazságszolgáltatás története. *Jogtudományi Közlöny,* 62. évf. 6. sz. 263–276.; Mezey Barna (2009): *Öszve-szövetkeztetett szövetségünknek kötele. A jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban.* Gondolat Kiadó, Budapest. 162–169.; Farkas Ádám (2014): Árnyékból a fénybe. Adalékok a magyar honvéd-katonai büntető jogalkotás 1867 és 1945 közti természetrajzához. In Farkas Ádám szerk.: *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörténet forrásaiból (1867–1945).* Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság – Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Budapest–Győr. 27–54.

2. Az 1848–1849-es polgári előzmények

Az előző megállapítást nézeteink szerint az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc is jelentős mértékben igazolja. A polgári államrendszer kialakításának már az 1848–1849-es kísérlete során egyértelműen kirajzolódott az a tény, hogy az állam fegyveres védelme kiemelt jelentőségű a polgári berendezkedés kialakításában is. Igaz a szabadságharc leverése miatt az ekkor eszközölt változások nem tekinthetők hosszú életűnek, azonban azok üzenete, tendenciái mégis iránymutatásul szolgálhatnak úgy az 1867-et követő időszak értékeléséhez, mint napjaink szabályozási rendszerének elemzéséhez, valamint a jövő formálásához, amelyben szükségszerűen jelentősége kell, hogy legyen a korábbi történelmi tradícióknak.

Különösen fontos ez az időszak a katonai védelem tekintetében, hiszen 1848-ban a független polgári Magyarország önálló honvédő serege jött létre, amely azonban – még ha erről sajnos a katonai jog vonatkozásában úgy fest, olykor-olykor megfeledkezünk is – nem „egyszerűen" a magyar hazát védő fegyveres erő volt, hanem a polgári átalakulást, a polgári Magyarországot megvédeni hivatott szervezet. 1848 honvédserege azzal a céllal jött létre, hogy az osztrák abszolutisztikus birodalmi törekvésektől megóvja azt a polgári átalakulást, amely előfutára volt a magyar jogállamiság kialakulásának. A honvédsereg tehát együtt született a polgári társadalommal és állammal, s egybeforrt a jogállamiságot megalapozó polgári állam- és jogeszménnyel.

Már a történeti alkotmány áprilisi „reformjának" politikai alapot adó tizenkét pont tartalmazott olyan kitételt, amely persze elsődlegesen egy társadalmi, politikai igényt fogalmazott meg, tartalmában azonban előrevetítette a honvédelem rendszerével kapcsolatos fundamentális polgári szabályokat. Ezek között kiemelkedő jelentőségű a 10. pont, amely szerint „A katonaság esküdjék meg az alkotmányra, magyar katonáinkat ne vigyék külföldre, a külföldieket vigyék el tőlünk." Ez a követelés ugyanis a hatalmi államtól az alkotmányos állam felé mozdítja el a haderőt, amelyet az állam- és jogrend fundamentumához kíván esküjével kötni, ezáltal pedig a polgári államrendhez, nem pedig az egyszemélyi uralkodóhoz.

A nemzeti őrseregről szóló 1848. évi XXII. törvénycikkel a honvédsereg mellett kiemelt jelentőségű kérdéssé vált a fegyveres védelem helyi szervezése is, ami egyben előrevetítette az általános védkötelezettség intézményét – mint a honvédelmi alkotmányjog gerincét képező állampolgári kötelezettséget –, amikor úgy fogalmazott, hogy a meghatározott jövedelemmel rendelkező honlakosok „húsz éves koruktól ötven éves korukig […] a nemzetőrsébe beirandók, és fegyveres szolgálatot tenni tartoznak."[29] Ez a szabályozás a jogfejlődés szempontjából azért is fontos, mert a polgári korszak honvédelmi jogának és katonai jogának fejlesztését egyaránt magával hozta, hiszen a szűkebb értelemben vett katonai jogi szabályok mellett az állampolgárok honvédelmi kötelezettségével a honvédelmi jog fejlesztése terén is jelentős lépéseket hozott még akkor is, ha a nemzetőrség több szempontból is lokális védelmi jelleget öltött, s csak később vált a honvédsereg alapjává.

Persze 1848–1849 szabályozása az intenzív hadműveleti tevékenység miatt töredékesnek mondható, mégis érdemes hangsúlyozni, hogy a polgári értékek szerinti védelmi alkotmány alapjainak megadása mellett több ponton törekedtek a katonai szabályrendszer

[29] *A nemzeti őrseregről* szóló 1848. évi XXII. törvénycikk 1. §.

további fejlesztésére is.[30] Kiemelendő, hogy a döntéshozók nemcsak a szolgálati szabályzat jellegű rendtartásokra, hanem a fegyszabályokra, az oktatási, gyakorlati, kiképzési szabályokra is jelentős figyelmet fordítottak, továbbá már valóban fegyveres védelmi rendszerben és nem egységes fegyveres erő generálásában gondolkodtak.

Az 1848–1849-es időszak azonban a honvédelem vonatkozásában pont az alkotmányos hatalomgyakorlásra való törekvéssel összefüggésben alkotott meg két olyan jelentős jogintézményt, amely a későbbi honvédelmi alkotmány szabályozási rendjében eltérő tartalommal ugyan, de visszatért a későbbi magyar jogtörténet során, sőt a Honvédelmi Tanács és a különleges jogrendi szabályozás révén a mai honvédelmi alkotmányjogunknak is szerves része. Az egyik ilyen intézmény volt a Honvédelmi Bizottmány, a másik pedig „a rögtönítélő hadi s polgári vegyes bíróságok felállítása, szerkezete, eljárása, – s ítéletek alá tartozó esetek meghatározása tárgyában" hozott 1849. évi I. törvénycikk, amely az ostromállapot különleges büntetőjogi felhatalmazásával, vagyis az úgynevezett vésztörvényszéki szabályozással a kivételes hatalom előzményeit fektette le a magyar alkotmányos fejlődésben.

A *Honvédelmi Bizottmányt* Mezey Barna találóan úgy jellemezte, mint „minisztériumot pótló helyettes hatalom", vagyis mint sajátos kormányformát.[31] Az intézmény, mint ismeretes, a Batthyány-kormány alkotmányos ellehetetlenülése után állhatott fel Kossuth korábbi javaslatainak megtestesüléseként, és az sem volt ebben a szituációban kérdés, hogy a független és polgári Magyarország irányítását hadi körülmények között vette át, hiszen Bécs egyértelművé tette ekkorra, hogy a fegyveres rendezés mellett döntött. „A Honvédelmi Bizottmány hatásköreinek kiteljesítésével a magyar szabadságharc politikusai egy alkotmányos dilemmát láttak feloldhatónak. Egyfelől a liberális többség szándékát követve, kívánatos volt elkerülni a dinasztiával történő nyílt szakítás látszatát (a detronizációt), másfelől biztosítani kellett az államélet zavartalanságát, a függetlenségi küzdelem sikerét. Létre kellett tehát hozni azon szervezetet (szerveket), s ki kellett munkálni olyan megoldásokat, amelyek az áprilisi alkotmány szellemében pótolni képesek a válság miatt kialakult helyzetben nem működő vagy nem létező szerveket. (Vagyis a kormányt és az államfői jogait gyakorolni nem hajlandó királyt.) A megoldásnak törvényesnek és alkotmányosnak kellett tehát lennie, de a szükséghelyzetben csak a tradícióktól távolabb eső (ideiglenes) módon volt feloldható a konfliktus."[32]

Jól látható, hogy a Honvédelmi Bizottmány feladata részben államfői jogok gyakorlása volt, valamint az alkotmányosan ellehetetlenült kormányzat helyettesítése. Erre a megoldást a nemzeti szuverenitás letéteményeseként megjelenő törvényhozás felhatalmazása adta, amely létrehozta a Honvédelmi Bizottmányt, méghozzá a háborús időszakra jellemző széles jogkörökkel. „Ugyanakkor a Honvédelmi Bizottmány felruházása kormányzati (és államfői)

---

[30] Például lásd: Őry Gábor (1998): A magyar katonai igazságszolgáltatás szervezete és működése 1848–1849-ben. *Hadtörténelmi Közlemények,* 111. évf. 1. sz. 77–113. Lásd továbbá: Mészáros Lázár: A katonai kötelességekről, a háborúról és az ütközetről. In Kocsis (1986): *i. m.* 459–485.; A Magyar Nemzeti Honvédsereg rendszabályai (1848). Országos Nemzetőrségi Tanács. Egyetemi Nyomda, Buda; A Magyar Nemzeti Őrseregnek kötelező szabályai. 1. füzet: A Magyar Nemzeti Őrsereg kötelességei és szolgálatszabályai (1848). Országos Nemzetőrségi Tanács. Reichard Nyomda, Pest; Gál Sándor (1848): *A 'nemzeti őrsereg' oktatási, gyakorlati és őrszolgálati szabályzata*. Trattner–Károlyi Nyomda, Pest.

[31] Vesd össze: Mezey Barna (2001): „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: Mezey Barna – Vörös Imre szerk.: *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*. Logod Bt., Budapest. 219–230.

[32] Mezey (2001): *i. m.* 222.

jogosítványokkal a magyar alkotmánytörténetben eleddig ismeretlen hatalmi egységet hozott létre. […] A Honvédelmi Bizottmány a függetlenségi háború legfőbb szervévé lett."[33] Működése, újítása történelmi léptékű, de Európában messze nem ismeretlen fejlemény volt, igaz hozzá kell tenni, hogy pont a szabadságharc idején annak konstrukcióját nem kis mértékben terhelte a katonai és a politikai vezetés közti nem ritkán feszült viszony, különösen a fővezérség intézményének kialakítása és erős politikai kitettségben való működtetése terén.[34] A Honvédelmi Bizottmány kiteljesedése azonban ekkor még – az idő rövidségén túl – az ostromállapotra vagy kivételes hatalomra vonatkozó szabályozás hiányában nem történhetett meg az alkotmányos szabályozás keretei között.

A másik jelentős újítás, az *1849-es vésztörvény* alapvető célja – ahogy címe is mutatta – a hadi és vegyes bíróságok felállítása volt a hadműveleti érdekek szerinti rögtönbíráskodás érdekében. A szabályozás klasszikus liberális polgári szellemiségét tükrözi, hogy a törvény a Honvédelmi Bizottmányt hatalmazta fel, „hogy hadi munkálatok, táborozások vagy rendes katonai parancsnokságok működése helyén – s általában ott, hol a körülmények megkívánnák – rögtönítélő, hadi s polgári vegyes bíróságot alakíttasson."[35] A felhatalmazásból látható, hogy a Honvédelmi Bizottmány lényegében bárhol felállíthatta a rögtönítélő bíróságokat, ahol ezt szükségesnek ítélte. Az így megalakuló bíróságnak öttagúnak kellett lennie, és polgári, katonai, illetve egyházi egyén tekintetében egyaránt eljárhatott. A bíróság elnöke civil és katona is lehetett, a bíróságból azonban két tagnak mindenképp civilnek, kettőnek pedig katonának kellett lennie, akiket a Honvédelmi Bizottmány jelölt ki. Nem volt bírának jelölhető az, aki az országgyűlés képviselője volt. Ugyancsak a Honvédelmi Bizottmány jelölte ki a rögtönítélő bíróság mellett működő közvádlót is.

A vésztörvény szerinti rögtönítélő bíróság járhatott el: 1. a Magyarország ellen fegyverrel fellépő vagy ilyenre izgató személyekkel, 2. az ellenséggel szövetkezőkkel, illetve kémekkel, 3. az ellenséges propagandát kényszer nélkül támogatókkal, 4. a magyar katonákat, polgárokat, javakat az ellenségnek kiadókkal, 5. az ellenségtől hivatalt vagy közfeladatot kényszer nélkül elfogadókkal, 6. a külső kényszer nélkül Magyarország katonáját vagy hivatalnokát szándékosan akadályozókkal, letartóztatókkal, 7. a szabotőrökkel, 8. az országgyűlés döntéseivel tettleg ellenszegülőkkel, valamint 10. az ellenséges kémet vagy katonát rejtegetőkkel szemben.

A törvénycikk az ilyen ügyekben indult eljárások főbb szabályait és határidőit is meghatározta, ezek között kimondta, hogy ilyen ügyekben csak halálos ítélet hozható marasztalásként, amivel szemben sem fellebbezésnek, sem kegyelmi kérvénynek nem nyitott lehetőséget. A meghozott és közölt ítéletet három órán belül a bíróság egy tagjának jelenlétében golyó által kellett végrehajtani. Ez a meglehetősen szigorú, a 19. század klasszikus háborús szellemiségét tükröző szabályozás azonban enyhítéseket is mutatott, hiszen kimondta, hogy a törvénycikk hatálya alá nem tartozó ügyekben a köztörvényes bűncselekményekre megállapított hazai szabályok szerint kell eljárni és egyidejűleg a polgári egyéneket kivonta a hadügyminiszter által rendeleti úton bevezetett – szélesebb körű – rögtönbíráskodás hatálya alól.

---

[33] Mezey (2001): *i. m.* 223–224.

[34] Hermann Róbert (2001): A politikai és katonai vezetés viszonyának jogi aspektusai 1848–1849-ben. In Mezey–Vörös: *i. m.* 231–245.

[35] *A rögtönitélő hadi s polgári vegyes biroságok felállítása, szerkezete, eljárása, – s itéletek alá tartozó esetek meghatározása tárgyában hozott* 1849. évi I. törvénycikk 1. §.

A vésztörvényi szabályozás jól láthatóan az előzményét adta a kivételes hatalom szabályozásának vagy, ahogy később Deák Ferenc nevezte, az ostromállapot szabályozásának. Az, hogy ennek homlokterében – egészen 1912-ig – a rögtönbíráskodás áll, teljesen észszerű, hiszen egyrészről a hatalommegosztás szilárd rendszere és a jogállam kiépítése, másrészről a polgári tulajdon kialakulása és megszilárdulása vagy tágabban a polgári értelemben vett szabadságjogok megerősödése és kiteljesítése még váratott magára Magyarországon, az ezekre vonatkozó korlátozások a szabadságharc háborús forgatagában mintegy természetszerűnek tűntek külön felhatalmazás nélkül is.

Mindezek az igények és megoldások azonban a szabadságharc eleste után természetesen töredékesen és áttétesen kerülhettek csak be az 1867-től kialakított polgári államrendszerbe, az akkori politikai alkuk és a nemzetközi körülmények által meghatározott igények szerint transzformálva. Az azonban elvitathatatlan, hogy 1848–1849 megoldásai, törekvései és alkotmányos kihívásai is jelentős mértékben hatottak az első tartós polgári korszak honvédelmi alkotmányának kialakítására és egyes szabályozási megoldásaira úgy a kiegyezéskor, mint azt követően 1944-ig az egész korszakban.

3. A katonai védelem és az alkotmány helyreállításának viszonya az első polgári időszakban

A magyar alkotmányosság jogfolytonosságát megszakító 1849 és 1867 közti osztrák önkény, majd neoabszolutizmus után az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés folyamatával állt helyre a magyar alkotmányosság és függetlenség, amelynek jogtani szempontból a központi kérdése a történeti alkotmányosság jogfolytonosságának restaurációja volt. A tény, hogy 1867-től a magyar jogalkotás újra gyarapítani kezdte az évezreden átnyúló jogforrásfolyamot, amely korokon átívelve jelentette a magyar *történeti alkotmányt,* kulcsfontosságú a kiegyezés történelmi jelentősége szempontjából.

A történeti alkotmány folytonosságának helyreállítása egyértelműen azt is jelentette, hogy az alkotmányos szabályozás megkövetelte, hogy az állam működése szempontjából kulcsjelentőségű, az állam karakterét, alapintézményeit, valamint a polgárok alapvető jogait és kötelezettségeit meghatározó kérdéseket törvényi szinten szabályozzák, és ezekben adjanak felhatalmazást a végrehajtónak a részletszabályok rendezésére. Az ilyen törvényeket nevezte a korabeli közjogtudomány *alaptörvénynek,* vagyis olyan – eljárásjogi szempontból a többi törvénytől el nem térő, de jelentőségében azok felett álló – jogforrásnak, amely egyúttal a történeti alkotmány részévé is vált.

Az alkotmányos kiegyezéshez tehát már önmagában szükség volt ilyen törvények megalkotására a hatalommegosztás és a polgári alkotmányosság alapjainak lefektetése érdekében, sőt ezt megelőzően is több kompromisszumra. Ezt tükrözi, hogy az 1866. karácsony hó 28-án közzétett hadkiegészítésre vonatkozó császári rendelet majdhogynem megakasztotta a békülési folyamatot, és a magyarok élesen fel is szólaltak ellene.[36] Ezt maga az uralkodó is rögzítette 1867. február 17-i, az alkotmány visszaállítása tárgyában kiadott

[36] Ennek megnyilatkozása volt az tisztelettudó, de erős érvelésű, historizáló, a haza védelmét és annak törvényalkotási jogköreit a történeti alkotmány szerves részeként megjelenítő ellenző felirat is. Lásd: Felirat a hadkiegészítési rendelet ellen. In Ferenczi Zoltán szerk. (1905): *Deák Ferencz válogatott munkái*. Lampel R. Könyvkereskedése, Budapest. 322–325.

királyi leiratában.[37] Ugyanezen leirat bevezetése is híven tükrözi a fegyveres védelem fundamentális természetét, hiszen abban mintegy vezető okként jelölte meg az uralkodó az új védrendszer megállapítását és a magyarság azon felirati kérését, hogy azt alkotmányos úton, velük egyetértésben, törvényesen állapítsák meg.[38] Persze a fontosság ellenére az egyezség korántsem volt egyszerű,[39] mivel azt egyrészről terhelték a bécsi katonai kamarilla és a magyar igények közti, másrészről pedig a magyarságon belüli ellentétek, amelyek az önálló hadseregre való törekvés körül összpontosultak, és amibe Bécs semmilyen körülmények között nem volt hajlandó belemenni.

A kiegyezési hatalommegosztás szisztémáját és az új védrendszert tehát úgy kellett megalkotni, hogy az egyszerre jelentsen előrelépést a magyarságnak, és elégítse ki Bécs birodalmi érdekeit a nemzetközi hatalmi erőtér kényszerében. Ehhez pedig mindkét fél részéről haladó jellegű lépésekre volt szükség, hogy az eredmény az első fejezetben bemutatottak szerinti modern államiság felé vigye a kiegyezést. Ezt példázta egyrészről a kormány 1867. február 25-i javaslata 48 000 újonc kiállításáról, majd a miniszteri javaslat ennek teljesítéséről,[40] valamint a király leirata a magyar nemes testőrség visszaállításáról.[41] Ezek a gesztusok azonban a parlamenti jog – és tágabban az alkotmányjog – vonatkozásában is jelentős kompromisszumkészséget követeltek, hiszen a magyar Országgyűlésnek – évszázados gyakorlatától eltérve – határozatban kellett intézkednie a kiegészítés ügyében mindaddig, amíg a vonatkozó törvények megalkotása az alkotmányosság keretei között megtörténhettek.

Ezt a célt szolgálták az 1867-es év alaptörvényei, amelyek között természetszerűleg rendezni kellett az állam legitim fizikai erőszak monopóliumának alapkérdéseit is, összhangban a hatalommegosztás szisztémájával és a polgári államiság eszményével. Ennek fundamentumát adta az úgynevezett *közösügyi törvény,* vagyis „a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekü viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról" szóló 1867. évi XII. törvénycikk, amely a hadügy

[37] „Összes népeink biztonsága iránti atyai gondoskodás vezérelt tehát, midőn múlt évi karácson hó 28-án közzétett rendeletünkben a hadkiegészítést oly módon czéloztuk foganatba vétetni, mely az eddig fennállott rendszerből az átmenetet könnyiteni, s a megállapitandó uj rendszer életbeléptetését előkészíteni képes legyen." – írta az uralkodó. *Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállitása tárgyában*. Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára (a továbbiakban: MRT), 1867.

[38] „Az országosan egybegyült főrendek és képviselő f. évi boldogasszony hó 17-én kelt legalázatosabb feliratukban foglalt azon kérését, hogy a védrendszer törvényhozói befolyásukkal állapíttassék meg, annál szivesebben teljesítjük, minthogy az e részbeni javaslatot már mult évi karácson hó 28-án hadügyminiszterünkhöz bocsátott kéziratunkkal alkotmányszerü tárgyalásra utaltuk" *Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállitása tárgyában*. MRT 1867.

[39] Lásd: Papp Tibor (1968): Az Osztrák–Magyar Monarchia első védtörvény-tervezetét tárgyaló konferencia jegyzőkönyve. *Hadtörténelmi Közlemények,* 15. évf. 4. sz. 703–704.

[40] Lásd: *A ministerium határozati javaslata 1867. febr. 25-ről, 48,000 ujoncz kiállitása tárgyában,* valamint *Miniszteri előterjesztés 1867. márcz. 30-áról, a már megajánlott 48,000 ujoncz felajánlásának s kiállitásának feltételeire s módjára nézve*. MRT 1867.

[41] Lásd: *Királyi leirat 1867. ápr. 21-ről, a magy. k. nemes testőrség visszaállítása tárgyában*. MRT 1867.

feletti hatalommegosztást az úgynevezett *hadügyi felségjogok* kereteinek meghúzásával szavatolta.[42]

Emellett azonban az 1867-es kiegyezési törvények között is kiemelt kérdésként jelent meg „a magyar ezredek kiegészitésére szükségelt ujonczok megajánlásáról" szóló 1867. évi IX. törvénycikk, majd pedig az új védrendszer kialakításának folyamatában az 1867. évi XI. törvénycikk, amely felfüggeszti a nemzetőrségről szóló 1847/8. évi XXII. törvénycikket. Ezeket a kompromisszumot megalapozó törvényeket követően aztán megnyílt a lehetőség az új védrendszer kialakítására, majd egy az egész első polgári időszakon átívelő honvédelmi alkotmányozás előtt is a történeti alkotmány fejlődésének részeként.

A korszak egészére nézve persze nincs általánosan elfogadott lista arról, hogy mely törvények minősülnek alaptörvénynek és ezáltal a történeti alkotmány részének. A példálózó felsorolások mellett ezért meglátásunk szerint célszerűbb azt a fenti megközelítést alapul venni, amely a szabályozás tárgyát és az államszervezet, alapjogok, polgári alkotmányosság felől nézett jelentőségét tekinti meghatározónak. Ezt a nézetet a korabeli közjogtudomány több klasszikusa is alapvetésnek tekintette.[43] Ez a megközelítés egyben azt is jelenti, hogy a honvédelem szabályozásának vizsgálata egyértelműen együtt jár azzal, hogy számba vegyük az 1867 és 1944 között megalkotott, honvédelmi tárgyú alaptörvényeket, vagyis a történeti alkotmányon belül a honvédelmi alkotmány kialakulását, kiteljesedését.

Látni kell azonban, hogy az állam jogon túli attribútumai között az alkotmányosság ilyetén helyreállítása „csak" az alap volt, amelyre számos további kulcskérdést, ha úgy tetszik modern államiságunk további pilléreit kellett felépíteni, hogy az ismét önálló és függetlenedő magyar állam intézményrendszere egyszerre legyen a történeti alkotmányosság felől nézve alkotmányosan meghatározott, valamint valóban működőképes, objektíve létező, hatóképes. Erre tekintettel tehát a 19. század végi modern állam szempontjából – az alkotmányos jogalkotás kritériumaitól függetlenítve is – megkerülhetetlen kérdés volt a fegyveres védelem tárgyköre, méghozzá valaminő önálló védelmi szisztéma statuálása mellett. Ez a körülmény egyszerre jelentette azt, hogy a honvédelem ügye az újjászerveződő, önálló magyar állam nemzeti létkérdésévé, emellett pedig a történeti alkotmány polgári fejlődésének egy prosperáló területévé is vált.

4. A polgári korszak honvédelmi szabályozásának fejlődési íve és főbb csomópontjai

4.1. A dualizmus időszaka

Hogy mennyire központi kérdés volt a fegyveres védelem és ezen belül a honvédelem kérdése a kiegyezés időszakában, azt a kiegyenlítési folyamat fenti állomásai éppúgy meg-

[42] Vesd össze: Hegedüs (1861): *i. m.;* Egy Jurátus (1903): *A hadügyi fölségjog.* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest; Ferdinandy Gejza (1895): *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*. Kilián Frigyes m. k. egyetemi könyvárus kiadása, Budapest; Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 16. évf. 1. sz. 44–50.; Farkas Ádám (2016): A civil kontroll a kiegyezéstől az Alaptörvényig. *Seregszemle,* 14. évf. 1. sz. 115–129.

[43] Vesd össze: Ferdinandy Gejza (1902): *Magyarország közjoga.* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest; Kmety Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest.

mutatják, mint az, hogy 1867 és 1944 között több mint 350 érdemi napirend szerepel ebben a témakörben a minisztertanácsok jegyzőkönyveiben,[44] vagy az, hogy a honvédelmi minisztérium szervezetfejlődésének irodalma egy folyamatos fejlesztésről számol be a terület kormányzati irányítása terén.[45] Ez utóbbi azonban már a honvédelmi szabályozás fejlődési ívének kezdő tendenciáját is kirajzolja, hiszen a honvédelem polgári alkotmányos szabályozásának kezdetei alapvetően a szervezeti jellegű, illetve az intézményekre bontott szabályozásra építettek, és 1939-re jutottak el az átfogó, ágazati szemléletű, a békeidejű és a „különleges jogrendi" – akkor kivételes hatalmi – rendelkezéseket egyaránt felölelő szabályozásra.

A polgári korszak honvédelmi szabályozásának az alapjait tehát az alkotmányosságot helyreállító törvények adták meg előbb 1867-ben a közösügyi törvénnyel, majd 1920-tól az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényekkel.[46] Ennek rendelkezéseihez igazodva alakították ki aztán a fejlődési folyamat során és újították meg többször 1. a szervezeti alapot adó úgynevezett *védrendszeri törvényeket,* majd 2. az *egyes különös tárgyú katonai védelmi törvényeket,* 3. a *katonai büntetőjogi tárgyú törvényeket,*[47] végezetül pedig 1939-ben az átfogó és ágazati jellegű *honvédelmi törvényt.*

A *védrendszeri törvényeket* a hatalommegosztás szisztémáján belül szervezeti törvényként alkották meg a szervezet működését biztosító általános és személyes védkötelezettség, valamint az ehhez kötődő intézmények súlyozásával. A katonai védelem alkotmányosan is jelentős alapintézményeinek és a védkötelezettségnek a statuálása mellett azonban ez a törvény más honvédelmi kötelezettségek rendezésére, szabályozására nem tért ki.

A védrendszeri törvények elnevezés alatt a véderőről – vagyis a közös hadseregről – szóló törvények, a magyar királyi honvédségről szóló törvények, valamint a népfelkelésről szóló törvények értendők, amelyek elsődleges feladatukként a szóban forgó védelmi intézmények alkotmányos létesítését látták el, majd ezek működésének kereteit határozták meg.

Szabályozási tartalmukat tekintve a védrendszeri törvények az 1868-as jogalkotáskor hasonló szisztémát követtek, persze azzal a sajátossággal, hogy a véderőről szóló törvény adta meg a védrendszer alapjait és ehhez mérten – úgy, ahogy maguk a szervezetek

---

[44] A minisztertanács jegyzőkönyveiben 1867 és 1944 között a katonai, illetve honvédelmi tárgyú napirendek száma meghaladta a kétezret az érdemi napirendek mellett a költségvetési és a személyügyi tárgyú pontokkal együtt.

[45] Vesd össze: Spáczay Hedvig (1970): A Honvédelmi Minisztérium szervezete és hatásköre, 1867–1918. *Levéltári Szemle,* 20. évf. 2. sz. 273–309.; Vargyai Gyula (1971): *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest; Spáczay Hedvig (1971): A Honvédelmi Minisztérium szervezeti változásai a Horthy-korszakban: I. rész. *Levéltári Szemle,* 21. évf. 1–3. sz. 41–78.; Spáczay Hedvig (1972): A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban: II. rész. *Levéltári Szemle,* 22. évf. 2. sz. 25–65.; Spáczay Hedvig (1973): A Honvédelmi Minisztérium szervezeti változásai a Horthy-korszakban: III. rész, 1941–1945. *Levéltári Szemle,* 23. évf. 3. sz. 399–471.

[46] *Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről* szóló 1920. évi I. törvénycikk.

[47] Ideértendő *a közös haderő katonai bűnvádi perrendtartásáról* szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk, *a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról* szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk, *a katonai büntető törvénykönyvről* szóló 1930. évi II. törvénycikk, valamint *a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről* szóló 1930. évi III. törvénycikk.

is – a honvédséget és a népfelkelést meghatározó törvénycikkek kiegészítő szabályozásra törekedtek.

A védrendszeri törvények szerkezeti felépítése alapján azt mondhatjuk, hogy azok főbb szabályozási tárgykörei – mint a honvédelem közösügyi törvény adta keretek közötti alkotmányos alapjai – a következők voltak:

- az általános és személyes védkötelezettség megállapítása,
- a katonai védelem szervezeti tagozódása, a szervezetek alapfeladatai, számereje,
- a szolgálati kötelezettség szabályozása,
- az egyes katonai védelmi szervezetek kiegészítése,
- a sajátos mentességi szabályok,
- a katonaállítás és az önkéntes szolgálatvállalás szabályai,
- a védkötelezettséggel összefüggő speciális büntető szabályok.[48]

Ezeket egészítette ki egyebek mellett a Magyar Királyi Honvédség tekintetében egy részletesebb szervezeti szabályozás a törvény szintjén, a külföldi alkalmazásra vonatkozó korlátozás, valamint a honvédelmi főhatóságok hatáskörének rendezése a hadügyi hatalommegosztásban a közösügyi törvényben meghatározott és az alkotmányos monarchiából eredő követelmények szerint.[49] A tény, hogy a honvédségről szóló törvénycikkben részletezőbb szabályozást nyertek az alkotmányos hatalommegosztás leképezését szolgáló intézmények, valamint a hatásköri és korlátozási szabályok, jól mutatja, hogy az önállónak tekintett magyar állam kiegészítő jellegű, de magyar oldalról nézvést mégis önállónak szánt fegyveres ereje tekintetében a jogalkotó igyekezett jobban érvényesíteni az alkotmányos monarchiában benne rejlő alkotmányos fékeket és ellensúlyokat, beleértve ebbe a polgári irányítás egyes elődintézményeit is.

A szabályozás tekintetében kiemelendő, hogy a kiegyezés idejétől kezdve egészen a második világháborúig megtartotta azt a szellemiségét, hogy a fegyveres erőket a belrend fenntartásába is bevonhatónak tekintette, méghozzá béke idején is külön jelentősebb közjogi szabályozás nélkül, alapvetően az úgynevezett katonai karhatalom keretében.[50]

Ezen a szisztémán lényegében a későbbi nagy jogalkotási hullámok is csak mérsékelt változást hoztak a védrendszer vonatkozásában. Az 1889-es véderőtörvény tekintetében az tapasztalható, hogy az részint merített a korábbi honvédségi törvény szabályozásából, részint pedig átemelt a honvédségre vonatkozó hatásköri, hatalommegosztási szabályokat különösen a honvédelmi miniszter tekintetében.[51] Ezt követően az 1890-es honvédségi törvényben talán jobban érvényesült a véderőtörvény mögöttes jogszabályi jellege, igaz

[48] Vesd össze: *A véderőről* szóló 1868. évi XL. törvénycikk.

[49] Vesd össze: *A honvédségről* szóló 1868. évi XLI. törvénycikk.

[50] Fontos rögzíteni, hogy ebben az időszakban a katonai karhatalom intézménye nem egy pejoratív megfogalmazást jelent, hanem egy sajátos szolgálati formát, amely a fegyveres erők belrendészeti feladatainak szervezett és rendezett megvalósítását szolgálta. E körbe tartozott egyebek mellett a választások rendjének biztosítása, küldeménykísérés, személykísérés vagy épp jogellenes „csődületek" kezelése, azaz a mai rendőri értelemben vett tömegkezelés is, ha azt valamely polgári hatóság kérvényezte. Ennek fő szabályait alapvetően a Szolgálati Szabályzatok keretében bontotta ki a honvédelmi minisztérium a közjogi kereteket adó védrendszeri törvények belrendészeti feladatszabása alapján.

[51] Vesd össze: *A véderőről* szóló 1889. évi VI. törvénycikk.

a honvédségi törvény továbbra is erősebb szervezeti és hatásköri karaktert tartott meg, különösen a főparancsnoki jogkörök vonatkozásában.[52]

A dualizmus időszakának utolsó jelentős védrendszeri szabályozása, amely 1912-ben a katonai büntetőeljárási kodifikációval együtt valósult meg, lényegét tekintve csak pontosította, finomította, cizellálta a korábbi szabályozást,[53] igaz éreztetve a tényt, hogy a 20. század elejének háborúja már egy olyan újfajta háború lehet, amelyre a jogalkotónak is új szabályozással kell reagálni. Az 1912-es véderőtörvény már lényegében egy modern polgári állam védszervezeti kódexét tükrözi. Felépítésében ugyan továbbra is fajsúlyos a védkötelességen alapuló katonai szolgálatra és az ezzel összefüggő intézményekre irányuló szabályozás, de úgy a közjogi megkötésekre, mint a mögöttes szabályozásra – különösen a honvédségi törvényre – utaló szabályozás, illetve a törvény szerkezete már előrevetíti a második világháború utáni kodifikációs fejlődését ennek a területnek. Megítélésünk szerint ebben a törvényben már intenzívebben érződnek a háborús és békeidejű szabályok közti elhatárolások, amelyek a hadügyi hatalommegosztás kérdését is érintik az irányítás tekintetében, igaz ettől még a szabályozás jellegében továbbra is szervezeti természetű maradt. Ehhez a szemlélethez természetesen az 1912-es honvédségi törvény is igazodott, megtartva a szervezeti jellegének erősebb karakterét, de erősítve – különösen a véderőről szóló törvényre történő merev hivatkozásokkal – az utaló szabályozási jelleget.

Mindent egybevetve a védrendszeri törvények meglátásunk szerint a dualizmus egésze alatt a katonai védelem szervezeti szabályozását, valamint az általános és személyes védkötelezettség kereteinek meghatározását szolgálták. Önmagukban ezek a törvények nem mutatkoztak elégségesnek arra, hogy a honvédelem rendszerét szabályozási oldalról meghatározzák, ahogy az 1912-es jogalkotással arra sem, hogy a „háborús készülődés" ügyét egymagukban rendezzék. A honvédelmi rendszer kiteljesítéséhez ugyanis további jogalkotásra volt szükség.

A honvédelem rendszerét kiteljesítő további jogalkotásban kiemelt szerepet kaptak a *különös tárgyú katonai védelmi törvények.* Ezek közé soroljuk mindazokat a törvényeket, amelyek a védrendszeri szabályozás honvédelmi célú kiegészítését, valamint a honvédelmi kötelezettségekre vonatkozó szabályozás kiteljesítését szolgálják. Ennek megfelelően a dualizmus időszakában különös tárgyú katonai védelmi törvénynek tekintendő:

- A magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk és annak módosításai.
- A bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárositásának törvénybe iktatásáról és a polgárositás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk.
- A közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk.
- A hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk.
- A véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk.
- A honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk.
- A hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk.

[52] Vesd össze: *A honvédségről* szóló 1890. V. törvénycikk.

[53] Vesd össze: *A véderőről* szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, *a honvédségről* szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk.

A bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárositásának törvénybe iktatásáról és a polgárositás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk fontossága egyrészről a magyar alkotmányosság helyreállítása, másrészről pedig a határvédelem új alapokra helyezése miatt kiemelt jelentőségű. Ezen törvény megalkotása is illeszkedik abba a mintába, amely az alkotmányos monarchia megszilárdulását kísérő politikai viták sorát mutatja.[54] Emellett azonban ez a törvény egy a magyar alkotmányosságot és állami integritást évszázadokon át sértő intézmény felszámolására, a katonai határőrvidék polgárosítására volt hivatott.

E körben a jogalkotó egyrészről azt érte el, hogy teret nyitott az államhatárral összefüggő fegyveres védelmi tevékenységek cizellálására úgy, hogy felszámolta a déli és keleti határvégek korábbi kizárólagos katonai jellegét. Másrészről a törvény formálissá tette azt a döntést, amellyel az államhatár fegyveres védelme is betagozódott az új alkotmányos védelmi szabályozás szisztémájába, tudniillik a katonai határőrvidék korábban magyar államterületen ugyan, de a magyar közigazgatástól lényegében függetlenül működött, és közvetlenül a bécsi udvarnak volt alárendelve mint különös jogállású – katonai közösségekre és ezek kollektív jogaira épülő – terület.

A katonai határőrvidék polgárosítása tehát egyrészt a fegyveres védelmi feladat ellátásának fejlesztését segítette, másrészt az alkotmányosság helyreállítását és az alkotmányos monarchia kiteljesedésének lehetőségét tükrözte, harmadrészről pedig erősítette a védrendszeri szabályozás közjogi vonulatát azáltal, hogy a hadügyi hatalommegosztás rendszeréhez igazodó feladatként tette újraszervezendővé az államhatár fegyveres védelmét. Innen nézve tehát a polgárosítás lényegében a korabeli honvédelmi alkotmányosság megerősítésének egyik emblematikus jogforrásaként is számba vehető.

A közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk a honvédelmi alkotmány fejlesztése tekintetében kiemelkedő jelentőségű, ha tartalmában azonosítjuk azt az általános honvédelmi kötelezettséget, amely úgy béke, mint háború idején a haderő működésének egyik zálogát adta elsősorban az ingatlanelhelyezés révén. A törvény fontosságát megalkotásakor az adta, hogy az újonnan szervezett Magyar Királyi Honvédség – de részint a közös haderő is – szűkében volt állandó elhelyezési körleteknek, vagyis főként laktanyáknak és más kisebb létesítményeknek, ahol az állomány és annak felszerelése megfelelően elhelyezhető lett volna. Ennek megfelelően – a korábbi jogalkotásunkból már jól ismert módon – a katonák beszállásolására volt szükség, amit azonban polgári jogállamban már jóval részletezőbb szabályozással kellett behatárolni, mint ahogy az korábbi jogtörténetünkben ismeretes volt.

Ezt a polgári szellemiség szerinti beszállásolási szabályozást szolgálta az 1879. évi XXXVI. törvénycikk, amelynek szabályai még a honvédség elhelyezési viszonyainak javítása után is fennmaradtak, illetve a későbbi szabályozásban továbbéltek.

A beszállásolás tekintetében fontos kiemelni, hogy az rendszertanilag a honvédelmi kötelezettségek körébe tartozó gazdasági és anyagi szolgáltatások egyik fontos elődintézményeként is számba vehető, illetve olyan jogkörökre is történelmi példát adhat

[54] Lásd: Farkas Ádám (2013): Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 148–161.

szabályozásával, amelyek ma hiányoznak a honvédelem közjogi szabályozásából a honvédelmi érdekből történő közérdekű használati jog békeidejű szabályozatlansága révén.[55]

A hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk és a véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk két olyan emblematikus törvénye a korabeli honvédelmi szabályozásnak, amely a honvédelmi kötelezettségek alapját adó általános és személyes védkötelezettség kapcsolódó területeit volt hivatott szabályozni.

Az 1887. évi XX. törvénycikk egyértelműen az általános védkötelezettség személyes jellege mögötti társadalmi viszonyok biztosítására való törekvést mutatja, ami egyébiránt az állam által nyújtott szociális ellátások fejlődése szempontjából is – úgy véljük – fontos történeti fejlődés stációjának mondható. Ez a rendelkezés ugyanis a honvédelmi kötelezettség szigorú és egyoldalú kötelezettségi értelmezésének megtartása mellett már előfutára a 20. század jóléti államának azáltal, hogy az állampolgári kötelezettség teljesítésének elhalálozással járó esetére szociális védőhálót igyekszik kialakítani. Ez a törvény tehát a honvédelem szabályozását a szociális ellátás kérdésével kapcsolja össze.

Az 1889. évi XXII. törvénycikk a személyi vonatkozások egy másik kapcsolódási módját érinti, nevezetesen azt a sajátosságot, hogy személyi átfedés alakulhatott ki a honvédelmi kötelezettség folytán az egymást egyensúlyozni, kontrollálni hivatott hatalmi ágak között abban az esetben, ha a törvényhozó hatalom valamely tagja a végrehajtó hatalom – ekkortájt meglehetősen erőteljes – irányítása alá tartozó szervezethez kellett, hogy szolgálattételre csatlakozzon. A kor jogalkotója ezt a körülményt úgy értékelte, mint törvényben szabályozandó tárgykört, hiszen közvetetten ez a konstelláció a hatalommegosztás rendszerét és annak működését is érinthette. E törvény tehát a honvédelem szabályozását egy újabb ponton kapcsolta a polgári alkotmányosság alapvető szabályozási tárgyköréhez, a hatalommegosztás kérdéséhez a személyi dimenzió folytán.

A honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk a különös tárgyú katonai védelmi törvények között egy sajátos hídfő, amely egyrészről a haderő-utánpótlását és annak sajátos oktatási, nevelési, képzési, kiképzési követelményeit volt hivatott megjeleníteni a magyar jogrendszerben, másrészről azonban a honvédelem ügyét – a védrendszeri törvények tanítókra vonatkozó sajátos szabályai mellett – összekapcsolta az oktatás és nevelés állami feladatrendszerével.

Tekintettel arra, hogy a honvéd nevelő- és képző-intézetek sajátos oktatási intézményként jelentek meg a magyar oktatáspolitika szempontjából is, fontos erre a törvényre olyanként is tekinteni, amely egyben a 20. századi oktatás- és kultúrpolitika intenzív időszakának egyik honvédelmi előzményét rendelte szabályozni.

A hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk a katonai védelem különös tárgyú törvényei között azért kiemelkedő jelentőségű, mert az lényegében a honvédelmi kötelezettségek oldaláról adta a honvédelmi alkotmány második oszlopát a védrendszeri törvények védkötelezettségi szabályai mellett. Ez a törvény lényegét tekintve a gazdasági

[55] A tanulmány megalkotásakor *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény nem ismer ilyen jogintézményt a békeidejű szabályozás keretében. Hasonló beépítésére a fegyveres védelem összefüggésében a 2015-ös migrációs válság során került sor, amikor is egy ilyen jogintézményt a jogalkotó beiktatott *az államhatárról* szóló 2007. évi LXXXIX. törvény 5. §-ában szabályozott közérdekű használati joggal.

és anyagi szolgáltatások szabályozásának, valamint a honvédelmi munkakötelezettségnek az előképeként értelmezhető a polgári szabályozás tekintetében.

A hadiszolgáltatások körének meghatározása és vele a törvény szabályozási tárgyköre már egyértelműen a 19. századi hadakozást meghaladó, újabb hadviselési szellemiséget tükrözte, magába olvasztva több a beszállásolás körén túli, a hazai jogtörténeti előzmények körében tárgyalt kötelezettséget is. Ezek „okáról" a törvény 1. §-a úgy fogalmazott, hogy „Mozgósitás, valamint hadi állományra való kiegészités esetében a fegyveres erő mozgositott (hadi állományra kiegészitett), hadilag felszerelt vagy utba inditott részeinek szükségleteire, valamint a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez az e törvényben meghatározott hadi szolgáltatások vehetők igénybe, a mennyiben a fegyveres erő ebbeli szükségletei a rendes uton, vagyis a béke idején alkalmazott módozatok szerint idejekorán nem, vagy csak aránytalanul nagyobb költségen volnának kielégithetők."

E szabályozási tárgykörbe a jogalkotó döntése alapján különösen a

- a személyes (munka)kötelezettség,
- a járművek és szállításra alkalmas állatok használatra átengedése,
- a hírközlésre alkalmas állatok és távíró-berendezések használatra átengedése,
- a közlekedési műtárgyak használata,
- az ingatlanok és termelőkapacitások közcélú működtetése vagy működtetésre átadása,
- a beszállásolás,
- a fegyveres erő élelmezése, természetbeni ellátása, valamint
- a fegyveres erő érdekében történő egészségügyi ellátás igénybevétele

tartozott.

Ezzel tehát a jogalkotó lényegében – a panaszjog szabályozása, de a hatékonyság elsősége mellett – átfogóan szabályozta a kor színvonalán a hadkötelességen kívül szóba eső honvédelmi kötelezettségek rendszerét.

A meghatározó jelentőségű különös tárgyú katonai védelmi törvények között a dualizmus időszakában utolsóként *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* kell röviden említeni, amelyről a kivételes hatalom – ma különleges jogrend – elméleti rendszerére is kiterjedően a III. fejezet részletes áttekintést ad.[56]

Az úgynevezett kivételes hatalmi törvény a honvédelem szempontjából azért kiemelt jelentőségű, mert azt a felismerést tükrözi a jogalkotóban, hogy a háború mint az államot, társadalmat és azok rendjét veszélyeztető végső és ekkor már technológiailag szinte totális fenyegetés, egyértelműen szükségessé teszi a sajátos szabályozás kialakítását, jelentős részben egyes a polgári alkotmányos jogállammal járó garanciák és korlátozó szabályok ideiglenes és részleges felfüggesztését. A törvény a honvédelmi alkotmány körébe olyan kapcsolódási pontként kerül be, amely a honvédelmi érdek érvényesítésének céljából

[56] A témakör kapcsán bővebben lásd: Tóth Árpád (1996): *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén.* József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos Bizottsága, Szeged; Kelemen Roland (2017): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről.* Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest; Kelemen Roland (2017): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában.* Médiatudományi Intézet, Budapest; Kelemen Roland (2016): A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle,* 1. évf. 1. sz. 70–91.

lehetőséget teremt arra, hogy az általános értelemben vett alkotmányosság egyes alapelvi értékű korlátozásait a gyors és hatékony, de törvényileg behatárolt döntéshozatal és állami cselekvés érdekében rugalmasabbá tegye a jogalkotó. Ebbe a körbe különösen a jogforrási hierarchia és vele a hatalommegosztás törvényhozási tárgykörökre vonatkozó szabályai értendők bele.

A kivételes hatalmi törvény fókuszpontja ugyanis a végrehajtó hatalom olyan rendkívüli intézkedési felhatalmazása volt, amely révén rendeleti úton szabályozhatott a fenyegetés időszakára olyan tárgyköröket is, amelyek béke idején a polgári alkotmányosság kritériumai szerint kizárólag a törvényhozó hatalom döntési kompetenciájához tartoztak.

A kivételes hatalmi törvény tehát egy olyan kulcseleme lett a honvédelmi alkotmánynak ebben az időszakban, amely a háború jelentette fenyegetéssel szemben történő operatív fellépést volt hivatott legalizálni a polgári alkotmányosság keretrendszerében, részletezve egyes garanciális szabályokat is a kivételes felhatalmazással szemben.

***

A prosperáló szabályozási ív, amit a honvédelem törvényi szabályozása, vagyis lényegében a honvédelmi alkotmány bejárt az 1867-es évtől az első világháború időszakáig, jelentős alapokat teremtett a további felívelésnek. Ehhez mindenképp hozzáveendő még az itt részleteiben nem tárgyalt katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás kérdése, amely igaz, hogy ekkor még csak felemás megújulást mutatott, de szintén komoly lépések soráról tanúskodhatott, ahogy ezt már a szakirodalom részint fel is dolgozta.[57]

A honvédelmi alkotmány polgári fejlődésének azonban 1914-től időlegesen gátat vetett az első világháború – mint számos szabályozási elem tűzpróbája –, majd az azt követő forradalmi időszakok váltakozása. A történelmi gát azonban ez esetben tapasztalatokat is jelent, amelyeket a jogalkotó a két világháború közötti jogalkotás során a trianoni béke követelményeivel egyetemben tudott beépíteni a jogalkotásba, elültetve ezzel a polgári szabályozási fejlődés végső kiteljesedésének magvait is.

4.2. A két világháború közötti időszak

A hadügy újraszabályozásának kérdését a szakirodalom már a trianoni békediktátum felől nézve vizsgálta, jogi szabályozására azonban kevesebb figyelem irányult még az 1867 és 1918 közötti időszak szabályozásánál is. Ez azért is jelentős mulasztás, mert túl azon, hogy az alkotmányosság 1920-as helyreállítása a forradalmi időszak után a védelem terén nem jelentett teljes szakítást a forradalmi korszak egyes lépéseivel, egyben nyitánya is volt az 1867-tel kezdődő polgári szabályozásfejlődés folytatásának.

A honvédelmet az 1920-as alkotmányos restitúció után lényegében újra kellett szabályozni. Ennek oka egyrészről az volt, hogy a trianoni Magyarország a békemegszorítások

[57] Farkas Ádám (2014): A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare,* 10. évf. 4. sz. 101–111. Farkas Ádám – Kelemen Roland (2015): *A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867–1944: Tanulmányok a katonai joghistória köréből.* Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr; Kelemen Roland (2017): *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949.* Gondolat Kiadó, Budapest.

és az állami kapacitások csonkítása miatt sem tudta ott folytatni a védelem ügyének rendezését, ahol az a világháborúval megtört. Ebben a helyzetben a jogalkotó lényegében a korábbi gyakorlatra épített, hiszen a védrendszeri törvényalkotás hagyományait követve a szervezeti szabályozással kezdte a megújulást, pontosabban a rendeleti úton létrehozott Nemzeti Hadsereg[58] konszolidálását, alkotmányos legalizálását. Ezt az elsődleges célt szolgálta *a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk,* amely egyidejűleg már Magyarország trianoni békediktátumnak való megfelelését is – kénytelen-kelletlen – átvitte a honvédelem jogrendszerbeli kereteire.

A törvény a trianoni korlátok és megváltozott államiság ellenére is őrizte a korábbi feladatrendszeri hagyományokat, vagyis az országosan szervezett és központilag irányított rendvédelmi szervek mellett meghagyta a honvédség belrendészeti feladatait, sőt még ki is egészítette azt a határ védelmével.[59] Emellett a jogalkotó a gyászkeretes béke 104. cikkére[60] figyelemmel rögzítette, hogy a honvédség létszáma 35 000 fő, aminek a feltöltése az önkéntesség elvén történhetett meg. A hadügyi hatalommegosztás elvrendszerét a közösügyi törvény hagyományai szerint tartotta fenn ekkor a jogalkotó az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvényben és a honvédségi törvény hatásköri rendelkezéseiben is

A törvény mint szervezeti törvény követte azt a szabályozási tradíciót, hogy meghatározta a katonai jogviszony létesítésének alapvető feltételeit, valamint a vállalandó szolgálati időt és a további jogállási alapvetéseket, mint a törvény által meghatározott szervezeti keretek humánerőforrás-oldali alapjait. Ennek oka az volt, hogy külön jogállási törvényt ez idő tájt a jogalkotó nem tartott szükségesnek statuálni, a szolgálat egyéb részleteit pedig a különböző alacsonyabb szintű szabályozókban, elsősorban a Szolgálati Szabályzatban, valamint különböző miniszteri rendeletekben, körrendeletekben és szervezeti utasításokban jelenítettek meg, mint a haderő belső viszonyaira vonatkozó szabályokat.

Természetesen ezt a szervezeti törvényt a megalkotást követően már rövid időn belül módosították, döntően a békediktátummal összefüggő pontosítások, nem ritkán deklaratív rendelkezések miatt. Ezek körébe például a diktátum szerinti létszám alábontása,[61] a diktátum szerinti létszám túllépésének tilalma,[62] valamint az állomány szolgálati viszonyaira vonatkozó szabályok pontosítása sorolható, ami lényegét tekintve az újraszabályozás koncepcionális vetületeit nem érintette.

A szervezeti szabályozást követően *a különös tárgyú katonai védelmi vagy honvédelmi törvényalkotás* szempontjából a trianoni béke indukciós hatásként is szolgálta. A sorkötelesség tilalma miatt a legfiatalabb generációk – rejtett – honvédelmi felkészítése ekkor, mint közismert, kiemelt fontosságú kérdéssé vált mintegy a sorozás visszaállításának megalapozása érdekében a fizikai kondíció javításával, illetve alapvető honvédelmi

---

[58] Lásd: *A magyar nemzeti hadsereg megszervezéséről* szóló 40/1919. hadügyminiszteri rendelet.

[59] *A m. kir. honvédségről* szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. §.

[60] Lásd: *Az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Csehszlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről* szóló 1921. évi XXXIII. törvénycikk 104. cikk.

[61] Lásd: *A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk egyes rendelkezéseinek kiegészítéséről és módosításáról* szóló 1922. évi III. törvénycikk 1. §.

[62] Uo. 2. §.

ismeretek átadásával.[63] Ennek a testnevelésről szóló 1921. évi LIII. törvénycikk adott keretet, amely megalapozta a későbbi leventekötelezettség intézményét. A törvény végrehajtási rendeletében[64] az iskolát elhagyó ifjúság testnevelési fórumaként már egyértelműen megjelennek a leventeegyesületek, emellett pedig a teljes szabályrendszer az összeírástól a felelősségi körökön át az egyes szereplők feladatrendszeréig jól mutatja a korábbi sorozással, katonai összeírással való hasonlóságot.[65] A leventeegyesületek szervezését ezt követően a belügyminiszter szabályozta[66] az egységes honvédelmi kódex megalkotásáig, ezt követően azonban deklaráltan és közvetlenül honvédelmi hatáskörbe került, az irányítás tekintetében kettős alárendeltséget létesítve a korszak végére a honvédelmi és a vallás- és közoktatásügyi miniszter működési köre tekintetében, felvéve a katonai nevelő- és képző intézetek szabályozásával megkezdett dualizmus kori fonalat. Erre a lépésre aztán ráépíthető volt a tisztképzés megújítása is, amelynek alapjait a jogalkotó szintén törvényben kívánta lefektetni *a magyar királyi honvéd tisztképzésről szóló 1922. évi XX. törvénycikk* megalkotásával, mintegy kiteljesítve az oktatás-nevelés vonaláról érkező utánpótlás törvényi szabályozásának korszerűsítését.

A szabályozási folyamatban természetesen említést kell tenni további, *a trianoni béke katonai rendelkezéseit érvényesítő különös törvényekről,* amelyek a becikkelyezett békeszerződés szabályait bontották ki. Az erre vonatkozó szabályozás gerince az 1922. évi XI. törvénycikkel[67] született meg. A törvény részletezte a hadianyagok gyártásának, kivitelének és behozatalának szabályait, a hadianyagokkal kapcsolatos korlátozásokat, valamint formálisan a katonai célú civil szervezetek alapításának tilalmát is, méghozzá a nemzetközi igények szerint büntető rendelkezések szerepeltetésével együtt. Ezt a szabályozást aztán 1927-ben – a Szövetségközi Ellenőrző Bizottság távozásával párhuzamosan – módosították egy újabb törvénnyel. Ekkortól alapvetően az eszközök darabszámai terén jelentkezett változás, valamint az engedélyezett állami hadianyaggyár szabályozása körében,[68] teret engedve ezzel az újrafegyverkezési szándéknak.

Természetesen a haderő önkéntessé tétele és a megváltozott hadviselési keretek, illetve az első világégés számbeli veszteségének élénk emléke további jogalkotást is szükségessé tett, amelynek egyik szimbolikus területe volt a dualizmus korában megalapozott terület, a hátramaradottak ellátásának szabályozása. A két világháború közötti újraszabályozás e területen is újítást hozott, méghozzá a legénységi állományra fókuszálva. Ezt a változást *a m. kir. honvédség legénységi állományú egyéneinek és az ily egyének hátramaradottainak ellátásáról szóló 1929. évi XV. törvénycikk* jelentette, amely címe szerint a legénység és a hátramaradottak ellátását kívánta újító szabályokkal felvértezni részint az önkéntesség ösztönzése, részint pedig a háborús utóhatások enyhítése érdekében.

---

[63] E tekintetben bővebben lásd: Szakály Sándor (2013): *Trianon, honvédség, háború, sport.* Kárpátia Stúdió, Budapest.

[64] A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1924. évi 9.000. számú rendelete *a testnevelésről szóló 1921: LIII. t.-c. végrehajtásáról.* (A továbbiakban: Ttc. Vhr.)

[65] Lásd: Ttc. Vhr. 10–21. §.

[66] Lásd: A m. kir. belügyminiszter 1924. évi 124.000. számú körrendelete *a Levente Egyesületek szervezéséről.*

[67] *A Trianoni Békeszerződés katonai rendelkezései között foglalt egyes tilalmak és korlátozások végrehajtásáról* szóló 1922. évi XI. törvénycikk.

[68] Lásd: *A Trianoni Békeszerződés katonai rendelkezései között foglalt egyes tilalmak és korlátozások végrehajtásáról szóló 1922. évi XI. tc. I. fejezete némely rendelkezésének kiegészítéséről és módosításáról* szóló 1927. évi VII. törvénycikk.

A meghatározó különös tárgyú katonai védelmi törvények körében az utolsót a korszakban a fokozott légi tevékenységgel járó hadviselés szabályozási igényének megjelenése, vagyis *az átfogó légvédelem szabályozása* jelentette.[69] Az ez irányú jogalkotás a totális háború eszköztárához való alkalmazkodás mellett a honvédelmi kötelezettségek korábbi szabályozását, vagyis a honvédelmi alkotmány egyik fő pillérét is érintette, hiszen a légvédelemről szóló törvénycikk állampolgári kötelezettségként írta elő a 18. és a 60. életév között az alkalmasságnak megfelelő személyek részére a légvédelmi kötelezettséget. A légoltalmi felkészülés és az újfajta hadviselési mód kiterjedésének fontosságát jelzi, hogy a törvény értelmében „a védekezés érdekében – ideértve a kiképzést és a gyakorlatot is – a szükség tartamára a mozgási szabadság rendészeti természetű intézkedésekkel korlátozható és a lakosság különleges rendelkezések megtartására kötelezhető."[70] A légvédelem szervezése és az ezzel kapcsolatos hatósági jogkörök természetesen a honvédelmi miniszter hatáskörébe kerültek, amelyek hatékonysága érdekében a légvédelmi kötelezettséggel szembeni mulasztásokat a törvény generálisan kihágásnak minősítette, és elzárással tette büntethetővé. 1939-ben aztán ezt a szabályozástárgykört is elnyelte az ágazati honvédelmi kódex a megalkotásakor, amely lényegében betetőzte az 1867-től kezdődő fejlődést a polgári állam honvédelmének szabályozásában.

Mindezeket követően a két világháború közötti időszakban, sőt az 1867-tel kezdődő polgári időszak egészében a honvédelem szervezésének és törvényi szabályozásának rendszerében a legjelentősebb újítást az 1939-es év hozta. A törvényhozás ugyanis ekkor cikkelyezte be a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikket, vagyis az első átfogó, ágazati jellegű, de ágazatközi feladatokkal operáló honvédelmi kódexet. A kódex közjogi jelentőségét és újszerűségét tükrözi Tomcsányi Móric értékelése, aki a közjogi jogalkotás térnyerésének példázataként mutatott a honvédelmi törvényre, és azt a jelen fejezet mottója szerinti sorokkal méltatta.

Az első szisztematikusan megalkotott honvédelmi kódex egy rendkívül komplex állami alrendszer sok szempontból történelmi kényszerpályáktól messze nem mentes szabályozására törekedett. A honvédelmi törvény magába olvasztotta ugyan a védrendszeri törvények szabályozási tárgyköreit és szellemiségét is, de azokon egyúttal messze túl is lépett. Ennek köszönhető, hogy a törvény már bevezető rendelkezéseiben is össztársadalmi és összkormányzati feladatokat és elveket rögzített, amelyeket

- a leventekötelezettségre – vagyis a katonai előképzésre –,
- a honvédségre,
- a hadkötelezettségre,
- a hadkiegészítésre,
- a tartalékos rendszerre,
- a különböző szolgálati kedvezményekre,
- a szolgálati kötelezettségek teljesítésére,
- az elbocsátásra és költségekre,
- a hadkötelesek érdekeinek védelmére,

[69] Lásd: *A légvédelemről* szóló 1935. évi XII. törvénycikk. (A továbbiakban: Lvtc.).
[70] Lásd: Lvtc. 2. §.

- a honvédelmi kötelezettségekre (és ezen belül a szolgáltatásokra, a honvédelmi érdekű gazdasági korlátozásokra, a honvédelmi munkakötelezettségre, a dologi honvédelmi szolgáltatásokra és gazdasági korlátozásokra),
- a légvédelemre, valamint
- a kivételes hatalom körére vonatkozó szabályokkal bontott ki, továbbá
- az ezekhez részletesen kapcsolódó büntető rendelkezésekkel és
- számos tárgykört felölelő vegyes és záró rendelkezésekkel egészített ki.

Ez a törvény a közjogi megközelítés fókuszában tehát nemcsak az egységes kódexjelleg miatt fontos, és nemcsak azért, mert lényegében megújította és összeölelte a korábbi polgári szabályozásfejlődés összes vívmányát – a katonai büntetőjog törvényeit hatályukban meghagyva –, hanem azért is mert lényegében a korabeli honvédelmi alkotmány tartóoszlopa és azzal a történeti alkotmányosság miatt szinte egybeeső honvédelmi alkotmányjog fundamentuma.

A törvény preambuluma méltóképp rögzítette a kor honvédelmi szellemiségét, amikor a törvény „nyitányaként" úgy fogalmazott, hogy a „honvédelem a legszentebb állampolgári kötelesség, amelyet mindenkinek önfeláldozásig terjedő odaadással kell teljesíteni".[71] Ez már előrevetítette a totális háborúra való felkészülést, amelyet főként a törvény honvédelmi kötelezettségre vonatkozó általános és különös rendelkezései bontottak ki. Emellett azonban jelentős újítás volt a honvédelmi felkészítés – és a békeidejű honvédelmi igazgatás – vonatkozásában, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül hagyva a kódex révén a jogalkotó megszervezte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot. Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legfelső Honvédelmi Tanács (az alábbiakban Tanács) szerveztetik."[72] A Tanács elnöke a miniszterelnök, amennyiben azon nem az államfő elnököl, vagyis nem is lehetett kérdéses, hogy a honvédelem szervezése – és közvetlen irányítása – is a végrehajtó hatalom feladatrendszerébe tartozott, hiszen az lényegét tekintve nem más, mint az alkotmányos államrendszer megvédésének alapfeladatként való végrehajtása. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis kiemelése a mindennapi kormányzati tevékenység köréből.

Az összképet tekintve 1939-ben a jogalkotó a honvédelmi alkotmány szervezeti vonatkozásaihoz tartozóan újraszabályozta a honvédelem intézményeinek összességét is. Ennek megfelelően az új törvény magába olvasztotta az 1921-ben megújított Magyar Királyi Honvédség szabályozását is, persze már a trianoni követelményektől eltérő rendelkezésekkel. Ez utóbbi vonatkozásában kiemelendő, hogy a törvény tovább bővítette a honvédség rendeltetését, amikor úgy fogalmazott, hogy a „magyar állam hadereje a m. kir. honvédség. A honvédség feladata az országnak külső ellenség ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint."[73] Ebből ugyanis jól látható,

[71] *A honvédelemről* szóló 1939. évi II. törvénycikk (a továbbiakban: Hvt. 1939.) preambuluma.
[72] Hvt. 1939. 3. §.
[73] Hvt. 1939. 14. § (1)–(2) bekezdés.

hogy a M. Kir. Honvédség részben önálló, részben közreműködési feladatként megkapta a rendvédelmi feladatrendszer legfajsúlyosabb elemeit is, mintegy összhangban a hadügyi kényszerűség stratégiájával, amely a trianoni diktátummal szembeni rejtésben ugyan, de igyekezett a különböző (fegyveres) társszervekben katonai képességeket bújtatni és fejleszteni. A folyamőrséggel és a határőrséggel való kapcsolódás például egyértelműen kirajzolódik ebből a feladatszabásból.

Fontos emellett az a rendelkezés is, hogy a honvédelmi törvény előzetesen rögzítette, hogy a földművelésügyi miniszter alárendeltségébe tartozó méneskar a honvédség szerves részeként értendő, ahogy azt is, hogy háború esetén „a m. kir. csendőrség, a m. kir. rendőrség, a m. kir. pénzügyőrség és az állami erdészet fegyveres személyzetének az a része, amely a hadi események miatt működését megszüntetni kénytelen, a honvédséghez csatlakozik."[74] Ezzel ugyanis a jogalkotó már előzetesen meghatározta a fegyveres védelmi rendszer átalakulásának fő irányát a háborús időszakra nézve, és egyértelmű át- és alárendelési szabályokat határozott meg az állam fegyveres testületeire vonatkozóan. Ezt egészítette ki az átmeneti rendelkezések közötti azon szabály, miszerint a „m. kir. folyamőrség és a m. kir. határőrség a honvédség kötelékébe olvad be. A folyamrendészeti tennivalók ellátása a rendőrhatóságokra száll át."[75]

Fontos változás volt, hogy a honvédelmi törvény a kivételes hatalomra vonatkozó szabályozást is elnyelte és részben meg is újította a második világháború kezdetének évében. A honvédelmi szabályozás – jelentős mértékben építkezve az 1912-es szabályozásra – a kivételes hatalom gyakorlásának jogát továbbra is elsődlegesen a minisztérium – azaz mai fogalmaink szerint a kormány – számára tartotta fenn.[76] A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni felelősség nem volt megkerülhető, és a szabályozás elemei is igazodtak a totális háború korához.[77]

Összességében azt mondhatjuk, hogy az első ágazati szemléletű honvédelmi törvény fontossága nemcsak a honvédelem hatékonyságának növelésében és az egyes részterületek újraszabályozásában ragadható meg, hanem témánk szerint abban is, hogy törvényi szinten szabályozta a honvédelem szinte egészét, s rendelkezései között a fentieken túl szerepeltek a mai értelemben vett különleges jogrendi felhatalmazó szabályok, valamint a honvédelmi kötelezettségek széles körű rendszerének szabályozása.[78] Ezzel a jogalkotó előremutató és döntően törvényi – nem pedig rendeleti – szintű szabályozást adott az ágazatra nézve. Ezen túlmenően azonban az 1939. évi II. törvénycikk tehát nemcsak egy modern honvédelmi ágazati törvény lett, hanem az 1920 és 1939 közti hadügyi újraszabályozás, a hadügyi

[74] Hvt. 1939. 14. § (4)–(5) bekezdés.

[75] Hvt. 1939. 80. §.

[76] Vesd össze: Hvt. 1939. 141. § (1) bekezdés.

[77] Erről bővebben lásd: Farkas Ádám – Kádár Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 275–313.

[78] E tekintetben bővebben lásd: Kovács István (2014): A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2. évf. 1. sz. 223–268.

kényszerűség stratégiájának[79] szabályozási olvasztótégelye és az első polgári korszak 1867-től kezdődő szabályozási felívelésének csúcspontja is egyben.

Összefoglalás

A magyar honvédelem jogának polgári fejlődési előzményeit egészében szemlélve tehát úgy véljük, hogy 1867 és 1944 között kisebb megszakításokkal és korrekciókkal egy olyan intenzív fejlődési időszak zajlott, amely nemcsak az alkotmányos államiság kritériumainak felelt meg, hanem túl is mutatott az alapkövetelményeken, és egyszerre hozott újításokat a jogállami honvédelem történelmi megszervezésével.

Ilyenként szemlélve a szervezeti alapú szabályozást a különös tárgyú törvényekkel kiegészítő szabályozás hosszú utat járt be az átfogó és kódexjellegű honvédelmi szabályozásig, amely út alatt azonban – több, a korszak sajátosságaihoz kötődő kisebb zsákutca ellenére is – egy értékes történelmi mintát adott az utókornak a szabályozás rendszerének szisztematikus fejlesztésével és a változó védelmi követelmények rendszerszintű felülvizsgálat útján történő szabályozási leképzésével. Ha konkrét javaslat ebből a történeti ívből nem is ragadható ki, az biztosan kiemelhető, hogy mai honvédelmi jogalkotásunknak illő és üdvös lenne behatóbban tanulmányozni ezt az időszakot és ezt a szabályozási szemléletet a jelenkor kihívásainak kezelését előmozdítandó.

A dinamikus és példaértékű történeti fejlődés vonatkozásában azonban érdemes még a záró áttekintésnél számot vetni azzal is, hogy ez a korszak adta meg az alapját az alkotmányos államiság sztenderdjei szerinti szabályozásnak a hadügyi vagy honvédelmi hatalommegosztás, a honvédelmi kötelezettségek, a honvédelmi igazgatás, valamint a mai értelemben vett különleges jogrendi szabályozás tekintetében is. Ezen területekről a jelen kötet további fejezetei számos ponton szót ejtenek majd, s azokat érdemes az itt leírtak felidézésével értelmezni, hiszen az egyes kritikák és javaslatok a további fejezetekben bizonyosan más színezetet nyernek, ha azokat kiegészítjük a történeti előzményekkel, mintákkal, eredményekkel.

[79] Az első világháború elvesztését és a gyászkeretes békét követően Magyarország egyértelmű hadügyi kényszerűségbe került. Nemcsak az ország megcsonkítása, a kisantant államok jelentette fenyegetés, illetve a belbiztonsági krízisek réme táplálta ezt a kényszerűséget, hanem az a puszta tény is, hogy a korábbi dualista államrendszer széthullott, vagyis a nagy nehézségek árán felépített osztrák–magyar hadügyi konstrukció tarthatatlanná vált. Magyarországnak tehát az állam újraszervezése körében az *ad hoc* és azonnali – elsődlegesen a Nemzeti Hadsereg felállításával azonosítható – lépések után stratégiai távlatokban kellett gondolkodnia az újraszervezés terén, persze látszólag betartva a trianoni béke minden egyes korlátozó szabályát. Ezt a feladatrendszert tekintem én a hadügyi kényszerűség stratégiájának, amelyben a teljes hadügy újraszervezése és újraszabályozása is szükségessé vált. A hadügyi kényszerűség stratégiája a polgári államrendszer törvényességi, valamint a magyar történeti alkotmány jogfolytonossági követelményei miatt a jogtörténetből nagy intenzitással tükröződik vissza, s mint ilyet későbbi kutatások során részleteiben is indokolt jobban feltárni és bemutatni.

Vákát oldal

III. A kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon

Kelemen Roland

„Nyugalmas időkben már-már megfeledkezünk arról, hogy az emberek között, ha ők nem értenek szót egymással, az erőszak dönt, és hogy minden állami rend ennek megfékezése, persze úgy, hogy az erőszak továbbra is fennmarad: befelé a jogi kényszer formájában, kifelé mint háború."[1]

Napjaink felerősödő biztonságpolitikai kihívásai, vagyis többek között az Iszlám Állam térnyerése, az európai kontinensen megvalósított nagyszámú, civil áldozatokkal járó terrortámadás, valamint ezek eredményeként például Franciaországban elrendelt szükségállapot[2] miatt, továbbá Oroszország Ukrajnában is tapasztalható hatalmi törekvései okán egyre jelentősebb figyelem irányul az egyes államok különleges jogrendi szabályaira.

Ezen különleges jogrendi vagy a klasszikus történeti fogalmat alkalmazva, kivételes hatalmi szabályok a szükség óráiban növelik a jogállam operativitását, emellett pedig fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi rezsim jelenti a jogállam talán egyedüli garanciáját.[3]

Ennek okán rendkívül fontos, hogy a kivételes hatalmi helyzetekre vonatkozó szabályok hátterét jelentő elméleti rendszert megvizsgáljuk, esetlegesen felülvizsgáljuk, emellett pedig megismerjük a régebbi korok kivételes hatalmi állapotokra vonatkozó szabályait. Ugyanis a precíz fogalmi hálónak az ismerete, valamint a korábbi szabályozás és annak alkalmazásának elemzése elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy a meglévő szabályanyagot a ma kihívásaihoz mérten racionálisan újragondoljuk.

Jelen fejezet ezért előbb azt kívánja tisztázni, hogy mitől kivételes a kivételes hatalom, majd elemzi ennek jogi rezsimként való megjelenését és fogalmi hálóját, végül pedig áttekinti e tárgykör hazai történeti megjelenését, kiegészítve ezzel a második fejezet történeti megállapításait és megelőlegezve néhány elméleti alapvetéssel a negyedik fejezet egyes kitekintéseit.

---

1 Karl Jaspers (2015): *A bűnösség kérdése*. Noran Libro, Budapest. 38.

2 A francia különleges jogrendi szabályokat lásd bővebben: Ságvári Ádám (2017): Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare,* 13. évf. 4. sz. 179–188.

3 A téma kapcsán lásd bővebben: Farkas Ádám (2017): A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Iustum Aequum Salutare,* 13. évf. 4. sz. 17–29.; Till Szabolcs (2017): A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare,* 13. évf. 4. sz. 55–75.

1. Az általános és a kivételes a társadalom mikro- és makroszintjén, avagy mit nevezünk kivételes hatalomnak?

A kivételes hatalom fogalmi meghatározásához szükséges annak tisztázása, hogy alapvetően mit értünk általános vagy normálállapoton, és mit tekintünk kivételesnek. Azt is szükséges feltárni, hogy a kivételes külön felosztás nélkül, generálisan – mint a normálállapottól eltérő helyzet – igényli-e a kivételes állapot megnevezést, illetve a hatalmi jelzőt és megoldásokat, vagy a kiváltó okok és a szükséges, illetve alkalmazható eszközök szerint szükségképpen tovább kell-e bontani azt az állapotot, amikor az általánost elhagyjuk, és a kivételes terrénumába lépünk.

Fontos a legelején rögzíteni, hogy kivételes állapot alatt nem a jogi eszközrendszert értem, hanem azon társadalmi helyzeteket, szituációkat, amelyekre a jogalkotónak és a jogalkalmazónak az általános, normálállapothoz vagy mondhatni békeidős jogalkotási szabályokhoz mérten reagálnia kell, és amelyekre egy sajátos jogi rezsimet kell megalkotnia. Ebből adódóan a kivételes állapot idején életre hívott sajátos jogi rezsimet tekintem kivételes hatalomnak. Ennek okán ezen fejezetben szükséges elsőként meghatározni magát az általánost és a kivételest, valamint a kivételest tovább bontva a kivételes állapotot és annak lehetséges megjelenési formáit.

1.1. Az általános (normálállapot) és a különös elhatárolása – A különös mint a kivételes hatalom létének alapja

Ezek meghatározásához első körben szükséges vizsgálni a társadalom mikroszintjét, mivel ennek – vagyis az egyén és kisebb csoportjainak – megfigyeléséből kiindulva juthatunk el azokhoz a jelenségekhez, ahol a kivételes áttöri az általánost, és ezek sok esetben kauzális kapcsolatban vannak a makroszinttel (össztársadalmi szinttel), tehát vagy a makroszint kivételessége eredményezi a mikroszint kivételességét, vagy a mikroszint tömeges kivételessé válása eredményezi a makroszint kivételességét.

Emellett azért is szükséges vizsgálni a mikroszint kivételes helyzeteit, mert már ott is találkozhatunk olyan határszituációkkal, ahol az alapjogok – bár a tág fogalmi értelemben, de akkor is azok – derogációjával találkozhatunk.

Az általános és kivételes mikroszintű elhatárolásához mankót nyújtanak az egzisztencialista filozófia vizsgálódásai, ugyanis e terület alaptézise, hogy „a normális hétköznapi szituációk átláthatók és kezelhetők, határhelyzetről akkor beszélünk, amikor olyan szituációkban találja magát az ember, amelyben a tervezés és az eltárgyiasító hozzáállás csődöt mond."[4] Vagyis azt vizsgálja, hogy az ember életében hol húzódik meg a normál és kivételes helyzet határa, és arra az egyén miként reagál.

Az egyes egzisztencialista filozófusok gondolkodásában megragadható az, hogy az emberi életnek van egy „monoton, egyhangú rendje"[5] amit azonban mindig kimozdít vagy megtör valamilyen életbeli esemény. Közös bennük az is, hogy azt mondják, hogy

[4] Ullmann Tamás (2007): 20. századi kontinentális filozófia. In Boros Gábor (2007): *Filozófia*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 1037.

[5] Søren Aabye Kierkegaard (2008): *Az ismétlés*. L'Harmattan Kiadó, Budapest. 57.

az egyén valódi képességeit, életképességét ezen utóbbi eseményeknek a kezelése, ezek során tanúsított magatartása mutatja meg.

Karl Jaspers tézisei szerint az ember szituációkban él. Ezek a szituációk változatosak és megváltoztathatóak, azonban a létünk jelentős részében – bár az egymást követő szituációk nem feltétlenül mutatnak azonosságot az azt közvetlenül megelőzővel –, maga a jog, a technika, a politikai cselekvés törvényszerűségei és sémái[6] előidéznek egyfajta tervszerűséget. Ennek során a „létezés szituációban való lét, soha nem léphetek ki úgy egy szituációból, hogy ne lépnék át egy másikba”.[7]

Az általános ebből adódóan tehát azon életszituációk egymásutánisága, amelyek tervszerűek, amelyeknek szabályszerű mechanizmusa van, s amelyeknek kisebb problematikáit az egyének közötti hétköznapi interakciók vagy a jog általános szabályai rendezni tudják. Az is nyilvánvaló, hogy ez az általános létállapot az élet különböző stádiumaiban különböző mechanizmusokat követ, azonban minden stádiumban azonos a cselekmények általánosan kiforrott magja.

Az általános abból a szemszögből is megragadható, ahogy azt Jean-Paul Sartre teszi *Az undor* című munkájában, ahol így ír: „Természetesen most már semmi világosat nem tudok írni a szombati és a tegnapelőtti dolgokról, túl messze vagyok tőlük; mindössze annyit mondhatok, hogy sem az egyik, sem a másik esetben nem történt olyasmi, amit általában eseménynek szoktak nevezni.”[8] Tehát az általános onnan is megközelíthető, hogy a kivételes hiánya állapítható meg, vagyis az eseménytelenség, természetesen ez nem jelenti azt, hogy nem zajlik az élet, hanem „minden, ami nem tudott járni, a helyén áll, ami pedig tudott, ment a maga útján”[9]

A harmadik megközelítési módját az általános meghatározásának Søren Kierkegaard adja, amikor azt írja, hogy „a kivétel azzal, hogy önmagát elgondolja, az általánost is elgondolja; azzal, hogy önmagát működteti, az általánost is működteti; és önmagán keresztül az általánost is magyarázza.”[10] Ebből adódóan tehát a kivételes létezése igazolja az általános létezését, és mivel a kivételes létezésének a célja, hogy visszatérjen az általánosba, így léte során sem tesz mást, mint hogy meghatározza az általánost, ahova vagy amelybe vissza kíván térni, amikor létezésének ilyetén állapota már okafogyottá válik. Ebből következően az általános nem más, mint minden, ami nem kivételes.

Az általános ezek okán tehát az egyhangú rendje, amely a jog, a technológia, a természet törvényei révén tervszerűvé és mechanikussá válik, amelyben rögzíthető események nem következnek be, de amelyet a kivételes léte során óhajt és felvázol.

Ha azonban elfogadjuk azt, hogy az általános létezését a kivételes létezése igazolja, akkor annak elfogadása és megállapítása, hogy az életnek van egy általános, törvényszerűségek által körülhatárolt mechanizmusa, azt teszi szükségessé, hogy leszögezzük, a kivételes létezése sem vitatható. Pontosan ebből a logikából kiindulva, vagyis ha az általános

---

[6] Lásd bővebben: Bibó István (1990): Az európai társadalomfejlődés értelme. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok, III. kötet.* Magvető Kiadó, Budapest. 5–123.; Boda Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés – Kollektív cselekvés a politikában*. Argumentum Kiadó, Budapest.

[7] Karl Jaspers (2008): *Mi az ember? Filozófiai gondolkodás mindenkinek*. Katalizátor Könyvkiadó, Budapest. 110.

[8] Jean-Paul Sartre (1981): *Az undor*. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest. 6.

[9] Kierkegaard (2008): *i. m.* 57.

[10] Kierkegaard (2008): *i. m.* 101.

megközelíthető a kivételes felől, akkor a kivételes is megközelíthető az általános felől, az mondható, hogy a kivételes fogalma nem más, mint *olyan rögzíthető és különleges élethelyzet vagy élethelyzetek sora, amelyet nem tud az általános törvényszerűségek révén kordában tartani a jog, a technológia és a természet törvénye, és amelynek leküzdése, megoldása révén térhetünk vissza az általános életfolyásba*.

„Kierkegaard […] a megnyugtató, rendszeres egésszel szembeállítja a nyugtalan, szorongó és szenvedő egyedi egzisztenciát, ami sem fogalmakkal nem ragadható meg, sem ésszel be nem látható, vagyis kilóg a rendszerből."[11] A fenti negatív jellegű fogalommeghatározás annak okán is szükséges, hogy a kivételes az általános és általunk használt fogalmakkal nem írható körül, nem határozható meg, tehát csak annyit állíthatunk a fenti definíción túl, hogy kivételes minden, ami nem írható körül az általános életet behatároló mechanizmusok fogalmaival.

A kivételes helyzeteket Jaspers határhelyzeteknek, Kierkegaard életstádium-váltásoknak nevezi. Mindegyikkel kapcsolatban rögzíthető, hogy ezek szakadást jelentenek az élet folyamatosságában, azonban azt is fel kell jegyezni, hogy ezek nem csupán különleges léthelyzetek, hanem a lét alapformái vagyis immanens részét képezik a létezésünknek.

A jaspersi határhelyzeteket vizsgálva azonban azt is látni kell, hogy ezek egy része – például az ember halála vagy szeretteinek halála, továbbá a létért folytatott harc különböző mélységei, a szenvedés egyes fokai, valamint a bűn – ahogy Jaspers is kezeli, minden ember életében megjelennek. Ám az is látható, hogy egyes fokozatai ezeknek a határszituációknak már csak rendkívül kivételes helyzetekben jelentkeznek. Így nem adekvát, hogy az élet részét képezze az erőszakos halál vagy a körülöttünk lévők tömeges elvesztése, a szenvedés életet felemésztő volta, a létezésért való harc erőszakba való átcsapása vagy ebből adódóan a bűn azon mértéke, hogy saját létezésemet biztosító harc révén másoknak elviselhetetlen szenvedést okozok, őket kizsákmányolva tartva fenn önön létezésemet.[12] Ekkor az élet, mondhatni, felfüggeszti erkölcsi szabályait, és túllép az általánoson.[13]

A kivételes helyzetek tehát szintén tovább bonthatók, egyfelől olyan kivételes szituációkra, amelyek az emberi létből adódnak, annak immanens részét képezik. Ilyenek például a születés, a halál, a szenvedés és a hétköznapok életviteléhez kapcsolódó bűn. Ezeket is kivételesként kell kezelni, hiszen nem részei a mindennapok mechanizmusának. Másfelől azonban az is látható, hogy vannak olyan élethelyzetek, amelyek a kivételesen belül is különlegesek, mivel nem szükségképpeni részei az emberi életnek.

A határhelyzetek további szétválasztásához viszont szükséges vizsgálni azok szociológiai és történeti beágyazottságát, ugyanis azt is látni kell, hogy önmagában az erőszakos halál vagy létharc erőszakossá válása, akár csak gazdasági értelemben is, nem szükségképpen eredményezi azt, hogy az általános élethelyzetekhez nem tartozó eseményeit a jogrend általános, békeidős szabályai ne tudnák mederben tartani.

Gondoljunk itt az általános jogrend legkivételesebb szabályaira, a jogos védelmi helyzetre, a végszükségre vagy a katonai karakterű szervek[14] kényszerítő eszköz használatának

---

[11] Ullmann Tamás (2007): Søren Aabye Kierkegaard. In Boros (2007): *i. m.* 920.

[12] Jaspers (2008): *i. m.* 118–136.

[13] Søren Aabye Kierkegaard (1986): *Félelem és reszketés*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

[14] A katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: Farkas Ádám (2012): A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. *Hadtudomány,* elektronikus sz. 3–6.

a jogára és ezen belül a fegyverhasználat lehetőségére! A jogos védelemmel kapcsolatban Sólyom László – az alkotmánybíróság halálbüntetés-határozatához fűzött párhuzamos indokolásában – úgy fogalmazott, hogy „a természeti állapot tér vissza azokra a pillanatokra, amíg az életek közötti választás szituációja fennáll”.[15] Tehát az általános jogrend elismeri azt, hogy vannak az életnek olyan határszituációi, amelyekben a kivételes helyzet feloldásához szükséges az egyén döntési terrénumának a jogszerű növelése.[16]

Fontos hangsúlyozni, hogy ezen helyzetekben a jogállami szabályozás keretein belül mozgunk. Ez szükségszerű, ugyanis ha a jogszabályok nem tennék lehetővé ezekben a szituációkban a döntési lehetőségek kitágítását, akkor minden olyan esetben, amikor a megtámadott kioltja a támadó életét, vagy az állam képviseletében eljáró fegyveres közszolga az előírásoknak megfelelően történő fegyverhasználata során a jogellenesen cselekvő személy életét veszti, a saját életét és/vagy a társadalom rendjét védő személyt az általános szabályok alapján felelősségre kellene vonni és szankcionálni. Azonban ezzel megakadályoznánk a kivételes legfőbb rendeltetését, vagyis hogy visszavezessen az általánosba. Emellett pedig az általános mechanizmust és az ahhoz kapcsolódó jogrendet is megkérdőjeleznénk, vagyis azt, hogy a legitim fizikai erőszak monopóliumának egyedüli birtokosa az állam, amely katonai karakterű szervei révén védi azokat, akik a jogrend keretei között élnek.

Tehát az általános saját védelme érdekében is engedi, hogy ezen szituációkban már mikroszinten is kiterjesszék az egyén döntési jogkörét, méghozzá olyan körre, amelyet makroszinten a kivételes terrénumában is csak és kizárólag a harcoló felek között engedélyez, mégpedig az élethez való jog derogációjára. Ugyanis az élethez való jogot a nemzetközi jognak azon szabályai, amelyek a kivételes hatalom idején az egyes alapjogok derogálását lehetővé teszik, az abszolút korlátozhatatlan jogok közé sorolják.[17] Bár, ahogy Sólyom László fogalmaz, „a halált azonban a jog nem oszthatja el és nem oszthatja ki”,[18] nyilvánvaló, hogy az állam lehetővé teszi ezt. Sőt a 2012-ben elfogadott magyar büntetőtörvénykönyv által hatályba léptetett normák már afelé mozognak, hogy kvázi objektivizálják az ilyen helyzeteket akkor, amikor az egyes meghatározott eseteket eleve élet kioltására irányuló támadásnak tekinti.[19]

E határszituációk kivételes jellege tehát nem megkérdőjelezhető, de ezek, ahogy látható, feloldhatók az általános jogrendi szabályokkal.

A másik irányból közelítve azonban a határszituációk magukba foglalnak olyan élethelyzeteket, amelyek már nem feloldhatók az általános jogrend szabályai alapján. Ezek már nem csupán az egyén életében lépnek fel, hanem össztársadalmi hatásokat váltanak ki. Ehhez viszont szükséges valamiféle interakció a makroszintről a mikro felé.

Ez az interakció lehet maga a kivételes helyzet szükségképpeni delegációja a mikroszintre, amikor az egyéneken kívüli történelmi, szociológiai történések következményeként már a mikroszint „készen kapja” az életét kiforgató eseményeket és annak megoldásához szükséges eszközöket (például háború, természeti katasztrófa).

---

[15] 4. A jogos védelem problémája. Sólyom László párhuzamos indokolása a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban.

[16] Sólyom László megállapításának analógiájára erről írta Farkas Ádám, hogy a kivételes hatalom vagy különleges jogrend felfogható a jogállam önvédelmeként is. Lásd: Farkas (2017): *i. m.* 17–29.

[17] Lásd bővebben: Bokorné Szegő Hanna (1995): Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. *Acta Humana – Emberi jogi közlemények,* 6. évf. 18–19. sz. 24–39.

[18] 4. A jogos védelem problémája. Sólyom László párhuzamos indokolása a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban.

[19] *A büntetőtörvénykönyvről* szóló 2012. évi C. törvény 22. §.

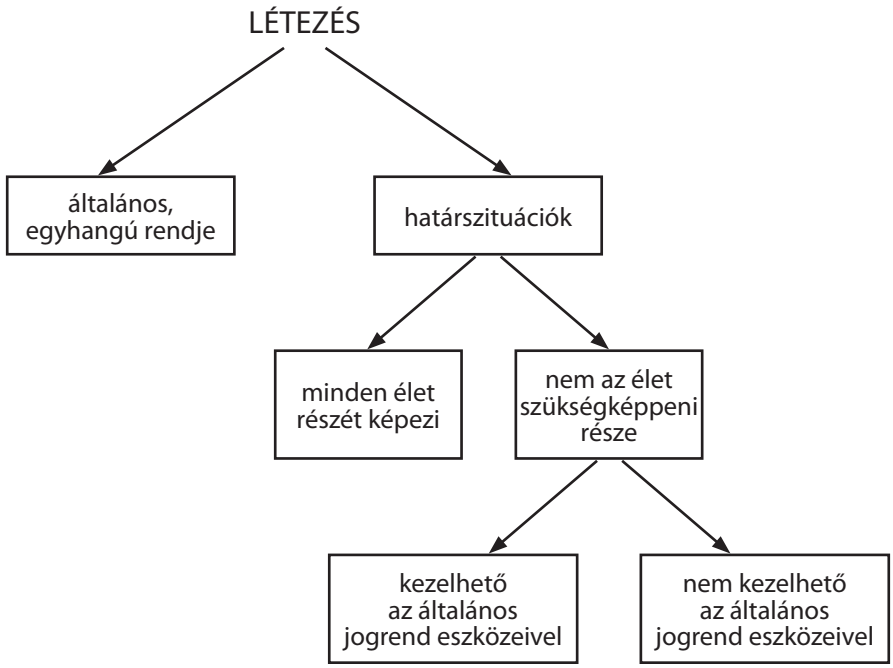
A másik lehetőség, hogy a makroszint eseményei bár egyénenként vagy kisebb közösségeikben éreztetik hatásukat, eme hatás a mikroszinten tömegesen előfordul, és ezáltal csap át a makroszint is kivételes jellegbe. Ilyen például, amikor a társadalom egyes tagjainak – lásd például a 20. század fordulójának Magyarországát, ahol a munkásság szinte teljesen kiszorult a politikai események alakításából – a politikai részvételi jogait a fennálló rendszer nem biztosítja, vagy egyenesen akár erőszakkal is elnyomja, és ennek leküzdése az érintettek részéről már makroszintű cselekvésben is megjelenik. Ilyennek lehet tekinteni továbbá például, amikor egy nagyobb gazdasági válság – mint amilyen akár az 1929-es vagy 2008-as gazdasági világválság volt – mikroszintű hatásai oly nagy mértékben és társadalmi kiterjedésben jelennek meg (például a teljes egzisztencia elvesztése), hogy az arra adott egyéni válaszok is kibillentik a makroszintet rendes működéséből.

A mikroszint alkotója, vagyis az ember ugyanis – Sartre gondolatai nyomán – „csak saját lendületében, mintegy saját hajánál fogva tudja kihúzni magát a semmiből és tud védekezni a semmi szakadatlan fenyegetése ellen […] És az ember nemcsak magának és magáért felelős, hanem egyben mindig a másiknak és a másikért."[20] Sartre bevezette az interszubjektivitást – amely fogalom fontosságát a második világháború során értette meg. Az interszubjektivitás révén az ember próbálja megismerni és alakítani a társadalmi, politikai életet, így a mikroszint szerencsés esetben aktívan reagál a makroszint eseményeire.

Az előzőek alapján a határszituációk három fokozatát különíthetjük el mikroszinten:

1. az élet immanens részét képező kivételes szituációkat;
2. a makroszint általános jogrendi szabályaival feloldható, de nem a minden – normális – életmenet részét képező szituációkat; valamint
3. a makroszint általános jogrendi szabályaival már fel nem oldható szituációkat, amelyek szintén nem maguktól értetődő részei minden emberi életnek.

[20] Hans Joachim Störig (2005): *A filozófia világtörténete*. Helikon Kiadó, Budapest. 483.



1. ábra
Az életszituációk rendszere

Forrás: saját szerkesztés

1.2. A kivételes állapot fogalmi hálója

Az eddigiekből egyenesen adódik, hogy nemcsak a mikroszintű létezésben jelenik meg a kivételes, hanem a makroszinten vagy az állam létezése során is megfigyelhető.

Azonban az ott megjelenő határszituációk csak kétféleképpen osztályozhatók:

1. az általános jogrendszer szabályai szerint feloldható határszituációk;
2. a kivételes állapot mint a határszituációk legszűkebb magja.

A fő kérdés tehát az, hogy mik azok a makroszintű határszituációk, amelyek olyan kivételes állapotként jelenítendők meg, amelyek az általános jogrendszer eszközeivel nem kezelhetők, vagy megfelelően nem kezelhetők, tehát kivételes hatalom vagy különleges jogrend kihirdetését teszik szükségessé ahhoz, hogy helyreállhasson „az élet egyhangú rendje”. Emellett azonban több kérdés továbbra is nyitott maradt:

1. Mit tekinthetünk egyáltalán kivételes állapotnak?
2. Az állam létében jelentkező kivételes állapotnak milyen típusait tudjuk megkülönböztetni az előző kérdésre adott válasz alapján?
3. Milyen jellemzői vannak az egyes lehetséges típusoknak?

1.2.1. A jogállami kivételes hatalom megjelenése

Az első két kérdésre adandó válaszhoz szükséges röviden áttekinteni azt a folyamatot, ahogy maga az állam eljut a kivételes hatalom saját képi szabályozásának megalkotásához, hiszen ezen folyamat végén kaphatunk csak adekvát választ arra, hogy a modern polgári államban mi vezet el a különleges legszélsőségesebb megjelenési formáihoz.

Kezdetként fontos rögzíteni, hogy a kivételes hatalom egyes előképei már az állam kezdetleges formáinál is tetten érhetőek voltak, sőt az ókorban már kifejezetten azonosítható intézményekkel találkozhatunk, hiszen a háborúskodás, a belső hatalmi harcok vagy a természeti csapások velejárói az emberiség történetének, amelyekre minden államalakulat próbált valamiféle megoldást találni.[21]

Az abszolút állam megjelenésével azonban ezek az intézményes megoldások okafogyottá váltak, ugyanis a szuverén monarcha abszolút hatalommal rendelkezett, amelyet Istentől eredeztettek. Az uralkodó joga volt, hogy „rendelkezzen javaikkal, személyükkel és az egész állammal tetszése szerint”[22] Az abszolutizmus időszakában „a rendeknek nincs semmiféle hatalmuk ítélni, parancsolni, határozni, hiszen még összegyűlni vagy szétoszolni sem szabad nekik egyértelmű parancs nélkül.”[23] A rendek vagy a nép „királyuk engedélye nélkül nem dönthetik meg uralmát, nem térhetnek vissza az egyenetlenkedő sokaság zűrzavaros körülményeihez, s nem ruházhatják át a képviselés jogát jelenlegi képviselőjükről egy másik személyre vagy gyülekezetre. Mert mindenki mindenkivel szemben kötelezve van arra, hogy mindazt, amit a jelenlegi uralkodó cselekszik vagy célszerűnek tart megtenni, sajátjának ismerje el, és saját megbízásából történő cselekedetnek tekintse”[24]

Rögzíthető tehát, hogy „bár a szuverént köti a jog, rendkívüli helyzetekben nem köteles betartani saját ígéreteit s a jog kötöttségeit”,[25] ugyanis „ha sürget a szükség, az uralkodó mégsem várhatja meg sem a rendi gyűlés, sem a nép beleegyezését, amelynek üdve a bölcs uralkodó előrelátásától és frissességétől függ”,[26] ekkor a magántulajdont is áthágva „magánszemélyek javait is elveszi az állam megőrzése érdekében”[27]

Változást e téren a polgári állam megjelenése eredményezett, amely többek között az uralkodónak pontosan ezt a jog-, sőt mondhatni államfelettiségét kívánta megszüntetni, ugyanis a polgári jogállam „olyan állam, ahol a közhatalom gyakorlását a jogszabályok korlátozzák”.[28]

Albert Dicey szerint a jog uralmának hármas jelentése van: 1. a kormányzásnak nincs önkényes uralma; 2. a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá

---

[21] Az antik görög intézményeket lásd bővebben: Szoboszlai-Kiss Katalin (2017): *Az athéni demokrácia intézményei és modern értékelése.* Kézirat.

[22] Jean Bodin (1987): *Az államról – Válogatás*. Gondolat Kiadó, Budapest. 77.

[23] Bodin (1987): *i. m.* 84.

[24] Thomas Hobbes (2014): *Leviatán – Vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Kossuth Kiadó, Budapest. 115.

[25] Paczolay Péter (1992): Bevezetés Carl Schmitt Politikai Teológia című kötete elé. In Carl Schmitt: *Politikai teológia.* Akaprint Nyomdaipari Kft, Budapest. XI.

[26] Bodin (1987): *i. m.* 85.

[27] Bodin (1987): *i. m.* 100.

[28] Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal (2013): *Az állam és a jog természetrajza válság idején*. Harthmedia Kft., Pécs. 7.

van vetve; és 3. az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai.[29] Robert Von Mohl szerint „az államnak kettős feladata van. Először is, az államhatalom minden területén fenn kell tartania a jogrendet, mint ami önmagában is szükséges és üdvös, és minden további fejlődés feltétele".[30] Friedrich Julius Stahl 1878-as munkájában úgy fogalmazott, hogy „az állam legyen jogállam, mert ez az új idők jelszava és fejlődésének iránya. Ténykedésének határmezsgyéjét, továbbá polgárai szabadságának körét jogilag pontosan meg kell határoznia, és ezt törhetetlenül biztosítania kell. Erkölcsi eszméket közvetlen állami eszközzel (kényszerrel) annyiban szabad megvalósítania, amennyiben az a jog szférájába tartozik."[31]

A jogállamnak az abszolút uralkodó feletti győzelméhez viszont szüksége volt a Carl Schmitt értelmezése szerinti totális állam egy-egy attribútumának megjelenésére, így például a hadviselés ekkor unortodox módszereire, amelyek aztán a totális háborúban teljesedtek ki, ugyanis a forradalmi haderő sikerességének oka ezek intézményesítése[32] volt. „A fiatal francia Köztársaság súlyos válságában felfedezte a totális háborút, vagyis a nemzeti erőknek a sorozás, a jegyrendszer és a szigorúan ellenőrzött hadigazdálkodás útján történő totális mozgósítását, s a katonák és a civilek közötti különbségtétel tényleges megszüntetését, otthon és külföldön egyaránt […] a XVIII. századi ortodox államok katonai stratégiájukban és taktikájukban nem számítottak és nem tartottak igényt arra, hogy a polgári lakosság részt vegyen a harcokban […] De a franciák hadviselési módját teljesen átalakította a forradalom, és mérhetetlen fölényt biztosított a régi típusú hadseregekkel szemben."[33] A francia csapatok a rögtönzött szervezést is kihasználva építhettek a mozgékonyságra, a tisztek rugalmasságára, a támadó szellemre és a forradalmi reformokba vetett hit révén a katonai morálban is.

A 19. század második felének és a 20. század első felének társadalmi, gazdasági folyamatai azonban nyilvánvalóvá tették, hogy az a felfogás, amely az államot elefántcsonttoronyba száműzi, hosszú távon tarthatatlan. Ekkor ugyanis kiforrott ideológiaként és – szinte politikai jogfosztottságban élő munkásosztály tömegei révén – társadalmi bázissal jelentek meg a szocializmus egyes irányzatai, kiemelve közülük a rendkívül radikális kommunizmust és anarchizmust.

Emellett az 1860–70-es évek gazdasági pangásai, a nemzeti gazdaságban felhalmozott tőkefelesleg, amely a kereslet és a kínálat párosában gondolkodott, a hazai piac telítődése okán kiutat keresett, amit nem a kapitalista piacok megnyitása és új kereslet-kínálati gócpontok létesítése jelentett, hanem a tőke és a felesleges munkaerő exportja. Az imperialista terjeszkedést ez a tőketúltermelés és a pénzfelesleg megjelenése indította el. Ennek a folyamatnak a végeredménye, hogy a polgárság az imperializmus révén politikai egyenjogúságot szerzett, emellett pedig a terjeszkedés új életet lehelt a nacionalizmusba, és nemzeti politikai eszközzé tette azt.

---

[29] Albert Venn Dicey (1995): A jog uralma. In Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogállam.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest. 23–26.

[30] Robert von Mohl (1995): Jogállam. In Takács (1995): *i. m.* 33.

[31] Friedrich Julius Stahl (1878): *Die Philosophie des Rechts.* Mohr, Lübingen–Leipzig. 137.

[32] Lásd bővebben: Farkas Ádám (2015): A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig. Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével. *MTA Law Working Papers,* 34. sz. 1–20.

[33] Eric J. Hobsbawm (1988): *A forradalmak kora (1789–1848).* Kossuth Kiadó, Budapest. 68., 86.

Az imperializmusnak azonban nemcsak a polgárság emancipációja lett a következménye, hanem „ahányszor csak a nemzetállam hódításba fogott, a meghódítottakban mindig feltámadt a nemzeti érzület és önrendelkezés vágya”,[34] amelyet tovább erősített, hogy a területszerző államok – köztük leginkább az angolok – „kevésbé voltak hajlandóak alkalmazni saját országuk igazgatási és politikai rendszerét az elmaradott országok kormányzásában”.[35] Ez végül lázadásokhoz vezetett, vagy az aszimmetrikus hadviselés kialakulása révén egy újfajta harcmodor megjelenését eredményezte, a partizán vagy gerilla-hadviselést, továbbá az anarchisták módszerét másolva a terrorizmust.

Mint láthatjuk, eme átalakulás során – főként a polgárság emancipációjával, de a biztonsági környezet megváltozása okán is – létrejött a totális állam, amelyben „ennek következtében minden – legalábbis lehetőség szerint – politikai”[36] és „az állam fogalma előfeltételezi a politikai fogalmát”.[37] „A totalitárius politika, mely teljesen lerombolta ama semleges zónát, amelyben az emberek napi élete szokványosan zajlik”,[38] és ezáltal módosította a teljes társadalom általános, megszilárdult hétköznapjainak fogalmi kereteit, amelyben innentől az egyén, amikor politikai térbe lép, egyetlen fogalompárral tudja leképezni saját helyzetét és a társadalomban megjelenő viszonyait – a Schmitt által megalkotott – barát és ellenség megkülönböztetésével.

Ennek az államnak választ kellett találnia a felmerülő újfajta biztonságpolitikai kihívásokra, azonban mindezt már a jogállami elvek keretei között tehette csak meg. Ebből adódóan azonosítania kellett az egyes olyan általánostól eltérő határszituációkat, amelyeket a normál jogrend keretei között már nem tudott kezelni. Ezen azonosított határszituációk az egyes kivételes állapoti tényállások, amelyekhez – használva az első ilyen típusú átfogó magyar törvény terminusát – a jogalkotó egy speciális jogi rezsimet, a kivételes hatalmat, mai terminussal a különleges jogrendet rendelte.

1.2.2. A kivételes állapoti tényállások lehetséges csoportosítása

A kivételes állapoti tényállások csoportosításának alapja kézenfekvően az lehet, hogy a fennálló rendet milyen irányból éri a támadás, vagyis külső, államon kívüli vagy belső, államon belüli a fenyegetés.

A 19. században a nemzetközi politikát uraló vesztfáliai ethoszban a háborúindítás joga az állami szuverenitás egyik legfontosabb külső attribútuma volt. Ebben „az állam […] mértékadó egység, s e sajátosságát politikai jellege alapozza meg […] megilleti a *jus belli,* vagyis […] hogy adott esetben saját jogán döntsön az ellenség létezéséről s legyőzésének kívánatos módjáról […] Erről egyetlen, magát politikai értelemben létezőként tételező nép sem mondhat le.”[39] Mert amennyiben ezt megteszi, saját önállósága elvész, és szuvere-

[34] Hannah Arendt (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Kiadó, Budapest. 153.

[35] Evelyn Baring (1913): The Goverment of Subject Races. In Evelyn Baring ed.: *Political Literary Essays (1908–1913).* MacMillian and Co., London. 24.

[36] Carl Schmitt (2002): A politikai fogalma. In Carl Schmitt (2002): *A politikai fogalma – Válogatott politikai és államelméleti tanulmányok*. Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest. 16.

[37] Schmitt (2002): *i. m.* 15.

[38] Hannah Arendt (2015)*: Szervezett bűnösség és egyetemes felelősség.* Noran Libro Kiadó, Budapest. 137.

[39] Pethő Sándor (1993): *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé*. Doxa Könyvek, Budapest. 165.

nitását más állam gyakorolja. Amikor az államok közötti viszonyban ez a barát-ellenség megkülönböztetés eszkalálódik, az államok – legalábbis e korszakban biztosan, de az 1945 utáni történelmi eseményeket (többek között a koreai háborút, a vietnami háborút, a délszláv háborút) és az elmúlt időszak történéseit (ukrán válság, szíriai helyzet) látva az erőszak általános tilalma ma sem érvényesül maradéktalanul, de sajátos döntési lehetőséget biztosít az 1945 utáni nemzetközi jogban az ENSZ alapokmány 51. cikk szerinti egyéni vagy kollektív önvédelem joga is – szabadon dönthetnek annak kérdésében, hogy a felmerülő problémát milyen eszközökkel oldják meg.

„A relatív homogenitás felbomlásának idején az állam főhatalma révén polgárai életével is rendelkezhet”[40] Ehhez azonban a polgári jogállamban, amelynek alapfelfogásán, vagyis a joghoz kötöttség alapelvén még a totálissá válás sem változtatott, szükséges volt egy alkotmányos intézmény létrehozása, amely révén a jog keretei között növelték a háborúban álló állam szerveinek operativitását, hogy sikeresen tudja saját érdekeit érvényesíteni és létét megóvni. Így az állam decizionizmusának (döntéselvűségének) koronájaként megalkották a jogállami kivételes hatalom egyik alaptípusát, a különleges jogrendi felhatalmazásokat.[41]

A belső viszonyokban a határszituációk harctézisére visszavezethető a barát-ellenség megkülönböztetés eszkalálódása, hiszen a létért való harc mindig erőszakos[42] – ami nem feltétlenül jelent minden esetben erőszakot. Viszont Jaspers emellett rögzíti, hogy az erőszak mindenféle alkalmazásáról való lemondás pusztulást idéz elő, vagy „a gyámolatlan létezésig, azaz az erőszak eltűréséig való létezéshez”[43] vezet. Ebből adódóan „az erőszak ellen erőszak általi védekezés szükséges, az embernek fel kell készülnie arra, hogy ha lemond az erőszakról, mások rabszolgájává lesz, vagy elpusztul.”[44] A totálissá váló államban ezek a létharcok legyenek akár gazdaságiak, de erkölcsi vagy vallási jellegűek is, politikai ellentétté transzformálódnak, ha „minél inkább közelednek a legszélső ponthoz, a barát/ellenség-csoportosításhoz”.[45]

Viszont „tévedés azt hinni, hogy a politikai hatalom kizárólag erőszak által fenntartott hatalom […] Ugyancsak tévedés […] azt hinni, hogy a politika csakis a társadalom szabadságában történő felépítése, az erőszak pedig a politikával ellentétes anomália. Ez ellen szól az a tény, hogy az erőszak mindig megmaradt háttér- és határesetnek. Amikor ez mintegy feledésbe merül, és megszűnik az általános tudat részének lenni, az erőszak csak mértéktelenebbül tör felszínre, és mutatkozik meg a maga komor fenségében.”[46]

Az állam mint politikai egység egyik alapvető rendeltetése ebből adódóan, hogy a jogrendje és ennek védelmére felesküdött legitim erőszakszervei által keretek között tartsa ezt a létharcot (vagyis ezáltal biztosítsa *laissez-faire* elvét), vagy integrálja a sajátos politikai szervezetrendszerébe. Emellett azonban „a szuverenitás alanya felhatalmazással bír arra,

[40] Pethő (1993): *i. m.* 166.

[41] A tanulmányban eltérek a Schmitt által használt alapfogalmaktól, és nem a különleges állapot és szükségállapot elhatárolást alkalmazom a jogállami és nem jogállami kivételes hatalom osztályozásnál, mivel az azóta eltelt közel száz évben kialakult alkotmányos dogmatika szerte a világban már sajátos alkotmányos fogalomként kezeli a szükségállapotot, amitől nem kívánok eltérni.

[42] Jaspers (2008): *i. m.* 127.

[43] Jaspers (2008): *i. m.* 130.

[44] Jaspers (2008): *i. m.* 266.

[45] Schmitt (2002): *i. m.* 21.

[46] Jaspers (2008): *i. m.* 267.

hogy végső esetben, azaz a politikai egység disszonanciájának idején a fennmaradáshoz szükséges döntéseket meghozza".[47]

Tehát az állam nemcsak külső ellenség fenyegetése esetében élhet a kivételes hatalom – különleges jogrend – jogosítványaival, hanem akkor is, ha a jogrendet olyan belső támadás vagy hatás (természeti vagy ipari katasztrófa) éri, amely esetében a törvény mint normatív szabályrendszer nem tudja megoldani a vészhelyzetet, hanem azt a szuverén döntésében gyökerező konstitutív aktussal lehet csak rendezni. A szuverén döntése a konkrét helyzetben ideiglenes és részlegesen alternáló jogrendet teremt. Ez olyan rendet eredményez, amely legitimációt kölcsönöz a szuverén döntésének.[48] Szükségesnek érzem itt is rögzíteni, hogy azon belső anomáliáknak a leküzdésére, amelyekkel szemben már az általános jogrend szabályai alapján képtelen eredményesen fellépni az alkotmányos rezsim, a szükségszerű fellépést biztosító és szintén a végrehajtó hatalom effektivitását növelő eszközöket jogszabályi keretek között meg kell határozni.

A belső anomáliát okozó természeti vagy ipari katasztrófa hatásfoka és ténye szükségszerűen objektíve keletkezteti ezt az állapotot. Viszont a támadásjellegű belső kivételességet konstituálni szükséges, erre akkor kerülhet sor, ha a barát-ellenség szembenállás odáig fajul, hogy a szembenállók harca a fizikai ölés reális lehetőségét magában hordozza, és ezt a vonatkozást meg is őrzi, fenntartja. „Ebből következően az ellenség és a fegyveres harc fogalma szorosan összetartozik; e vonatkozásban a fegyver fogalmát mindazon eszköz kimeríti, ami emberek fizikai megsemmisítésére alkalmas."[49] Ez utóbbi az elmúlt évtized terrorcselekményeit látva kiemelkedően fontos például az olyan esetekben, ahol polgári légi járművet, gépjárműveket használtak fel az emberi életek kioltására és a rend szétzilálására.

Mindezek alapján egy elméleti klasszifikációban a belső kivételesség három esetben konstituálható: 1. úgynevezett veszélyhelyzet (természeti, ipari); 2. az állam rendjét támadó cselekmények (például terrortámadás, kibertámadások) és 3. az állam alkotmányos rendjét támadó cselekmények (minden, ami a fennálló alkotmányos jogi rezsim megdöntésére irányul). Ezeket nevezzük együttesen szükségállapotnak mint az alkotmányos kivételes állapot második megjelenési formáját.

Két fontos kritériumot kell rögzíteni ahhoz, hogy szükségállapotról beszélhessünk. Az első a konstituálásával kapcsolatos, vagyis szükségállapot e három esetben akkor rendelhető el, ha az állami intézményrendszer működésének rendes menetét korlátozza, és ezáltal potenciálisan magában hordozza az emberi élet kioltásának lehetőségét. Tehát többek között a szociális hálót, a politikai intézményeket, a közösségi közlekedést, a gazdasági szervezet működését stb. oly mértékben érinti, hogy az állam és a társadalom az általános, megkérgesedett működéséhez minimumszinten szükséges funkciókat sem tudja ellátni (vagy ennek potenciális veszélye áll fenn). Ennek okán nem képes működtetni a mikroszintet, ahol ennek köszönhetően tömegesen alakulnak ki olyan határszituációk, amelyek leküzdésére a közösség vagy az egyén alkalmatlanná válik.

A másik kritérium, amely főként – de nem kizárólagosan, hiszen ha nem tudja leküzdeni bármely másik kivételes helyzetet, akkor léte kerül veszélybe – az alkotmányos rend elleni támadás esetében elvárás, hogy az állam sikeresen vegye fel a harcot ezen támadás

[47] Pethő (1993): *i. m.* 170.

[48] William Hokker (2009): *Carl Schmitt's International Thought – Order and Orientation*. Cambridge University Press, Cambridge. 25.

[49] Pethő (1993): *i. m.* 161.

ellen, hiszen a sikertelenség esetén a szükségállapot megszűnik, és az alkotmányos rend helyén egy új legitimitást teremtő forradalom vagy ellenforradalom válik dominánssá.

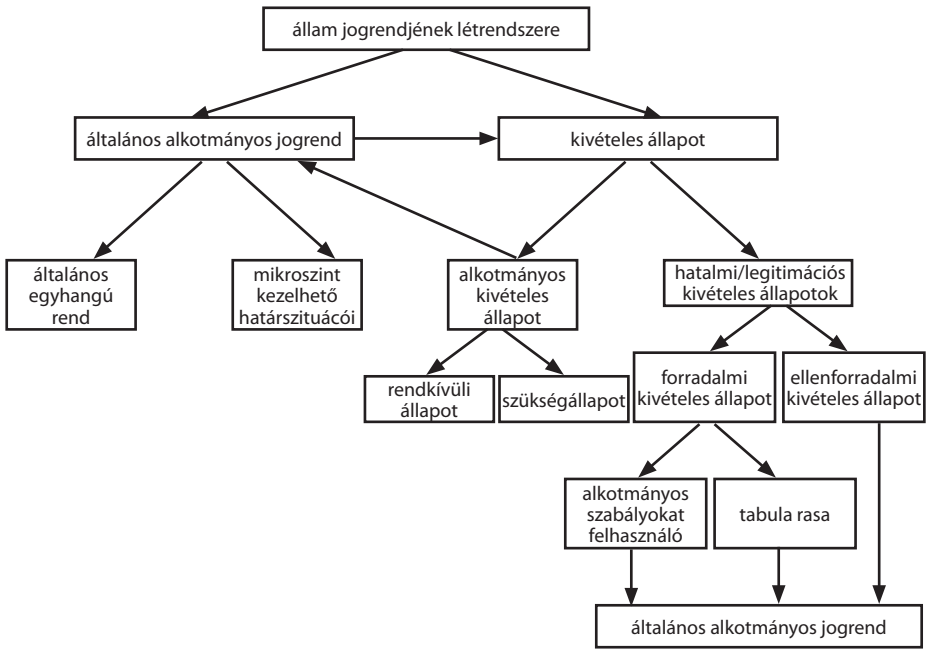
Az utóbbiakról – inkább hatalomelméleti vagy legitimációs, mint jogrendi kategóriákról – akkor van szó, ha a barát-ellenség megkülönböztetés olyan intenzívvé válik, hogy a fennálló rend politikai csatározásainak legitim és szürke zónába tartozó keretei már nem képesek kordában tartani a harcot. Ennek oka, hogy az egyik fél a másikat oly mértékben kiszolgáltatottá teszi, hogy az saját léte vagy érdekei védelmében a fennálló kereteket áthágja, és erőszakos módon érvényesíti saját akaratát, vagyis a harc háborús eszközéhez nyúl, mivel a hatalom megragadásának legkézenfekvőbb eszköze a másik létének tagadása.

Ez nemcsak azt jelenti, hogy a jogállami keretek megszűntek, hanem azt is, hogy bár a fennálló rend biztosít megfelelő terrénumot a demokratikus, jogállami politikai harc folytatására, csupán a megerősödő „ellenségoldal" saját politikai érdekeit a fennálló jogrend keretei között már nem tudja, vagy számára nem elégséges mértékben képes érvényre juttatni.

Mindegyik ilyen jellegű kivételes állapot esetében sajátságként leírható, hogy saját maguk védelme érdekében saját erőszak-monopólium szerveket működtetnek. Hiszen a saját rendjük jogrendként való legitimálásának egyik legfontosabb eszköze az erőszakszervek feletti primátus megszerzése akár a régi szervezet – erőszakos – átalakításával vagy új szervezet megszervezésével.

A fentiek alapján tehát a következő módon tipizálhatjuk a kivételes hatalmat:

1. jogállami/jogrendi kivételes állapot:
   a) rendkívüli állapot,
   b) szükségállapot,
2. hatalmi/legitimációs kivételes állapotok:
   a) forradalmi kivételes hatalom,
      aa) a korábbi alkotmányos rendből kinövő forradalmi kivételes hatalom,
      ab) *tabula rasa* kivételes hatalom,
   b) ellenforradalmi kivételes hatalom.



2. ábra
Az állam jogrendjének létrendszere

Forrás: saját szerkesztés

1.2.3. A kivételes állapot fogalmi hálójának jellemvonásai. Az alternáló rend jogi rezsimje, a kivételes hatalom

A kivételes hatalom az állam és az azon belüli jogrend létének legkülönlegesebb magja, amely helyzetekben az állam és annak alkotmányos rendje mérettetik meg, s amelynek kezeléséhez nem elegendő az általános alkotmányos jogrend eszközrendszere. Sőt éppen annak megóvása az, ami életre hívja a kivételes állapotot, vagy annak újragondolása, új alapokra helyezésének vágya okán jutunk el ezekhez a helyzetekhez. E léthelyzeteknek, amint fentebb láthatóvá is vált, jól elkülönült típusai vannak.

A fogalmi háló jellemzését nyilvánvalóan az általános alkotmányos jogrendben meghatározott és annak egy elkülönült részeként megjelenő kivételes állapot elemzésével kell kezdeni. Ki kell emelni, hogy az általános alkotmányos jogrendnek ez a rezsim részint elkülönült részét képezi, mivel a békésen ismétlődő hétköznapok rendjében kell meghatározni azokat az intézményeket, amelyeket alkalmazni fognak az alkotmányos szabályokban meghatározott vészidőszakok esetében.

Fontos ennek okán rögzíteni, hogy ebből következőleg a kivételes állapotra vonatkozó szabályanyagnak magját alkotmányos szinten definiálni kell, annak legfontosabb normáit pedig kiemelt legitimációt biztosító törvényben (például sarkalatos törvényben, nagy kétharmados törvényben, alkotmánytörvényben stb.) kell szabályozni. Szintén fontos megállapítani azt is, hogy eme joganyag csak részint képezi részét a békeidős jogi rezsimnek, ugyanis az egyes tényleges intézkedéseket tartalmazó joganyagok már a kivételes állapot jogrendjének immanens elemei. Tehát az általános alkotmányos jogrend szabályai a kivételes állapot jogi rezsimének, vagyis a kivételes hatalomnak (ma alkotmányos fogalmak szerint különleges jogrendnek) alkotmányos kereteit határozzák meg, annak tartalmát azonban már kivételes állapot idején töltik fel az arra felhatalmazott szervek.

Ezekből kifolyólag a kivételes állapot tehát „minden olyan súlyos gazdasági vagy politikai helyzetre vonatkozik, amikor rendkívüli intézkedésekre van szükség […] A kivételes állapotban lehetséges intézkedéseket alkotmányos szabályok rögzítik”.[50]

Schmitt mégis azt állítja, hogy „a kivételes állapot nem határozható meg az érvényes jogrend keretein belül, nem írható körül tényállásként, legfeljebb a végszükség állapotaként, az állam létének veszélyhelyzeteként stb. jellemezhető”.[51] Koja kiegészítve ezt úgy írja le, hogy ez egy olyan állapot, amely „az alkotmányban és törvényekben meghatározott jogi eszköztárral nem kezelhető, vagy nem hatékonyan kezelhető”,[52] továbbá „a normális esetre tervezett szervi hatáskörökkel, eljárási módokkal és jogalkotás tartalmi meghatározottságaival a kívánt gyorsasággal nem lennének megtehetők”[53] a szükséges intézkedések.

Azonban ezen megállapítások mégsem jelentik a fenti tétel annullálását, vagyis hogy az alkotmányos keretei meg vannak határozva ennek a rendnek is. Pontosan a rendben fogható meg az, amit Schmitt és Koja meghatározhatatlannak vagy kezelhetetlennek tart. Ugyanis, mint korábban a mikro- és makroszint létkérdéseinél megállapítottuk, a határszituációk nem képezik részét az általános megszilárdult rendnek. Ezekre a szituációkra egy sajátos rendfogalmat kell alkalmazni, ugyanis az általános szituációk rendszabályaival már nem kezelhetők. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeket ne helyezhetné keretek közé azzal, hogy ilyen szituációkra egy sajátos rendet alkot meg, amelyben a lét megküzdhet önmagáért, amely harc eredményeként – ahogy az egzisztencialista filozófia fent idézett képviselői mondták – egzisztenciája kiforr.

Vagyis Schmitt és Koja itt annyit állít, hogy az általános jogrend és az azt tételező rend alkalmatlan az ilyen helyzetekben rendként, jogrendként fungálni. Ennek okán azt kell mondani, hogy az állam ilyen szituációkban elhagyni kényszerül az általános rendet, és tételez egy sajátos új rendet, amelyhez a korábbi jogrend alkalmazható normáit megtartva egy sajátos jogrendet rendel. Ennyiben igaz is Schmitt azon kijelentése, hogy „a jog érvényesülése kedvéért transzcendálja a jogrendszert”.[54]

A kivételes állapot egyes formái és az abban létrejövő rend, jogrend tehát akkor jelenik meg, „ha az államhatalom gyakorlása a jogi normák kibocsátásának és végrehajtásának

---

[50] Paczolai Péter jegyzete Carl Schmitt Politikai teológiájához. In Schmitt (1992): *i. m.* 1.

[51] Schmitt (1992): *i. m.* 1–2.

[52] Friedrich Koja (2003): Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In Takács Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből.* Szent István Társulat, Budapest. 797.

[53] Koja (2002): *i. m.* 800.

[54] Pethő (1993): *i. m.* 141.

valamelyik szakaszában ellehetetlenül, erősen akadályozott, vagy azt komoly veszély fenyegeti, az állam mint jogi jelenség kerül »veszélybe«".[55]

Schmitt az *Einwirkungen*ben (1917) ezt az új rendet még a katonai parancsnok hadiállapot idején megjelenő jogkörével azonosította. Esetében leírja, hogy „hadiállapot kihirdetésének pillanatában minden addig működő intézmény változatlanul ellátja feladatát, ámde a parancsnok – mint a végrehajtó hatalom letéteményese – e pillanattól kezdve bármikor átveheti hatáskörüket, illetve utasíthatja őket".[56] Ennek az abszolút jellegű végrehajtó hatalomnak az absztrakt megfogalmazása azonban már a *Politikai Teológiában* történt meg, amelyben úgy fogalmazott, hogy „a hatáskör feltételei és tartalma ilyenkor egyaránt szükségszerűen korlátlanok […] az alkotmány legfeljebb annak meghatározására képes, ki cselekedhet ilyen esetben",[57] és „az állam saját fennmaradása érdekében transzcendálja a jogrend kereteit, döntése által szabaddá teszi magát mindenféle normatív kötöttségtől"[58]

Schmitt ezt a típusú kivételes hatalmat az angol *martial lawból* eredezteti, amelyet *A Föld nomosza* (1955) című munkájában úgy jellemez, hogy „ebben az állapotban minden megengedett, amit a helyzet megkövetel".[59] Annyiban mindenképpen igaza van, hogy a *martial law* ezen értelmezése a gyarmati lázadásokkal szemben életre hívott intézmény volt.[60] A gyarmati terjeszkedés idején ugyanis a hatalom exportjának következménye volt, hogy az állami erőszakszervek elkülönültek a nemzeti intézményrendszertől és annak felügyeletétől, és a nemzet képviselőjévé léptek elő a harmadik világban, új osztályt alkottak, és hatalmi politikában gondolkodtak.[61] Egyes gyarmati lázadások esetében az adott területen meghatározott időre felfüggesztették a törvényes rendet – amely sosem volt azonos mértékű az anyaországban alkotmányosan kialakított renddel –, és katonai igazgatást vezettek be.

Dicey úgy azonosította az ilyen jellegű állapotot, hogy az ország katonai igazságszolgáltatás és kormányzás hatálya alá kerül, és ekkor a közönséges jogot felfüggesztik.[62] Azonban ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy „az e fajta hadi jog az angol alkotmányban teljesen ismeretlen".[63] Tehát a korlátok nélküli *martial lawt,* amely a kivételes hatalom tisztán katonai megfelelője, nem ismerte az angol alkotmányosság. Nem ismerte, hiszen kizárólag az angol alkotmányos szabályokat csak részlegesen alkalmazott területen vezették be ilyen terrénumban.

Emellett viszont elismerte azt, hogy „ha tehát a hadi jog alatt a kormánynak vagy a nyugalmas polgároknak azt a hatalmát értjük, melynél fogva a közrendet még a szükséges vér- és vagyonáldozat árán is fenntarthatják, a hadi jog kétségtelenül része az angol jognak.

---

[55] Koja (2003): *i. m.* 801.

[56] Pethő (1993): *i. m.* 97.

[57] Schmitt (1992): *i. m.* 2.

[58] Pethő (1993): *i. m.* 138.

[59] Carl Schmitt (2006): *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Telos Press Publishing, New York. 99.

[60] Lásd bővebben például: Denver A. Webb (2013): More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria. *South African Historical Journal,* Vol. 5. No. 2. 293–316.; Keith Surridger (1997): Rebellion, Martial Law and British Civil-Military Relations: The War in Cape Colony 1899–1902. *Small Wars & Insurgencies,* Vol. 8. No. 2. 35–60.

[61] Arendt (1992): *i. m.* 162.

[62] Albert Venn Dicey (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, Budapest. 266–267.

[63] Dicey (1902): *i. m.* 268.

De még az így értett hadi jogra nézve is szem előtt kell tartanunk, hogy abban a kérdésben, vajon a használt erőszak szükséges volt-e vagy nem (különösen ha emberhalál történt), az esküdtszék dönt"[64] Ezen esetben is alkalmazhatónak gondolta a hadsereget, azonban a korlátok és felelősség nélküli kivételes hatalmat az angol alkotmányosság intézményeként nem azonosította.[65]

Tehát a jogállami kereteket elismerő államban a korlátlan terjedelmű kivételes hatalomnak nincs és nem is lehet táptalaja. Ugyanis a kivételes állapotban is fennmaradnak az egyes államok rendjének és jogrendjének sajátképi jegyei, és csak azokat érinti a kivételes állapot rendje, amelyek ilyenkor alkalmazhatatlanokká válnak, vagy nehezítik a döntés hatékony érvényesítését, de azok is csak a szükséges mértéig és az előre meghatározott keretek között.

Szigeti Péter szerint ez annyit jelent, hogy ha legminimálisabb mértékben is, de egy jogállam esetében fennmarad a formális jogállamiság. Emellett azonban „az intézkedések persze számos ponton sértik a materiális jogállamiság szabadságjogait, az alapvető állampolgári jogokat, még sincs vis major joghatásuk, mint a társadalmi forradalmaknak."[66]

Ebből adódóan „a kivételes állapot fogalmát tekintve nem azonos tehát az anarchiával és a káosszal"[67]

Pontosan ennek okán Koja szerint a kivételes állapothoz mint minősített tényálláshoz „jogkövetkezményként kivételes jogalkotási és végrehajtási hatásköröket kapcsolnak. Ha közelebbről megvizsgáljuk, akkor ennek a »különleges jogrendnek« a keretében a következő típusok mutatkoznak:

a) a jogalkotási és végrehajtási hatáskörök egyik állami szervről a másikra való átszállása, továbbá más kivételes szervezeti szabályok;
b) a jogalkotási és végrehajtási eljárásnak megkönnyítése (esetleg jogszabályi forma megváltoztatása);
c) tartalmi változtatások, tehát jogosultság a normális esetre nem tervezett és nem engedélyezett tartalommal bíró jogi aktusok megtételére"[68]

Jól látható, hogy az általános alkotmányos állapothoz képest a norma és döntés viszonya – ahogyan azt Schmitt megállapította – a döntés irányába módosul. Míg tehát az általános rendben a norma irányítja a döntést, és szigorú határok közé helyezi, sőt sok esetben szinte fel is számolja, addig kivételes hatalom esetében a döntés válik dominánssá. Ugyanis az előre meghatározhatatlan szituációk sokaságára épülő állapotban sokkal fontosabbá válik az intézkedés lehetséges gyorsasága és operativitása, mint szigorú eljárásrendhez kötése vagy a hatalmi ágak elválasztásának abszolút jellege, de „ennek ellenére a kivételes

[64] DICEY (1902): *i. m.* 266.

[65] A *martial law* alkotmányos kivételes állapotként való fejlődéséről lásd bővebben: FARKAS Ádám – TILL Szabolcs Péter (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 46–50.

[66] SZIGETI Péter (2003): A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén. *Világosság,* 44. évf. 7–8. sz. 105.

[67] PETHŐ (1993): *i. m.* 138.

[68] KOJA (2003): *i. m.* 805.

állapot fogalma még mindig megközelíthető a jog oldaláról, mivel mindkét eleme, a norma és a döntés egyaránt, a jog keretin belül marad".[69]

Megállapítható tehát a fentiek alapján, hogy a kivételes hatalom mindig alkotmányosan definiált tényállásokhoz köthető, amelyeket már az általános alkotmányos szabályok rögzítenek, de amelyek esetében feloldódik a szigorú normához kötöttség, és nagyobb térhez jut a döntés. Emellett kiemelhető az is, hogy a végrehajtó hatalom felhatalmazását alkotmányos keretek közé helyezik, azonban konkrét tartalmát a felhatalmazott tölti fel, amely ezzel egy sajátos rendet definiál. Fontos, hogy ebben az esetben, bár az általános rend részben vagy egészben érvényét veszti, a szuverén döntésén alapuló kivételes hatalom bevezetésével új rend lép hatályba.

Eme kivételes hatalmi rendnek – a fentebb felvázolt kivételes állapothoz igazodva – két fő típusa van: a rendkívüli állapot és a szükségállapot különleges jogrendi szabályai, ezen túlmenően utóbbinál még alkategóriák is felvázolhatók annak tekintetében, hogy a rend elleni támadásnak milyen célja van (emellett pedig idesorolandó a veszélyhelyzet is). Vagyis az alkotmányos berendezkedés felszámolása vagy pedig csak a rend mint olyan káosszá formálása, utóbbit Koja után nevezhetjük rendészeti szükségállapotnak[70] (például terrortámadás) is.

A rendészeti szükségállapot esetében legalább egy rövid definíció szükséges, hogy érzékelhető legyen a különbség a másik kategóriához képest. „A rendészeti szükségállapot esetén tehát olyan jogi értékek védelméről van szó, amelyek nyilvánvalóan más jogi funkciók akadálytalan gyakorlásának előfeltételeként bírnak különös jelentőséggel."[71] Ezen értékek kiemelten a közrend, a közbiztonság mint a legitim rend, jogrend mikroszintű működésének alappillérei, amelyek révén a makroszint is zavartalan működést mutat. Ennek tömeges támadása (például terrorizmus, a migráció szélsőséges megnyilvánulásai) a makroszinten is zavarokat okoz, aminek következtében az állam alrendszerei nem, vagy nem megfelelően tudnak működni.

Koja azt állítja, hogy a felvázolt kivételesállapot-típusok között „csak mértékben, s nem minőségben"[72] van különbség. Ez az állítás azonban nem tartható. Rögtön szögezzük le, hogy a mértékbeli különbség nem vitatható az egyes kivételes állapotok között, azonban ez nem az egyes típusok szerinti felosztás alapján határozható meg, hanem a rendet ért támadás intenzitása alapján állapítható meg.

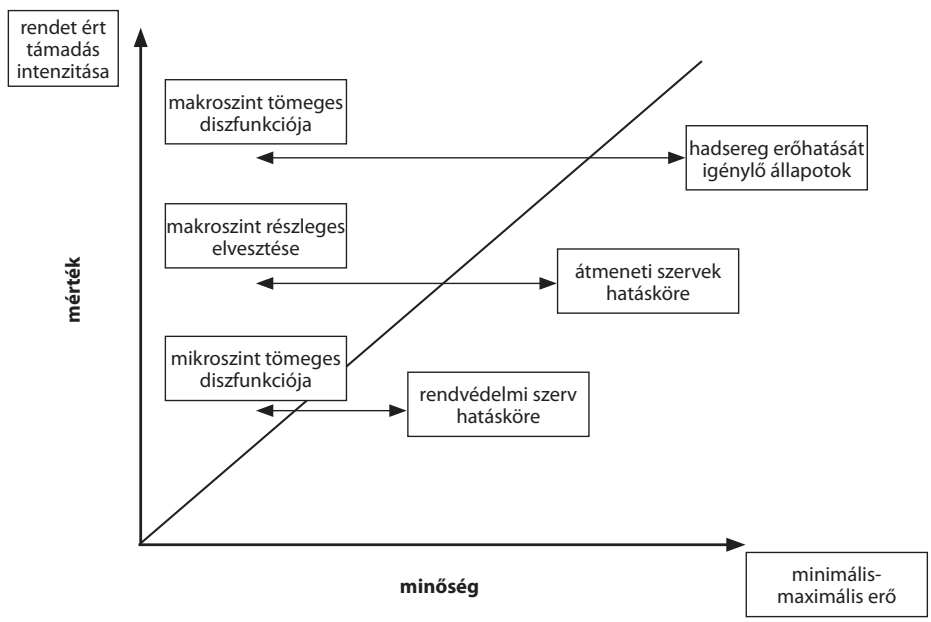
Emellett azonban lényeges minőségi különbségek is megfigyelhetők, ami főként az erőszak-monopóliummal rendelkező egyes szervek alkalmazásában és hatásköri felhatalmazásában ragható meg. Ennek legkézenfekvőbb elhatárolási módja a minimális versus maximális erő tanának alkalmazása. „Ez lényegében azt jelenti, hogy a közrend megóvása, az erőszaktól való elrettentése és visszatartása, vagy ha kell, annak megfékezése céljából a szükséges legkisebb erőt kell alkalmazni. A minimális erő célja a közösség védelme; az erőszak továbbterjedésének és konfrontációnak az elkerülése […] Ez az eszmény szembeállítható azzal, ami a hadsereg tevékenységét hatja át. A hadsereget szabály szerint úgy

[69] Schmitt (1992): *i. m.* 5.
[70] Koja (2002): *i. m.* 803.
[71] Koja (2003): *i. m.* 804.
[72] Koja (2003): *i. m.* 803.

képezik ki, hogy maximális erőt alkalmazzon, amennyiben az valamely cél eléréséhez vagy az ellenség megsemmisítéséhez szükséges."[73]

Vagyis a kivételeshatalom-típusok közötti minőségbeli különbséget az erő, erőszak alkalmazása közötti minőségi különbség jelenti. Az erőhatás, erőszak minőségskálájának egyik oldalán ennek okán a rendvédelmi szervek alaptípusa(i) áll(nak), a másik végletet pedig a hadsereg erőhatása jelenti. Ezen két oldal között átmeneti szervek figyelhetők meg.

Tehát amíg a kivételes állapot mértékbeli eltéréseit az egyes támadások intenzitása és a mikro- és makroszintre gyakorolt hatása jelenti, addig a minőségi különbségtételt az állam erőszakszervei révén való erő, erőszak alkalmazása közötti fokozatok adják.



3. ábra
A kivételes állapot mérték és minőség szerinti skálája

Forrás: saját szerkesztés

Az alkotmányos kivételes hatalom esetében még egy rögzítendő kérdés maradt, az elrendelés kérdésköre. Schmitt rendkívül erős kezdőmondata szerint a „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt".[74] „Azonban sem a kivételes állapotok léte, sem pedig a bevezetésének szükségességéről való döntés nem jogi, hanem politikai probléma",[75] ugyanis

[73] Grant Wardlaw (2003): Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben. In Takács (2003): *i. m.* 822.

[74] Schmitt (1992): *i. m.* 1.

[75] Szigeti (2003): *i. m.* 104.

„a döntés nem a normatartalomból következik, mivel a szuverént e tisztán hatalmi-politikai kérdésben a döntés megtételére a norma (ti. alkotmány) pusztán felhatalmazza."[76] A döntés primátusa tehát már itt megjelenik, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az alkotmányos kivételes hatalom esetében maga a döntéshozó a legitimációs lánc révén csatlakozzon a tényleges szuverénhez, méghozzá a lehető legkevesebb láncszem válassza el tőle, így rendkívül kézenfekvő alkotmányos megoldás a törvényhozás vagy az államfő ilyetén döntési jogkörrel való felruházása.

2. A kivételes hatalom fogalmi hálójának alkotmányos megjelenési formái a dualista államban

„Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belellenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezhessék a haza védelmére."[77]

Deák Ferenc ezen gondolatait a kiegyezést követően létrejött dualista állam létezésének hajnalán osztotta meg a plénummal, az első véderőtörvény tárgyalásakor. Tehát azon törvény megvitatása során, amikor is először állapították meg, hogy az ismételten teljes belső szuverenitást szerző magyar állam milyen terjedelemben tudja meghatározni saját védelmi jogát, és azt mennyiben kell majd az azt következő évtizedekben alárendelnie a király hadügyi felségjogainak.

Eme rendszer hatalmi viszonyai kapcsán szükséges egy-egy jellemvonást rögzíteni, amelyek alapjaiban határozták meg azt, hogy milyen típusú kivételes állapotokat kellett egyáltalán szabályozni a dualista államban.

A dualizmus államszervezetében az uralkodó erősen a végrehajtó hatalom részeseként, nem pedig semleges hatalmi ágként jelent meg. Sőt mondhatni sajátos hatalmi gócpontot jelentett ebben az államszervezetben, amely fő szabályként nem a magyar érdekeket kezelte prioritásként, hanem az összbirodalmi érdekeket. Ennek fényében különösen jelentős, hogy miként is alakult a közös védelem kérdésének a rendszere, a magyar fél miként értékelte a közösügyi törvényben rögzített hadügyi felségjogokat.

1867-től a hatalommegosztás rendszere a fegyveres erő felett is érvényesült, azonban az is látható, hogy ezen területen is érvényre jutott a végrehajtó hatalom túlsúlya, amelyben döntő tényezőként jelentek meg a királyt megillető hadiügyi felségjogok. Ezeket azonban

[76] Szigeti (2003): *i. m.* 104.

[77] Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában. In Deák Ágnes szerk. (2001): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet.* Osiris Kiadó, Budapest. 523.

megfelelően kontrollálták a törvényhozás hadügyi törvényhozási tárgyai, kiváltképpen a véderő szabályozása.[78]

2.1. Szükségállapot típusú szabályok hiánya, avagy a végrehajtó hatalom jogkörének szélesítése 1867 és 1918 között

A fentiekből kiindulva, vagyis hogy a dualista magyar államban a végrehajtó hatalom és annak részeként vagy inkább címzettjeként megjelenő uralkodó erős túlsúlyban volt, azt eredményezte, hogy szükségállapoti típusú szabályozásra valójában nem volt szükség, hiszen a normál jogrendi szabályok is megfelelő terrénumot biztosítottak egy-egy súlyosabb alkotmányos vagy közrendet érintő válság leküzdésére. Ennek eszközeként azt láthatjuk, hogy maguk az általános jogrendi szabályok tartalmaznak a végrehajtó hatalom mozgáskörét szélesítő felhatalmazásokat. Ezen alfejezetben röviden ezeket tekintem át.

Ilyen jellegű szabályként kell tekintenünk a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk azon rendelkezésére, amely kimondta, hogy „hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fentartása”.[79] A honvédség hivatásánál ismét megjelenik mindkét motívum, amikor is a honvédségi törvény úgy fogalmaz, hogy „a honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fenntartására is van hivatva”.[80] Eme rendelkezést megismételte a dualizmus idején elfogadott valamennyi véderő- és honvédségi törvény.

Fontos kitétele a szabályozásnak, hogy csak kisegítő jelleggel volt elrendelhető a honvédség közreműködése, ahogy a törvény fogalmaz „kivételesen”, amely felhatalmazás azonban meglehetősen rugalmas megfogalmazást jelentett, és rendkívül tág mozgásteret adott a végrehajtó hatalomnak a hadsereg ilyetén igénybevétele kérdésében.

Érdemes megjegyezni, hogy az eredeti törvényjavaslatban „a belrend és biztosság fenntartása” fordulat helyén még a „közrend fenntartása”[81] szerepelt. Az előbbi törvénybe foglalása a hatáskör szélesítését jelentette olyan helyzetekre, amelyek a köz biztonságérzetét még nem fenyegették, de az állami rendet, vagyis a fennálló politikai berendezkedést igen.

Béke idején ennek a hatáskörnek a címzettje a honvédelmi miniszter volt.[82]

A végrehajtó hatalom cselekvési lehetőségének kiszélesítését tette lehetővé a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk, amelynek 64–65. §-ai lehetőséget biztosítottak a végrehajtó hatalom számára, hogy a központi akaratot nem vagy nem pontosan teljesítő alispán vagy polgármester által vezetett hivatal apparátusával a főispán szükséges

---

[78] A fegyveres erő feletti hatalommegosztás evolúcióját a dualizmus idején lásd bővebben: Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 16. évf. 1. sz. 44–50.; Kelemen Roland (2017): A katonai jog, a katonai büntetőjog helye a dualizmus kori magyar államban. In Kis Norbert – Peres Zsuzsanna szerk. (2017): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára. *Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 203–210.

[79] *A véderőről* szóló 1868. évi XL. törvény 8. §.

[80] *A honvédségről* szóló 1868. évi XLI. törvény 1. §.

[81] Jelentése a központi bizottságnak a védelmi törvények tárgyában. (1865) In *Képviselőházi irományok* 1865. V. kötet. 251–312. sz., 298. számú iromány. 196.

[82] *A honvédségről* szóló 1868. évi XLI. törvény 25. § 3. bekezdés h) pont.

mértékig rendelkezhessen, és azokat a tisztségviselőket, akik utasításainak nem tettek eleget, felfüggeszthesse és elmozdíthassa, végső soron pedig ezzel nyugdíjigényüktől megfoszthassa őket.[83]

A törvény 66. §-a kimondta, hogy a kormányrendelet végrehajtásával „a főispán kivételes hatalma legott véget ér."[84] Ezzel is hangsúlyozva, mennyire kivételesnek tekinti ezt a felhatalmazást a jogalkotó.

Eme szabályozás azonban rendkívüli mértékben sértette az önkormányzatisággal rendelkező törvényhatóságok alkotmányos jogait, ugyanis nem tett különbséget alkotmányos és alkotmányellenes végrehajtó akarat között, csupán egy huszárvágással eltávolította a vármegyék alkotmányos hatáskörét – amit Ereky István az egyik fő feladataként deklarált[85] –, vagyis az alkotmányvédő szerepét.[86]

2.2. Rendkívüli állapot típusú szabályanyagok áttekintése

A Deáktól származó, a fejezetet kezdő idézet 1868-as keletkezése ellenére az figyelhető meg, hogy egészen 1912-ig nincs átfogó kivételes állapoti törvény Magyarországon, és lényegében az a törvény is a rendkívüli állapotot szabályozza, amely az előző fejezetben rögzített korszellemből adódik.

A nemzeti jogalkotást megelőzően is találkozhatunk a jogrendben egy-egy ilyen típusú felhatalmazással.

A szükségállapoti előképhez hasonlóan szintén a véderőről és a honvédségről szóló törvényekhez kell visszanyúlni, hogy az első ilyen jellegű felhatalmazást fellelhessük.

A véderőről szóló 1868. évi XL. törvény úgy fogalmazott, hogy „a hadsereg és hadi tengerészet hivatása Ő Felsége összes birodalma mindkét állama területének külellenségek elleni megvédése és a belrend és biztosság fentartása."[87] Ezzel „a jogalkotó egyértelműen amellett foglalt állást, hogy speciális szabályozás mellett, de meg kell tartani annak a lehetőségét, hogy a fenyegető veszélyek elhárítására az állami erőszak szerveket a legszélesebb körben, a hatékonyság maximalizálásával használhassák fel"[88] *Míg a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk felhatalmazást biztosított – ha nem is túl széles körben, de kellően ködösen fogalmazva – a honvédelmi miniszternek arra, hogy jogosult „mindazon intézkedésekre, melyek a honvéderőnek gyors kiállítására és harczképességnek állandó fenntartására megkívántatnak",*[89] továbbá „ha a fővezérség az országnak csatatérré leendő előkészítését követelné, ez iránti közreműködésre".[90]

---

[83] *A törvényhatóságokról* szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 64–65. §.

[84] *A törvényhatóságokról* szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 66. §.

[85] Ereky István (1914): Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán. In Meszlény Artúr szerk.: *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja.* Franklin-Társulat Bizománya, Budapest. 51.

[86] E szabályozás alkotmányos neurózisát az 1905/06-os alkotmányos válság tette láthatóvá, ugyanis a darabontkormány ténykedése rávilágított a szabályozásban rejlő valós veszélyekre. Lásd bővebben: Kelemen Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana,* 4. évf. 2. sz. 95–116.

[87] *A véderőről* szóló 1968. évi XL. törvény 7. §.

[88] Farkas Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers,* 18. sz. 10–11.

[89] *A honvédségről* szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 25. § 3. bekezdés i) pont.

[90] *A honvédségről* szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 25. § 3. bekezdés k) pont.

A katonai bűnvádi perrendtartás és az azt kiegészítő határozványok szintén tartalmaztak kivételes felhatalmazást mozgósítás idejére, amikor is lehetőség volt a katonai igazságszolgáltatást kiterjeszteni polgári személyekre is „az állam hadi ereje ellen elkövetett büntettek miatt”[91]

A Közigazgatási Bíróság hatáskörét kiterjesztő 1907-es törvény, amely létrehozta a garanciális panasz intézményét, és ezáltal megvalósította – a darabontkormány által megtépázott – törvényhatóságok jogainak védelmét a központi kormányzattal szemben, szintén tartalmazott kivételes állapoti előzményeként is kezelhető rendelkezéseket.

A hatásköri törvény ugyanis mozgósítás idejére kizárta a garanciális panasz lehetőségét. Elrendelte, hogy „mozgósitás elrendelése esetén ennek, valamint a mozgósitottsági viszonynak egész tartama alatt a mozgósitással és a mozgósitottsági viszonynyal összefüggésben álló rendeletekkel szemben” nem élhettek a törvényhatóságok ezen jogukkal.[92]

1909-ben a már születőfélben lévő kivételes hatalmi törvény konkrét előzményeként tekinthetünk arra a rendeletre, amelyet az úgynevezett koalíciós kormány adott ki Bosznia-Hercegovina annektálásakor. Eme rendelet volt az, amely a háború esetére szóló felhatalmazásokat biztosító szabályozás megalkotásának égető voltát bizonyította, ugyanis ebben a kormány alkotmányos felhatalmazás hiányában korlátozta a sajtószabadságot.

A katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról szóló 875/1909. számú királyi minisztériumi rendelet megtiltotta a hírlapoknak „a véderő elhelyezéséről és mozdulatairól […] a m. kir. minisztérium a fegyveres erő állásáról, mozdulatairól, erejéről és működéséről, az erődök és erősitvények állapotáról, úgyszintén a fegyverek, hadiszerek és szerelvények mennyiségéről, vagy élelmiszerek hollétéről, mennyiségéről és minőségéről, vagy szállításáról”[93] való közlést, és ennek megszegését a Csemegi-kódex 456. §-ába foglalt – a katonai büntető kódexhez hasonlóan – „az állam hadi erejére és hadi védelmére vonatkozó titok tiltott közlés-e”[94] elnevezésű tényállásban foglaltak szerint rendelte büntetni.

A jelen szakasz akkor volt alkalmazandó, ha „az állam védelmi érdekeit és biztonságát, amikor a hűtlenség fogalma alá nem vonhatván, ily titok közlésének tilalma külön büntetési sanctio felállítását szükségli”[95] Ennek okán meg kell jegyezni, hogy akár súlyosabb esetben a hűtlenség tényállását is el lehetett követni sajtó útján ugyanezen tényállási elemek megvalósításával. Ezt a rendeletet – három esztendő múltával – a kormány hatályában megerősítette.[96]

A nemzeti jogalkotás a kivételes állapot és ezen belül is a fenti fogalmi háló alapján rendkívüli állapot tárgykörében 1906-ban vette kezdetét. 1906 augusztusában ugyanis a közös hadügyminisztérium megküldte az Ausztriára vonatkozó kivételes hatalmi szabályok gyűjteményét mintegy mintaként a jövőbeni jogalkotásra. A végleges törvényjavaslat

---

[91] *Határozványok a katonai igazságszolgáltatásról mozgósítás esetére*. Magyar Királyi Állami Nyomda, 1903, Budapest. 4. §.

[92] *A magyar királyi közigazgatási biróság hatáskörének kiterjesztéséről* szóló 1907. évi LX. törvénycikk 4. § b) pont.

[93] A m. kir. minisztérium 1909. évi 875. M. E. számú rendelete *a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról*. Magyarországi Rendeletek Tára (a továbbiakban: MRT), 1909, Budapest. 265.

[94] *A magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és vétségekről szóló* 1878. évi V. törvénycikk 455–456. §.

[95] KAUTZ Gusztáv (1881): *A magyar büntetőjog tankönyve. Különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Athenaeum, Budapest. 649.

[96] A m. kir. minisztérium 1912. évi 6.966. M. E. számú rendelete a katonai intézkedések hírlapi közzétételének tilalmáról fennálló rendelet tárgyában. MRT, 1912, 1685.

azonban csak 1912-ben készült el. S végül Lukács László miniszterelnök a tervezetet 1912. november 30-án terjesztette a képviselőház elé.[97] A törvényt gyorsított tárgyalási rendben fogadták el, és azt az uralkodó 1912. december 21-én szentesítette. A törvénytárba a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény címmel került be (a továbbiakban: Kivhattv.).

A miniszterelnöki indokolás kiemelte, hogy „lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogattassanak s igy e kivételes intézkedéseknek e tekintetben mindenekelőtt oda kell irányulniok, hogy ez a szükséges támogatás az államhatalom részéről teljes mértékben és minden állampolgárt kötelező módon biztositható legyen…”[98]

Az igazságügyi bizottság jelentésében elismerte, hogy „a jogrend intézményei, a melyek az állami és társadalmi élet rendes menetének szabályozására irányulnak, a dolog természete szerint csupán az élet rendes szükségleteinek felelhetnek meg, a melyek számára készültek. Kivételes helyzetekben tehát, a melyeket kivételes körülmények idéznek elő, a jogrend által védendő érdekek oltalmára kivételes intézkedésekre lehet szükség”[99]

A törvény heves kritikát váltott ki a korabeli sajtóból és a parlamenti ellenzékből.[100] „A kritikák ellenére látni kell, hogy egy ilyen törvény megalkotása minden időkben az alkotmányos szemlélet fejlődésének lenyomata, hiszen a reális valóság mindenképpen kikényszeríti a cselekvést a vész óráiban, így azonban a jogalkotó előre meghatározza annak jogi kereteit. A kor szellemiségét tükrözi, hogy a kivételes hatalmat megalapozó fenyegetésként ez idő tájt kizárólag a klasszikus háborút és annak veszélyét tartották.”[101]

A törvény a következő szabályozási tárgyköröket tartalmazza:

1. kivételes állapot hatálya:
   a) időbeli:
      aa) kezdet: háború fenyegető veszélye esetén elrendelt mozgósítás,
      ab) vége: 4 hónapon belül nem következik be,
      ac) kezdet: háború,
      ad) vége: a háború végéig, a jogszabályok hatályon kívül helyezése,
   b) területi,
2. garanciák:
   a) felelősségi rendszer:
      aa) valamennyi intézkedés a kormány minden tagjának felelőssége mellett,
   b) hivatalos lapban való közzététel,
   c) jelentéstételi kötelezettség az Országgyűlés felé,

[97] *Képviselőházi napló.* 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap, 170.

[98] Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz. In *Képviselőházi irományok*. 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány. 9.

[99] A képviselőház Igazságügyi Bizottságának jelentése a háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tárgyazó 633. számú törvényjavaslatról. In *Képviselőházi irományok*. 1910. XXII. kötet, 661. számú iromány. 180.

[100] A korabeli sajtókritikát lásd bővebben: Kelemen Roland (2017): A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle,* 2. évf. 1. sz. 70–91.; Kelemen Roland szerk. (2017): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről.* Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

[101] Farkas Ádám – Kádár Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In Farkas–Kádár (2016): *i. m.* 276.

3. közigazgatási rendelkezések:
   a) kormánybiztos,
   b) belügyminiszteri jogosítványok,
      ba) útlevélkiadás, törvényhatósági és községi rendeletek hatályon kívül helyezése, csendőrség igénybevétele,
4. büntetőjogi szabályok:
   a) különleges anyagi jogi szabályok,
   b) gyorsított eljárás lehetősége,
5. alapjogi szabályok,
6. hadigazdálkodásra történő felhatalmazás.

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetében a háború lezárását követően kellett a háború fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivezetni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az egész országra vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni a kivételes állapotot.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként bekerült a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges megtenni. További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek. [102] Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, ami annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörrel bíró kormánybiztosokat nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolhatjuk a szabályozás alapján: 1. az állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és 2. a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.[103] Mindkettő feladata azonos volt, hogy „szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak, és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek”.[104]

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása, mégpedig úgy, hogy a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását.

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek a koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított Hadi Felügyeleti Bizottság volt. A Hadi Felügyeleti Bizottság (a továbbiakban:

[102] *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről* szóló 1912. évi LXIII. törvény 1–2. §.
[103] Kivhattv. 4. §.
[104] Kivhattv. 4. § 2. bekezdés.

HFB) lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis „a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt. Így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából […] külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből."[105] E szerv „olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó« ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre."[106]

A HFB-t a háború kirobbanása előtt, 1914. július 24-én állították fel. A HFB végezte a hadihelyzetről beérkezett hírek, jelentések politikai és katonai szempontból történő értékelését, és ez alapján döntött, hogy ezek közül melyeket lehet nyilvánosságra hozni.

Hatáskörébe tartozott továbbá „a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés, kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztegzár alóli felmentés, közélelmezés, posta- és távirdaforgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevél-, hadifogoly- és internált-ügyek."[107]

A kormánybiztosok, valamint a HFB révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

Külön említést érdemel a belügyminiszternek azon felhatalmazása, amely révén a csendőrség igénybevételét a városok területén elrendelhette. A csendőrség békeidőben alapvetően nem járhatott el a városok területén. Emellett hatályon kívül helyezhette az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothatott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadi érdekeket vagy a közrend, közbiztonság fenntartását sértették, amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothatott.

Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette ezen tárgykörökben a törvényhatóságok azon alapjogóvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz fordulhassanak sérelmeikkel.

Ezeken felül a belügyminiszterhez került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.[108]

A Kivhattv. széles skálán biztosított felhatalmazást az alapjogok korlátozására is. Ezeket azonban minden esetben csak és kizárólag hadi érdekből engedélyezte, és csak a szükséges mértékig.

Az érintett alapjogok katalógusa a következő:

1. magántulajdon:
   a) fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása,
   b) vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások,

[105] M. Kondor Viktória (1975): Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra. *Magyar Könyvszemle,* 91. évf. 1. sz. 78–79.

[106] M. Kondor (1975): *i. m.* 79.

[107] Szijj Jolán szerk. (2000): *Magyarország az első világháborúban.* Petit Real Könyvkiadó, Budapest. 225.

[108] Kivhattv. 5–6. §.

c) ármaximalizálás,
d) a külkereskedelem korlátozása,
2. magántitok, levéltitok:
a) posta,
b) távírda,
c) távbeszélő-forgalom ellenőrzése,
3. mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása,
4. eljárási jogok:
a) bíróhoz való jog korlátozása,
b) esküdtszéki rendszer korlátozása,
c) katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése,
d) gyorsított bűnvádi eljárás bevezetése,
5. a véleménynyilvánítás szabadsága:
a) gyülekezési és egyesülési jog,
aa) tiltás, ellenőrzés, korlátozás, felfüggesztés,
bb) kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése,
b) sajtószabadság.

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, és felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, ami révén a kormány az első világháború idején több száz hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.[109]

A Kivhattv. erénye az volt, hogy alkotmányos keretek közé próbálta helyezni a vészidőszak során megvalósítandó intézkedéseket, és így legalább az alkotmányosan elfogadható minimumszinten, de háború esetén is érvényesülhettek az egyes alapjogok. Így próbálta meg annullálni a régtől fogva minden háborúban érvényesülő *inter arma silent leges* jelenséget.

Zárógondolatok

Az állam léte, ahogy az emberi lét is, különböző létszituációkban valósul meg. Ezen létszituációk egy részét az általános alkotmányos rendben tudja kezelni az állam, azonban vannak olyan határszituációk – és ezeknek is csak a legszűkebb magja –, amelyek az állam létét oly mértékben veszélyeztetik, hogy az általános rend fenntartása mellett kezelhetetlenek lennének, sőt vannak olyan határszituációk, amelyek önmagukban felszámolják a meglévő alkotmányos rendet.

Ebből következőleg szükségszerűen vizsgálni kell, hogy a határszituációk ezen magjának (amit kivételes állapotnak nevezünk) mik a sajátosságai, milyen elkülönült típusai vannak, és ezek milyen fogalmi hálót képeznek.

A jogállam történeti kialakulásának vizsgálata és a Schmitt-féle barát-ellenség tipizálás kirajzolta, hogy a kivételes állapotnak jól elkülöníthetően alkotmányos és hatalmi/

[109] Kivhattv. 17. §; 1914. évi L. törvénycikk *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről.* 1915. évi XIII. törvénycikk *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről.* 1916. évi IV. törvénycikk *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről.*

legitimációs (forradalmi és ellenforradalmi) típusai vannak. A vizsgálódás során az is nyilvánvalóvá vált, hogy az alkotmányos kivételes állapot esetében meg kell különböztetni a külső és belső veszélyre reagáló formákat. A külső veszély esetén ennek alapján a rendkívüli állapoti szabályokat alkalmazzuk, míg belső veszély esetén a szükségállapot kategóriáját és szabályanyagát kell kialakítani.

A szükségállapot esetében mindenképpen érdemes kiemelni, hogy annak minőségi és mértékbeli fokozatait is el kell különíteni. A fokozati eltéréseket jelentik a mikro- és makroszint rendes állapotait ért támadásnak az intenzitása, vagyis hogy milyen mértékben válik az adott szint diszfunkcionálissá. A minőségi oldalt az erőszak minimális-maximális alkalmazásának elvét követve kell kialakítani, amelynek igazodnia kell a mértékbeli oldalhoz. Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy a kisebb anomáliát okozó támadások esetében, ahol elég az erőszak kisebb volumenű alkalmazása, ott a rendvédelmi szervek alaptípusai jelennek meg mint az állami létet védelmező katonai karakterű szervek. Azonban ahogy a diszfunkció erősödik, egyre inkább a hadsereg által képviselt célerő(szak) rendszerét kell alkalmazni, és ennek az erő(szak)nak a mértéke az, amely minőségi különbségtételt jelent az egyes szükségállapotok között.

Emellett a történelmi tapasztalatok is azt igazolják, hogy az ilyen szituációk kezeléséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy az általános alkotmányos rend részét vagy egészét felfüggesszék, és helyébe egy sajátosan új, mégis az alkotmányos rendhez kötődő, annak alapértékeit tiszteletben tartó rendet alakítsanak ki, amely egyedüliként teszi lehetővé, hogy a korábbi általános rendhez az állam visszatérjen.

Ennek a rendnek a megfelelő előzetes szabályozása nélkül az állam nem képes a mikro- és makroszint diszfunkcióját kezelni, ami vagy a szuverenitás elvesztését eredményezi, vagy egy új forradalmi rend kialakításához vezet, azaz a korábbi rend végérvényes felszámolását jelenti.

IV. A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016

Farkas Ádám – Patyi András

„Visszatérve a címbeli gondolathoz, miszerint Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet, e mondat kétségtelenül egyfajta alkotmányos identitástudatot fejez ki, és a nemzeti szuverenitást védő tartalma van. Hangsúlyozni szeretném ugyanakkor azt [...], hogy az alkotmányos intézmények alakulása nem függetleníthető a történelmi koroktól és a társadalom fejlődésétől."[1]

Álláspontunk szerint a honvédelmi alkotmány és ezen belül is különösen a fegyveres erő alkotmányos meghatározása sokat elárul az adott állam önmeghatározásáról és az alkotmányban érvényesülő államfelfogásról. Ez az alapvetés már önmagában indokolttá teheti a honvédelmi alkotmány kérdéskörének áttekintését a jelen kötetben. Emellett szól azonban az a történelmi tény is, hogy a honvédelmi alkotmány mint a honvédelem ügyét és az erre hivatott intézményeket rendszerben megjelenítő szabályösszesség – ahogy ez a II. fejezetben olvasható – értelmezhető ugyan a történeti alkotmány 1867 és 1944 közötti időszakában is, de a honvédelem alkotmányos magjaként és a honvédelmi alkotmányjogtól elkülönülten csak 1989-től van jelen a magyar jogrendszerben, hiszen a modern, jogállami értelemben vett és írott alkotmányt eredményező alkotmányozásunkban csak ekkor jelent meg ilyen módon a honvédelem tárgyköre.

---

[1] Kukorelli István (2014): Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. In Máthé Gábor szerk.: *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 404.

A téma vizsgálata már nem tekinthető előzmények nélkülinek a magyar jogirodalomban,[2] bár fontos kiemelni, hogy kifejezetten a honvédelmi alkotmány és a honvédelmi alkotmányjog vagy még tágabban a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog monografikus feldolgozása még várat magára, igaz a honvédelmi alkotmányosság körében már ezt a hiátust részint ledolgozta a szakmai közösség.[3] Jelen fejezet szerzői is több hosszabb-rövidebb írásban összefoglalták már a fegyveres erő államon belüli helyzetének alkotmányi szabályait, valamint a védelmi alkotmány és a honvédelmi alkotmány egyes alapkérdéseit, amelyek nagyobbrészt értelemszerűen az elméleti és történeti alapvonalakon túl még a korábbi Alkotmány szabályainak értelmezésére fókuszáltak, illetve ezekhez viszonyítva vizsgálták az időközben hatályba lépett új alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) vonatkozó rendelkezéseit és egyes kortárs kérdések, kihívások megoldhatóságát.

A meglévő szakirodalmi alapok tehát lehetővé teszik, hogy jelen keretek között néhány alapvetés megfogalmazását követően valóban a honvédelem alkotmányos magjaként való megjelenésre, illetve a fejlődésre, változásokra és az esetleges jövőbeni fejlesztési irányokra fókuszáljunk, hidat képezve ezzel az előző, elméleti és történeti fejezetek, valamint a honvédelmi jog kortárs kérdéseit és kihívásait tárgyaló következő fejezetek között. Ez a fajta szemléleti beállítódás nemcsak a jelen kötet célja és szellemisége folytán kulcsfontosságú, hanem azért is, mert meglátásunk szerint alkotmányos jogállamban csak az a közhatalmi működés tekinthető szervezeti és funkcionális értelemben elfogadhatónak, legitimnek és jogszerűnek, amely az alkotmányból levezethető, azaz rendelkezik alkotmányos

[2] E tekintetben lásd különösen: Joó Rudolf (1998): *A haderő demokratikus kontrollja: a „miért" és „hogyan" néhány kérdése. A CJTF-koncepció*. Magyar Atlanti Tanács, Budapest; Joó Rudolf – Pataki G. Zsolt szerk. (1998): *A haderő demokratikus irányítása*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, Budapest; Murányi Zoltán (1998): A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben. In Joó–Pataki (1998): *i. m.* 227–244.; Murányi Zoltán (1998): A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata. *Humán Szemle,* 14. évf. 1. sz. 145–153.; Murányi Zoltán (1998): Emberi jogok és alkotmányosság a hadseregben. *Társadalom és Honvédelem,* 2. évf. 2–3. sz. 89–95.; Murányi Zoltán (1999): Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében. Új Honvédségi Szemle, 53. évf. 12. sz. 124–134.; Molnár Miklós (2005): Honvédelmi közigazgatás. In Ficzere Lajos – Forgács Imre szerk.: *Magyar* közigazgatási jog: Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest. 436–451.; Fazekas János – Molnár Miklós (2011): Honvédelmi igazgatás. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest. 356–382. Patyi András (2009): A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. In Jakab András szerk.: *Az alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest. 1419–1475.; Patyi András (2010): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In Bihari Mihály – Patyi András szerk.: Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 437–449.; Patyi András (2016): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In Csefkó Ferenc szerk.: *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs. 233–249.; Farkas Ádám – Till Szabolcs (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 40–71.; Till Szabolcs (2014): A funkcionális szükségesség mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírósági és ombudsman-gyakorlat fényében. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2. évf. 1. sz. 47–122.; Farkas Ádám (2016): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest; Farkas Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers,* 18. sz. http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf (Letöltés: 2017. 05. 25.)

[3] Lásd: Till Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

alapokkal és ezen túlmenően az ezen nyugvó, az alkotmányosság kritériumainak megfelelő és zárt rendszert alkotó közjogi szisztémával. E körben pedig az állam fegyveres védelme, vagyis a legitim fizikaierőszak-monopólium végső, legmeghatározóbb formájának szervezése és foganatba vétele kiemelt súllyal esik latba, hiszen az minden értelemben kiterjed az állam erőapparátusának legsúlyosabb, mondhatni a közjogi *ultima ratio* eszközeire is, még akkor is, ha az állami erőalkalmazás nem is mindig fegyveres erőalkalmazás, illetve a legitim fizikai erőszak monopóliumának érvényesülése nem jelent minden esetben közvetlen erőszak-alkalmazást. Kicsit sarkosabban megfogalmazva, az alkotmánybeli, alaptörvényi szabályozás nem „követi" a fegyveres erő és a fegyveres védelem létét (azaz szabályozza a meglévőt), hanem megteremti („tételezi") a fegyveres védelem feladatait, államszervezeti és jogi entitásként létrehozza a fegyveres védelem szervét, szerveit. Még sarkosabban és a honvédelemre szűkítve: csak azért létezik, és csak addig létezik a Magyar Honvédség, mert és amíg az Alkotmány és az Alaptörvény így rendelkezett, rendelkezik. Persze a honvédelmi alkotmány természetesen nem ér véget a honvédség létének alkotmánybeli megalapozásával, mondhatnánk, hogy éppen azzal kezdődik.

Ennek megfelelően úgy véljük, hogy jól szervezett, hatékony, de egyben jogállami fegyveres (katonai) védelem és ehhez köthető reform csak akkor képzelhető el napjainkban, ha a szakmai és politikai döntések mellett a kapcsolódó szabályozás is megfelelő értelmezést és szükség szerinti megújítást nyer a reformprogramok keretében. Egy modern jogállam védelme tekintetében tehát kulcsfontosságúnak tartjuk a megfelelő biztonságfelfogás, valamint a rendelkezésre álló védelmi képességek fejlesztése és szakszerű igénybevétele mellett a vonatkozó szabályozás folyamatos figyelemmel kísérését, és ha ez szükséges, akkor a változásokhoz és kihívásokhoz igazodó, de mindenkor az alkotmányos jogállam mércéinek megfelelő megújítását is a fenti alapvetések keretei között. Ennek sarokpontja pedig a honvédelem tekintetében az a komplex szabályrendszerként megjelenő honvédelmi alkotmány, amely a jogrendszer fundamentumát képző írott alkotmány szintjén hazánkban 1989-ben jelent meg elsőként.

1. Alapvetések a honvédelmi alkotmányról, alkotmányjogról és alkotmányosságról

Amikor jelen sorok között védelmi alkotmányról, védelmi alkotmányjogról és alkotmányosságról, majd honvédelmi alkotmányról, honvédelmi alkotmányjogról és alkotmányosságról beszélünk, akkor lényegét tekintve a hazai szakirodalomban is gyökeret eresztett fogalmi alapvetésekre építkezünk, amelyek egyszerre táplálkoznak a nemzetközi minták adaptálásából, a történeti előzmények értelmezéséből és az újabb államfejlődés jelenségeinek való megfelelés igényéből.

Alapvetésként osztani tudjuk azt az álláspontot, miszerint a védelmi alkotmány lényegét tekintve „az állam fegyveres védelmi intézményrendszerét, az annak irányítására és vezetésére vonatkozó jogkörök megosztását a hatalommegosztás rendszerében, továbbá Magyarország polgárainak fegyveres védelemhez kapcsolódó jogait és kötelezettségét"[4] alkotmányosan meghatározó olyan szabályösszesség és ennek alkotmányos

[4] Farkas–Till (2016): *i. m.* 52.

összefüggésrendszere, amely a teljes fegyveres védelmi szisztémát meghatározza, és amelyen belül sajátos és fogalmilag önállósítható módon jelenik meg a honvédelem, azaz a honvédelmi alkotmány. „Formális értelemben ettől kezdve a honvédelmi alkotmány nem más, mint az alkotmánytörvény honvédelemre vonatkozó szabályainak összessége”,[5] amely a védelmi alkotmányon belül jeleníthető meg.

Fontosnak tartjuk azonban a korábbi kutatások és szakirodalmi eredmények köréből azt is kiemelni, hogy a honvédelmi alkotmány és az ahhoz kapcsolódó fogalomkészlet nem csupán értelmezési keret, nem csupán elméleti fogalompark, hanem egyben egy komoly történeti evolúció eredménye is, amely a német jogfejlődésben jelentős súllyal mutatható ki, és – a II. fejezetben érintettek szerint – a magyar jogtörténet polgári szakaszában is megjeleníthető.[6]

Ezen összefüggésrendszerben tehát a honvédelmet értelemszerűen a hadseregnél szélesebb alkotmányszabályozási tárgykörnek kell tekintenünk. Egymással összefüggő szabályai, úgymint az állam honvédelmi tevékenységének (feladatainak) meghatározása, az ennek megvalósítását elősegítő minősített időszaki (nem békeidőben történő) hatalomgyakorlás, a honvédelmi feladatok ellátásának alapvető rendszere, valamint a fegyveres erők államszervezeti elhelyezkedése (besorolása) és irányítási rendszere mint szabályozási együttes német mintára a „honvédelmi alkotmány” *(Wehrverfassung)* elnevezéssel[7] illethető. Az ezeket az összefüggéseket szabályozó alkotmányos rendelkezések összességét pedig honvédelmi alkotmányjognak *(Wehrverfassungsrecht)*[8] is nevezhetjük. A *honvédelmi alkotmánynak* tehát demokratikus jogállami alkotmány esetén legalább az alábbi kérdésekre választ kell adnia:

- melyek a fegyveres erők feladatai és mi a rendeltetésük, beleértve az alkalmazási feltételeket is;
- hadkötelezettségen alapuló vagy önkéntes haderőt állít-e fel az alkotmány;
- az alapjogok miként érvényesülnek a katonai viszonyokban;
- a rendelkezés és parancsadási jogok hogyan oszlanak meg a politikai és a katonai vezetés között, különös tekintettel a főparancsnoklásra;
- mire terjed ki, és hogyan működik az országgyűlési ellenőrzési jogkör;
- hogyan rendelkezik a katonai szervezet alapkérdéseiről, beleértve az államok feletti szövetségi rendszerbe való beilleszkedést.[9]

E kérdések megválaszolása alapján rajzolódik ki az állam honvédelmének alkotmányos alaprendje, és ezek alapján kaphatjuk meg a választ arra a kérdésre, hogy vajon a fegyveres erőket mennyire erősen definiálja, határozza meg az alkotmány.

---

[5] Uo.

[6] Példaként lásd: Farkas Ádám (2016): A civil kontroll a kiegyezéstől az Alaptörvényig. *Seregszemle,* 14. évf. 1. sz. 115–129.; Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 1. sz. 44–50.

[7] Till Szabolcs (2000): Az alkotmány honvédelmi novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonságpolitikai problémák. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 10. sz. 627.; Ludwig K. Adamovich – Bernd-Kristian Funk – Gerhard Holzinger (1998): Österreichisches Staatsrecht 2*., Staatliche Organisation*. Springer, Wien–New York. 230.

[8] Adamovich–Funk–Holzinger (1998): *i. m.* 230.

[9] Klaus Stern (1980): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II.* C. H. Beck, München. 850–851.

A fogalmi alapvetések körében azonban a honvédelmi alkotmány és a honvédelmi alkotmányjog fogalmai mellett mindenképp megjelenítendő a hazai kutatók körében egyre erőteljesebben hangsúlyozott honvédelmi alkotmányosság fogalma is – amelynek az elmúlt harminc évben történt változásaira Till Szabolcs a doktori értekezését és az abból írt monográfiáját szentelte[10] a közelmúltban –, hiszen a kartális alkotmányok korában különváló honvédelmi alkotmány és honvédelmi alkotmányjog kategóriái mellett ez az a dimenzió, amelyben a szabályozás összefüggései, kapcsolódásai, sajátos elvei megjeleníthetők. Farkas Ádám és Till Szabolcs e kettéválásra reflektálva úgy fogalmaz, hogy „emellett azonban a honvédelmi alkotmányosság már el tud és el is válik a honvédelmi alkotmány fogalmától annyiban, amennyiben az egyrészről a szabályozás során elvárt materiális értelemben vett alkotmányos kritériumoknak való megfelelést jelenti a honvédelmi tárgykörök tekintetében, másrészről pedig – ebből fakadóan – az alacsonyabb szintű szabályozás megfelelőségi kényszerét az alkotmánytörvény honvédelmi szabályainak, vagyis a honvédelmi alkotmánynak."[11] Ezt a megállapítást fenntartva Till Szabolcs szabályozási oldalról, kifejezetten Magyarországot vizsgálva azzal egészíti ki a meghatározást, hogy „a honvédelmi alkotmányosság rendszerváltás óta kialakult tartalomrendszerében szabályozási elemekké váltak:

- a funkció, a haza védelmére irányuló rendeltetés és feladatrendszer,
- az ellátásért felelős intézmények és személyek,
- a feladatrendszer nemzetközi jogi keretrendszerének alkotmányos vetületei,
- a feladat ellátásának módja,
- a feladatellátás időbeli korlátjai és
- az időbeli korlátok sui generis korlátjai."[12]

2. A honvédelmi alkotmány megjelenésének történeti előzményei

A fegyveres erőkre vonatkozó szabályozás az alkotmányosság kezdeteitől, sőt a középkortól az alkotmányok részét képezte mint úgynevezett védelmi alkotmány.[13] Sőt addig, amíg az alkotmány fogalmát inkább csak az állam leírására használták, ebben az értelemben a legtöbb állam alkotmánya eredetileg inkább *háborús vagy hadialkotmány* volt *(Kriegsverfassung),* s csak a 18. század végétől váltak az alkotmányok „civil" alkotmánnyá, amelyekben a fegyveres erőkkel kapcsolatos szabályok már csak perifériku szerephez jutottak, s azokat mint szükséges, de nem központi jelentőségű kérdést szabályozták.[14]

A fontosabb európai alkotmányok áttekintése alapján megállapítható, hogy a hadsereggel kapcsolatos szabályozás terjedelme és tartalma is jelentős eltéréseket mutat. Ezek az eltérések nem az adott állam jogrendszerének egy bizonyos jogcsaládba tartozásával függenek össze, hanem részben az ország méretével, de leginkább azzal, hogy az adott állam, politikai közösség mennyiben tekinthető hagyományos demokráciának, illetve mennyiben

[10] Vesd össze: Till (2017): *i. m.*
[11] Farkas–Till (2016): *i. m.* 52–53.
[12] Till (2017): *i. m.* 20.
[13] Stern (1980): *i. m.* 848.
[14] Stern (1980): *i. m.* 844.

vannak önkényuralmi vagy éppen a hadsereg meghatározó politikai szerepével összefüggő történelmi tapasztalatai.[15]

Magyarországnak a katonai védelem évezredes szabályozási tapasztalatai[16] után az elmúlt majd két évszázadban ebből is, abból is kijutott: a katonai védelem 1848–1849-es jelentősége, a hadügyek fontossága és egyben neuralgikussága[17] az 1867-es kiegyezéssel létrehozott dualizmusban, *két végigharcolt és elvesztett világháború* keserű tapasztalatai, a rövid demokratikus kísérlet időszakát követő újrafelfegyverzés és a hadsereg szoros pártpolitikai irányítás alá helyezése[18] után a hadsereg és a honvédelem ügye az alkotmányos szabályozás szintjén szinte semmilyen teret vagy figyelmet nem kapott. Ez a fajta szabályozási, alkotmányszemléleti periférikusság és az államszocialista időszak majd fél évszázada pedig elégségesnek mutatkozott arra, hogy a korábbi polgári előzmények szép lassan a figyelem és emlékezés horizontja alá süllyedjenek.

A történeti áttekintés keretében azonban ma már nem lehet elmenni amellett a tény mellett, hogy a történeti alkotmány sajátosságai mellett ugyan, de úgy a védelmi alkotmánynak, mint a honvédelmi alkotmánynak jelentős előzményei mutathatók ki Magyarország korábbi polgári alkotmánytörténetében. E tekintetben egyetértünk azzal a megállapítással, hogy „a honvédelem ügyének szabályozása és a honvédelmi alkotmány tekintetében is példásan felívelő korszakot hozott az 1867-es kiegyezés. Túl azon, hogy a kiegyenlítési folyamatban kiemelt jelentőségű, sőt alapjaiban meghatározó természetű volt a védrendszer kérdése, azt is látni kell, hogy Magyarország történeti alkotmányában jelentősen megszaporodtak ez idő tájt a hiánypótló, nagy súlyú, honvédelmi tárgyú törvények. Már előzetesen kimondható, hogy nincs vitán felül álló szakmai konszenzus abban a tekintetben, hogy mely – honvédelmi – törvények értendők bele az alkotmányos jelentőségű törvények körébe

[15] Georg Nolte – Heike Krieger (2003): Comparaison of European Military Law Systems. In Georg Nolte ed. (2003): *European Military Law Systems.* De Gruyter Recht, Berlin. 39–44.

[16] E tekintetben lásd: Farkas Ádám (2015): A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben. *MTA Law Working Papers,* 26. sz. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_26_Farkas.pdf (Letöltés: 2017. 09. 14.); valamint Farkas Ádám szerk. (2016): *Corpus Juris Militaris Hungarici I. kötet*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

[17] E tekintetben lásd például: Farkas Ádám (2014): A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare,* 10. évf. 4. sz. 101–111.; Kelemen Roland szerk. (2017): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest; Kelemen Roland szerk. (2017): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*. Médiatudományi Intézet, Budapest.

[18] Ennek folyamatát részletesen elemzi és bemutatja Okváth Imre (1998): *Bástya a béke frontján. Magyar haderő- és katonapolitika 1945–1956*. Aquila, Budapest. A pártirányításról lásd még: Szemerkényi Réka (1998): Polgári-katonai kapcsolatok Közép-Európában és a NATO bővülése. In Joó–Pataki G. (1998): *i. m.* 198.

és melyek nem.[19] Az is kimondható azonban, hogy a történeti alkotmányon belül kialakuló honvédelmi alkotmány határozta meg a fegyveres erő feletti hatalommegosztás alapvető kérdéseit, a haderő rendeltetését és a honvédelmi kötelezettségeket, valamint ezek mellett a fegyveres védelem szisztémájának más – a fegyveres erőtől elkülöníthető fegyveres testületi – szereplőit és a mai fogalmaink szerinti különleges jogrendi, akkor kivételes hatalmi szabályokat is."[20] Ebben a rendszerben tehát – a történeti alkotmányosság sajátosságából adódóan – a honvédelmi alkotmány és a honvédelmi alkotmányjog kategóriái még nem voltak külön értelmezhetők. A kor gondolkodása szerint az alaptörvényi – tehát a történeti alkotmány részét képező törvényi – minőség feltétele az volt, hogy a szabályozás az állam alapvető intézményére, feladataira vagy a polgárok alapvető jogaira, kötelezettségeire irányuljon, és visszahasson az állam karakterére. Meglátásunk szerint ebbe a körbe a honvédelem jelentősebb törvényei beleérthetők voltak, így azok összessége a történeti alkotmány részeként, önállóan is értelmezhető rendszerként tudta megjeleníteni a honvédelmi alkotmányt. „Erre figyelemmel korábbi polgári alkotmánytörténetünk szempontjából alapos okkal mondható, hogy alaptörvényi jelentőséggel bírt(ak):

- a hadügyi hatalommegosztást tételező közösügyi törvény,[21]
- a katonai védelem alapintézményeit meghatározó úgynevezett védrendszeri törvények,[22]

[19] Kmety Károly példálózó jelleggel tekint ki az alaptörvényekre, amelyek között a honvédelmi vonatkozással bíróként leginkább csak az 1867. évi XII. törvénycikk, vagyis a védrendszer feletti hatalommegosztást is tételező közösügyi törvény található meg. Emellett azonban maga jegyzi le, hogy „Mivel tehát a megkülönböztetés alap és más törvény között tisztán a törvény tartalmi súlya szerint tétetik, s e suly mérlegelése körül az egyéni felfogásnak meglehetős tág tere marad, természetes, hogy eltérések vannak az alaptörvények minősitésében és felsorolásában, bár számos törvénynek alaptörvényi jellegét általánosan elismerik." Kmety Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve.* Grill, Budapest. 17–18.
A kortárs szerzők közül a történeti alkotmány összefoglalására törekvő Zétényi Zsoltnál például a honvédelmi tárgyú törvények nem alkotmányos jelentőségű, hanem jelentősebb közjogi törvényekként jelennek meg. Az 1868. évi XL. és XLII. törvénycikk, az 1886. évi XX. törvénycikk, az 1889. évi V. és VI. törvénycikk, az 1912. évi XXX. törvénycikk, az 1930. évi III. törvénycikk, valamint az 1939. évi II. törvénycikk tehát Zétényi olvasatában nem alaptörvény, miközben ezek az állam intézményrendszerére, valamint az állampolgárok jogaira és kötelezettségeire nézve is alapvető természetű rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a magyar alkotmányos berendezkedés képét is érdemben meghatározták. Vesd össze: Zétényi Zsolt (2010): *Történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya.* Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest.

[20] Farkas Ádám (2016): Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai. In Farkas–Kádár (2016): *i. m.* 17–18.

[21] *A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekü viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról* szóló 1867. évi XII. törvénycikk, majd ennek hagyományait átörökítve az első világégés után *az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről* szóló 1920. évi I. törvénycikk.

[22] Idesorolandó *a véderőről* szóló 1868. évi XL. törvénycikk, *a véderőről* szóló 1889. évi VI. törvénycikk, *a véderőről* szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, *a honvédségről* szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, *a honvédségről* szóló 1890. évi V. törvénycikk, *a honvédségről* szóló 1912. évi XXXI törvénycikk, *a népfelkelésről* szóló 1868. évi XLII. törvénycikk, *a népfölkelésről* szóló 1886. évi XX. törvénycikk, valamint *a m. kir. honvédségről* szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

- ezeken túl a tág értelemben vett fegyveres védelem intézményeit statuáló törvények,[23]
- a katonai büntetőjogi törvények,[24]
- a honvédelmi törvény,[25] valamint
- egyes, a katonai védelmen belül is speciális tárgyú törvények.[26]

Ezt a jelentős és cizellált történeti alapmintát vagy fejlődési folyamatot szakította meg a második világháború ideje alatti alkotmányos szakadás, majd a kommunista diktatúra kiépítése és vele a magyar alkotmányosság fejlődésének megtagadása.

Igaz ugyan, hogy 1945 után több a honvédelmi alkotmány alapkérdéseit érintő törvénytervezet is készült még a párizsi békeszerződés[27] aláírása előtt, amely tervezetek mutatják, hogy a demokratikus köztársasági vezetők lényegesnek találták a hadseregre vonatkozó alapvető szabályok megalkotását, noha elsősorban a főparancsnoklás kérdésének, illetve a honvédség felső vezetésének rendezését tartották szem előtt.

Az 1945. január 20-án aláírt fegyverszüneti egyezmény már korábban lehetővé tette egy új, demokratikus hadsereg felállítását. „A hadseregszervezés megindulásával egy időben kísérletek történtek a hadsereg-irányítás kérdésének alkotmányos rendezésére is."[28] Vörös János vezérezredes, honvédelmi miniszter eredetileg Véderő Bizottság létrehozását javasolta a végrehajtó hatalom és a törvényhozás közötti egyensúly biztosítása és a hadsereggel összefüggésben az alkotmányos felelősség, valamint a politikai ellenőrzés megvalósítása érdekében. Végül is az Ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága albizottságaként jött létre ez a testület.

A hadsereg-irányítás alapvető alkotmányos jelentőségű kérdésének rendezésére ezután négy törvénytervezet készült: az első 1945. augusztus 23-án, a következő szeptember 17-én. A harmadik és a negyedik tervezet az időközben megszületett, a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 11. § (2) bekezdésének kiegészítéséről rendelkezett volna egy rövidebb és egy bővebb változatban.[29] A tervezetek a hadsereg irányításával összefüggésben

---

[23] Ilyen például *a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakitásáról és rendezéséről* szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk, *a közbiztonsági szolgálat szervezéséről* szóló 1881. évi III. törvénycikk, *a Budapest-fővárosi rendőrségről* szóló 1881. évi XXI. törvénycikk, *a határrendőrségről* szóló 1903. évi VIII. törvénycikk, *a magyar királyi folyamőrség szervezéséről, létszámának, kiegészítési módjainak és felfegyverzésének megállapításáról* szóló 1922. évi XIV. törvénycikk, valamint *a vámjog szabályozásáról* szóló 1924. évi XIX. törvénycikk.

[24] Ideértendő *a közös haderő katonai bűnvádi perrendtartásáról* szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk, *a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról* szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk, *a katonai büntető törvénykönyvről* szóló 1930. évi II. törvénycikk, valamint *a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről* szóló 1930. évi III. törvénycikk.

[25] *A honvédelemről* szóló 1939. évi II. törvénycikk.

[26] Ilyen például: *A bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárositásának törvénybe iktatásáról és a polgárositás folytán szükségessé vált más intézkedésekről* szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk. *A közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról* szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk. *A hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról* szóló 1887. évi XX. törvénycikk. *A m. kir. honvédség legénységi állományú egyéneinek és az ily egyének hátramaradottainak ellátásáról* szóló 1929. évi XV. törvénycikk. Lásd még: Farkas–Till (2016): *i. m.* 51–52.

[27] 1947. évi párizsi békeszerződés. Kihirdette: 1947. évi XVIII. törvény *a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában*.

[28] Okváth (1998): *i. m.* 34.

[29] Hadtörténeti Levéltár HM 1946. eln. 32922. A tervezeteket ismerteti és közzéteszi Okváth (1998): *i. m.* 36–43., 367–372.

arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a hadsereg feletti *hadúri jogok,* azaz a *vezérleti* jog, a *vezényleti* jog és a *belszervezet* megállapításának joga (a korábbiaknak megfelelően) az államfőt illetik meg, intézkedései érvényességéhez pedig miniszteri ellenjegyzés szükséges – ez biztosította volna a miniszteri felelősség érvényesülését.

A hadsereg katonai vezetését és felügyeletét tehát az 1945 utáni törvénytervezetek átruházták volna az államfő (illetve annak megválasztásáig a Nemzeti Főtanács) által kinevezett főparancsnokra. Vörös János kifejezetten ellenezte, hogy a főparancsnok a miniszternek legyen alárendelve, mert az a párthadsereg létrehozásának veszélyét rejtette volna magában. Végül az 1946. évi I. törvény 11. §-a szabályozta a hadüzenetre, a békekötésre, a hadiállapot beálltára, valamint a honvédség határokon kívüli alkalmazására vonatkozó jogosultságot, és azt úgy utalta a köztársasági elnökhöz, hogy a döntéshez előzetes nemzetgyűlési jóváhagyást kívánt meg. Vagyis valójában a hadiállapottal és a honvédség külső alkalmazásával összefüggő jogköröket magának a Nemzetgyűlésnek tartotta fenn. E paragrafus azonban nem szólt a honvédség vezetéséről. Ezt kívánta rendezni a harmadik és a negyedik tervezet. Végül a főparancsnoki tisztség intézményesítése nem valósult meg, helyette 1946. január 31-én létrehozták a „honvédségi szemlélő" (felügyelő) tisztségét, aki a honvédség kiképzését, nevelését, fegyelmét felügyelő hatóságként volt hivatott biztosítani, tehát a kontrollt, vagyis lényegében a haderő tartós működése szempontjából vett fontosabb vezényleti és kiképzési jogokat kapta meg. Egyidejűleg megszüntették a vezérkar főnöke tisztséget, ami egyben a főparancsnoki törvénytervezetek egyik fő célja is volt. E tervezeteket tekinthetjük a dualista polgári állam utáni demokratikus magyar honvédelmi alkotmány kezdeményeinek.

Ezek ellenére az 1989-es alkotmányreform tehát egy majd ötvenesztendős megszakítás után, a történelmi előzmények részletező feltártságának hiányában és egy sajátos történelmi körülményegyüttesben emelte újra az alkotmányos szabályozás szintjére a honvédelem ügyét. Ekkor a hadsereggel összefüggő szabályozástól a rendkívüli helyzetekkel kapcsolatos rendelkezésekre helyezték át a hangsúlyt, igaz, több alapvető kérdésre is válasz született ezek mellett.

Mivel a szocialista korszak alkotmánya hallgatott a honvédelmi alkotmány legtöbb kérdésköréről, a honvédelmi alkotmány gyökerei a demokratikus átmenet feszített dinamikája során inkább csak az 1945 utáni évek egyes szabályaiban voltak kereshetők, aminek a következményeit előrevetíti az a tény, hogy az *1945–48 közötti időszakban végső soron* az alapkérdést sem sikerült megnyugtatóan, törvénnyel rendezi.

Ez a történelmi sajátosság pedig egyértelműen egy olyan honvédelmi alkotmány megalkotását eredményezte 1989-ben, amely előtt még jelentős fejlődési stációk álltak, illeszkedve a jogállam kialakulásának és megerősödésének kihívásaihoz, valamint a biztonsági környezet előre nem látott változásainak egész sorához.

3. A honvédelmi alkotmány megjelenése a jogállami Magyarországon

A korábbi magyar Alkotmány (vagyis az 1972. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt, később többször módosított 1949. évi XX. törvény) VIII. fejezete állt a honvédelmi szabályozás középpontjában az 1989-es rendszerváltó alkotmányrevízió (1989. évi XXXI. törvény) után. Az Alkotmány időbeli hatályának utolsó időszakában a Magyar

Honvédség mellett csak az egyes rendvédelmi szerveket kívánta szabályozni.[30] A fejezet szabályozási „mélysége" azonban nem volt egyenletes, mert míg a Magyar Honvédséggel összefüggésben számos rendelkezést tartalmazott, a Magyar Rendőrségről már csak néhányat, egyéb rendvédelmi szervekről pedig semmit, hiszen előbb csak az állam- majd nemzetbiztonsági tevékenységeket, utóbb pedig csak a nemzetbiztonsági szolgálatokat említette meg a 40/B. § (4) bekezdése.

Önmagában az, hogy az Alkotmány a honvédelem és a rendvédelem szerveire vonatkozó szabályait közös fejezetben helyezte el, nem volt kifogásolható.[31] A rendvédelem és a honvédelem között számos egyezés fedezhető fel, hiszen például a rendészeti tevékenység struktúrái az európai kontinens meghatározó országaiban a hadseregről váltak le, és lettek ezután a központi közigazgatás professzionális intézményei. „Ennek oka az volt, hogy a szakmai arculatot meghatározó két tényező: a veszélyelhárító feladatok és az eszközként ehhez alkalmazható legitim erőszak közös gyökerekből erednek."[32] Meghatározók voltak egyébként a fejezet megszületésének a mai időkre már nem jellemző történelmi körülményei is, amelyek miatt az akkori Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során mind a hadsereg politikai semlegességének (és ezzel együtt a civil ellenőrzésnek)

---

[30] „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek". Ennek a szabályozási módnak a tarthatatlanságára hívja fel a figyelmet Finszter Géza (2007): Alkotmányos rendvédelem. In Szigeti Péter szerk.: *Jogvédelem – Rendvédelem, tanulmányok.* Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszéke, Budapest. 48–49.

[31] Persze ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy az a vita, amely a rendészet és rendvédelem fogalmai, illetve ezek alkotmányos megjelenése kapcsán alakult ki, lényegében még máig nem jutott teljességgel nyugvópontra. E tekintetben bővebben lásd: Finszter Géza (2008): Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században" című tudományos konferenciáról*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs. 51–66.; Finszter Géza (2002): A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Tanulmányok a „Határőrség és rendészet" című tudományos konferenciáról*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs. 13–26.; Finszter Géza (2002): A rendészet rendszere. In Irk Ferenc szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 39.* Országos Kriminológiai Intézet, Budapest. 37–71.; Finszter Géza (2014): *A rendőrség joga*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest; Finszter Géza (2013): *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest; Finszter Géza (2016): Bűnüldözés és rendészeti modellek. In Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Lévay Miklós szerk.: *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest. 790–811.; Finszter Géza (2016): Rendészetek a 21. században, szervezeti megoldások és működési stratégiák. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán szerk.: *A határrendészettől a rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 17.* MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs. 9–30.; Korinek László (2008): Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *Jura,* 14. évf. 1. sz. 69–94.; Korinek László (2014): *Értekezések a rendészetről.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest; Christián László (2016): Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest. 681–707.; Christián László (2010): A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare,* 6. évf. 1. sz. 175–192.

[32] Finszter Géza (2007): A rendészeti funkciók és a határőrség integrációja. In Hautzinger Zoltán szerk.: *Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem" című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 7.* MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs. 14. Ugyanitt rögzíti, hogy lehetnek olyan veszélyek, amelyek csak a honvédelmi és a rendészeti képességek együttes igénybevételével háríthatók el, illetve hogy a rendészet önállósulása után is megtartotta szervezetének katonai elven történő felépítését, szigorú hierarchiáját és a parancs elsődlegességét.

a megteremtését, mind a rendőrség politikai rendőrségi tevékenységének a megszüntetését és a belügyi rendészetnek az állambiztonsági rendészettől való elválasztását hangsúlyozták.

A közös szabályozás indokoltsága mellett ugyanakkor számos ellenérv is kimutatható. A fegyveres erők (illetve a mai helyzetben a Magyar Honvédség) újabb felfogásunk szerint alapvetően más típusú és időben is másként jelentkező veszélyek elhárítására szolgálnak, mint a rendvédelmi-rendészeti szervek. A kétféle „védelem" között jelentős különbségek is vannak a veszély nagyságát, az alkalmazható vagy alkalmazott erőszak jellegét, a tevékenység színterét és a konfliktus idejét, továbbá az alkalmazható egyéb eszközöket tekintve.[33] Ez az aspektus tehát egy átgondolandó vonulatot jelöl napjainkban, amelyet tovább erősít a fegyveres védelem változási kényszere is a ma dinamikusan módosuló biztonsági környezetben.

A látszólag teljes szabályozásra törekvő *VIII. fejezet* egyik fő jellemzője az volt tehát, hogy egyrészt nem csak a hadsereggel kapcsolatos szabályokat tartalmazott, másrészt nem tartalmazta a hadseregre vonatkozó valamennyi szabályt.

Rendkívül tanulságos és sokatmondó helyzet volt az, hogy a korábbi magyar alkotmány a honvédelemmel összefüggő vagy összefüggésbe hozható rendelkezéseket számos, egymástól távol eső helyen tartalmazta, szinte az I.-től a XII. fejezetig.[34] A magyar honvédelmi alkotmány (és alkotmányjog) tehát nem volt azonosítható a VIII. fejezettel, mert az Alkotmány számos más rendelkezése tartalmazott a honvédelemre nézve szabályokat, méghozzá közjogi értelemben véve fundamentális jelentőségűeket is.

A teljes magyar honvédelmi alkotmányt a következő szabályok összessége jelentette: az állam 5. § szerinti védelmi kötelezettségei; az erőszak alkalmazásának 6. § szerinti tilalma; a Magyar Honvédség irányításával és egyes honvédelmi kérdésekkel összefüggő, az Országgyűléshez rendelt hatásköri szabályok a 19. § (3) bekezdés g), h), i), j) és n) pontjában; a hadiállapot, a szükségállapot, a rendkívüli állapot kihirdetésével kapcsolatos, illetve a Honvédelmi Tanács összetételére, irányítási hatásköreire és működésére vonatkozó 19/A–E. §; a 35. § (1) bekezdés h), i) és n) pontjában és (3) bekezdésében a kormány számára, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek irányítására, illetve a veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben hozható döntésekre nézve biztosított hatáskörök, valamint a 40/A–C. § szabályaiból a honvédelemre (a honvédségre) vonatkozó szabályok és a honvédelmi kötelezettségeknek a 70/H. §-ba foglalt szabályai.

Az, hogy e rendelkezések az Alkotmányban szerkezetileg nem egy helyen voltak találhatók, nem jelentette azt, hogy nem egymásra tekintettel kellett őket értelmezni. A védelmi alkotmány középpontjának számító VIII. fejezet szabályai értelmezésének e rendelkezések nyújtották az elsődleges (a fő) értelmezési keretet. Megfordítva azonban ez azt is jelentette, hogy ez idő tájt a VIII. fejezet jelentette a honvédelmi alkotmány magját, egyfajta tárgykörértelmezési origót.

---

[33] Ezt az elkülönítést akkor is indokoltnak tartjuk, ha mára már nyilvánvaló, hogy a hadseregek egyre inkább részt vesznek rendészeti jellegű feladatok ellátásában, olyan műveletek végrehajtásában, amelyek nem járnak fegyverhasználattal (válságmenedzselés, humanitárius katasztrófák elhárítása belföldön, külföldön). Lásd: Nolte– Krieger (2003): *i. m.* 39–44. E tevékenységek és műveletek jelenléte nem változtat azonban a védelmi erők rendeltetésének alapvető jellegén, és ez az államot érő fegyveres támadás megelőzése vagy elhárítása.

[34] Molnár (2005): *i. m.* 423. Molnár több helyen felveti a védelmi témakör egységes és átfogó alkotmányos szabályozásának szükségességét, amely a tematikus összefoglalás mellett tartalmi korszerűsítést is magával hozhatna. Uo. 424., 429.

A fentiek szerint is tehát a Magyar Honvédség irányítására jogosult és hatáskörrel rendelkező szervek meghatározása a honvédelmi alkotmánynak – a fegyveres erők feladatai és alkalmazási feltételei meghatározása mellett – a másik kiemelt jelentőségű pontját határozza meg.[35]

A korábbi Alkotmány szerinti honvédelmi alkotmány „töredezett" szerkezete az irányítási hatáskörök esetén is érvényesült, hiszen azok nem egy helyen, a 40/A. §-ban, hanem az irányításra jogosult szervek feladat- és hatásköri szabályai között, illetve a 40/B. § (3) bekezdésében voltak meghatározva.

Ehhez képest az Alaptörvényben sokkal koncentráltabban, egymás mellett helyezkednek el a szabályok, az egységes szabályozás követelménye tehát megvalósulni látszik. Kérdés, hogy az egységes és koncentráltabb szabályozás során valamennyi lényeges szabályozási tárgykör feldolgozást vagy legalább tételezést nyert-e? Más szóval a rövidebb és koncentráltabb szabályozás során volt-e „járulékos veszteség"? Mielőtt ezt röviden megvizsgálnánk, érdemes áttekinteni a magyar védelmi alkotmány változásának néhány alapvető jellemzőjét.

4. Az átfogó és egységes honvédelmi alkotmányra való törekvés megjelenése

Az Alkotmányban található szakadozott szabályozáshoz képest az összefoglalóbb, *különálló, de egységes alkotmány* követelményének megfelelő szabályozásra törekedtek az *1994 és 1996 közötti alkotmány-előkészítő* munka során. Mind a szabályozási koncepciók, mind az alkotmány-előkészítő bizottság szövegtervezetének tanúsága szerint együtt, egymásra tekintettel kívánták szabályozni a fegyveres erő irányításával, alkotmányos helyzetével és a honvédelmi kötelezettséggel összefüggő szabályokat. A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat (a hatályos Alaptörvényhez hasonlóan) *Az Állam* címet viselő negyedik részen belül, *A katonai és a rendvédelmi szervek* című VII. fejezetben javasolta elhelyezni az alapvető szabályokat: a honvédelem, a közrend és a közbiztonság védelmi, valamint a katasztrófavédelem mint feladat tartalmi elemeinek meghatározását.

A 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat szerint a feladatokat ellátó szervezetek közül az Alkotmány nevesítve szabályozta volna a Magyar Honvédséget, a határőrséget, a rendőrséget, továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatokat, az egyéb rendvédelmi szervekről, azok feladatairól és irányítási viszonyairól pedig törvény rendelkezett volna. Az új alkotmányban nevesítendő szervek feladatainak meghatározása mellett azok irányítási viszonyait is összefoglalóan javasolta szabályozni az OGY határozat, rögzítve, hogy azok a végrehajtó hatalom szervei és alapvetően a Kormány irányítása alatt állnak.[36] A koncepció e rendelkezésekkel egy helyen tervezte elhelyezni a honvédelmi kötelezettség részletes szabályait is, míg külön rész – az ötödik – tartalmazta volna a rendkívüli helyzetekre irányadó össze-

[35] Nolte–Krieger (2003): *i. m.* 32.

[36] Lásd: *A határozati javaslat Indokolása.* In Somogyvári István szerk. (1998): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998. 2.* Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közszolgálati Tanulmányi Központ – Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest. 821.

foglalt szabályozást. Az OGY határozat alapján elkészített szövegtervezet e szabályozási koncepciót követve önálló fejezetben rendezte volna a fenti kérdéseket a 147–156. §-ban.[37]

Ez a javaslat egy szűkebb értelmű (terjedelmű) védelmi alkotmány megalkotására tett kísérletet, hiszen a rendkívüli helyzetek szabályozását külön képzelte el, részletessége, fogalmi pontossága követendő, de legalább követhető minta lehetett volna az Alkotmány VIII. fejezetének 1996 után is többször végrehajtott módosítása során. A példát azonban csak az Alaptörvény rendelkezéseinek megalkotásakor követték. A rendkívüli helyzetek összefoglalt szabályozása is szintén igen előremutató megoldás volt a koncepcióban, amit ma már látványosan jelenít meg az Alaptörvénynek a különleges jogrendre vonatkozó egységes szabályozása.

Az alkotmányos garanciák hangsúlyozása miatt érdemel figyelmet a *Bragyova András* által még 1995-ben készített *„alternatív" alkotmánykoncepció.* Szerinte a fegyveres erőkre vonatkozó legfontosabb szabályokat – feladataik meghatározása és az irányítási-vezetési jogok rögzítése – az alkotmánynak a közigazgatásról szóló részében kell elhelyezni. A rendőrség szabályozását és a rendőrség közigazgatási szervi minőségének külön definiálását is e fejezetben javasolta megtenni. Így a közigazgatás alkotmányosságára megállapítani ajánlott valamennyi garancia e szervekre is kiterjedne, hacsak az Alkotmány nem engedne eltérést attól. A fegyveres erőkre nézve kiemelten javasolta a civil irányítás alkotmányos elvének rögzítését, elválasztva azt a fegyveres erők igazgatásától. A fegyveres erők belföldi célú nem fegyveres felhasználásának (például katasztrófaelhárításban való részvétel) és az alkotmányos intézmények működése védelmére való (fegyveres) alkalmazásának szabályait is itt ajánlotta elhelyezni azzal, hogy ez utóbbit több feltételhez kötötte volna, és szigorú eljárási, de nem tartalmi korlátok közé javasolta szorítani.[38]

Bár nem különálló és alternatív megoldási javaslatokként, mégis érdemes kitekinteni a témával foglalkozó jogirodalom újabb felvetéseire is, hiszen e körben *Farkas Ádám* és *Till Szabolcs* is több olyan észrevételt vagy javaslatot fogalmazott meg, amelyek a honvédelmi, sőt a tágabb értelemben vett védelmi alkotmány átfogó jellegének erősítése, illetve egységességének és korszerűségének fejlesztése felé mutattak, különös tekintettel az újabb jogalkotás kérdéseire, valamint a biztonsági környezet változásaira. Egyrészről ugyanis érzékelhető, hogy az Alaptörvény megalkotásáig is jelentős fejlődési utat bejáró védelmi alkotmány terén további korrekciók válhatnak szükségessé, amelyek különösen az új típusú biztonsági kihívásokkal szembeni állami fellépést és ezen belül a Magyar Honvédség feladatrendszerét

[37] *A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő Bizottság Titkárságának szövegtervezete, 1997. január 7.* In Somogyvári (1998): *i. m.* 1039–1042.; *A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő Bizottság Titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10.* Uo. 1103–1106. A szövegtervezet az OGY-hez nem lett benyújtva annak ellenére, hogy azt az Alkotmány-előkészítő Bizottság egyhangúlag fogadta el, és az OGY határozatban meghatározott szabályozási elvektől csak akkor tért el, ha abban a bizottságban részt vevő valamennyi képviselőcsoport egyetértett. Uo. 1057.

[38] Bragyova András (1995): *Az új Alkotmány egy koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA ÁJI, Budapest. 184–187.

érintik.[39] Másrészről az érintett szerzők arra is felhívják a figyelmet, hogy a különleges jogrendi szabályozás kérdéseit is középtávon érdemes lehet újragondolni,[40] hiszen a folyamatos esetkörbővüléstől eltekintve is kérdésessé válik, hogy az újabb biztonsági környezethez mennyiben illeszthető az a jelenleg hatályos magyar szisztéma, amely logikailag zártnak tekinthető ugyan, de nem belátható, hogy meddig kell még bővíteni az újabb és újabb kihívások – például a jelenleg nem kezelt kiberfenyegetés vagy más jelenség – apropóján. Ezek a kezdeményezések egyértelműen rendszerszintű átgondolást és felülvizsgálatot sürgetnek, amelynek keretében a történeti és kortárs nemzetközi minták mellett összhangba kellene hozni a katonai védelem újabb tendenciáit az államreform igényeivel és a fegyveres védelem újabb kihívásaival egyaránt.

5. A honvédelmi alkotmány magja: a Magyar Honvédség alapvető feladata

5.1. Kötelesség, rendeltetés és védelmi feladat

A fegyveres erő feladata és rendeltetése a honvédelmi alkotmány első számú kérdése. „Ellenséges támadások elleni védelmezés sok idejig, ha ugyan nem mindenkorra, minden államra nézve szükséges leszen […] Az e végből alkalmazandó eszközök ugyan különbözők, de két főnemből állanak, ugyanis sajátos fegyveres készületből s más államokkal való egyesülésből közös védelem végett.”[41] A Magyar Honvédség alapvető feladatának az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében való meghatározása követte az előbbi majd 150 éves megállapítást,[42] és a külső támadások elleni védekezés (a haza katonai védelme) két alapvető módjáról tett említést: „A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.” A védelem egyrészt a saját „fegyveres készület”, a Magyar Honvédség (kötelezettsége) útján valósul meg, másrészt a Magyar Köztársaság (mivel a Magyar Honvédség kötelezettsége a közös védelmi

[39] Lásd: Till Szabolcs Péter (2016): Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 4. évf. 1–2. sz. 7–63.; Farkas Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle,* 145. évf. 1. sz. 44–58.; Farkas Ádám (2016): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére.* Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest; Farkas Ádám (2015): Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 3. évf. 1. sz. 5–51.

[40] E tekintetben az MTA TK Jogtudományi Intézete, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, valamint a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság közös szervezésében 2017. április 21-én megvalósult konferencián Farkas Ádám *A jogállamon túl a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban* címmel tartott rendszerszemléletű és javaslattételre törekvő előadást, míg Till Szabolcs Péter *A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei* címmel értékelte a hatályos szisztémát, megállapítva, hogy annak átfogó megújítása nélkül nem lát esélyt a rendszer szakszerű, de csak részleges megújítására.

[41] Robert von Mohl (1871): *Az államtudományok encyklopaediája*. Heckenast Gusztáv, Pest. 448.

[42] Igaz, ezzel eltért attól a több nyugat-európai államban, illetve korábban hazánkban is elfogadott megoldástól, amely nyitott volt a fegyveres erő igénybevételére egyes békeidejű rendvédelmi feladatok – támogató szerepkörben történő – ellátása érdekében.

feladatok ellátása) a más államokkal való, a közös védelmet célzó „egyesülést" is ismeri, mint a külső támadások elleni védekezés eszközét.

Mivel a Magyar Honvédség állami szerv, a kötelesség alatt *feladatot* és ezzel együtt *rendeltetést* kell értenünk. Ezt erősítette meg a 20/2006. (V. 31.) AB határozat szóhasználata is: „A korlátozás szoros összefüggésben áll az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében és 70/H. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányos feladatokkal és kötelezettségekkel. Az előbbi [a] haza katonai védelmét és a nemzetközi kötelezettségből eredő védelmi feladatok ellátását a Magyar Honvédség feladatává teszi. Az utóbbi a haza védelmét minden állampolgárt terhelő alkotmányi kötelezettségként határozza meg."[43]

A kötelezettség feladatként való értelmezése az Alkotmány 5. §-ával[44] összefüggésben volt megerősíthető, hiszen a haza (az ország) védelmének az államot terhelő általános kötelességét ez a rendelkezés állapította meg;[45] a 40/A. § jelölte azt az állami szervet, amely e védelem egyik módját, a katonai védelmet megvalósítja. A rendelkezésben szereplő „haza" kifejezés alatt az 5. § értelmezéséhez hasonlóan a magyar állam szinonimáját kellett értenünk. Amikor tehát az 5. § az ország függetlenségéről és területi épségéről, valamint nemzetközi szerződésekben rögzített határairól tett említést, az alatt a magyar állam függetlenségét stb. érthettük. Ugyanígy a haza védelme a Magyar Honvédség alapvető kötelességeként (feladataként) elsődlegesen az állam (ország) védelmét jelentette az 5. § szerinti aspektusokban.

A 40/A. § (1) bekezdése és az 5. § közötti szoros értelmezési kapcsolatot az AB is megerősítette.[46] A védendő tárgyakat és az általános honvédelmi kötelezettség kérdését elbíráló 50/2001. (XI. 29.) AB határozat a következőképpen sorolta fel: „a nemzeti értékeknek, az ország függetlenségének, szuverenitásának, a nemzeti javaknak, az állampolgárok életének, testi épségének, vagyonának eredményes védelme".[47]

A hatályos Alaptörvényben nem található a korábbi Alkotmány 5. §-ához hasonló külön szabályozás. A katonai védelem alapvető feladata „Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak vonatkozásában áll fenn. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az egységes honvédelmi alkotmány megteremtésekor a fegyveres erő alapvető feladatának

---

[43] ABH 2006, 315, 326.

[44] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 1989. október 23-ától hatályos 5. §-a úgy fogalmazott, hogy „a Magyar Köztársaság állama védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait."

[45] A „haza védelme" az AB értelmezésében nemcsak kötelezettség vagy feladat, hanem olyan alkotmányos érték is, amely más alapvető jog korlátozására alapul szolgálhat. [46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260, 278–279.].

[46] „Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosítására irányuló 2000. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) 5. §-ával módosította az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésének idézett első mondatát. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 5. §-a megsértésére vonatkozó indítványi hivatkozásokat az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése új szabályozásának összefüggésében vizsgálta. E rendelkezésnek az indítvány előterjesztésekor hatályos szövege szerint a fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége a haza katonai védelme. Az Alkmód. bővítette a fegyveres erők feladatát, és kötelességükként jelölte meg a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátását, így a szerződés kifogásolt cikkeiben megjelölt kötelezettségek teljesítését is." [5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86, 91.] A két rendelkezés közötti szoros kapcsolatot a határozat több fordulatában is megerősíti az AB (ABH 2001, 86, 92.).

[47] ABH 2001, 359, 367.

meghatározása *magába olvasztotta* a korábbi 5. §-t, és egyben a „haza katonai védelme" általános meghatározását a katonai védelem konkrét tárgyainak rögzítésével váltotta fel.

Az ország függetlenségének és területi épségének védelme a korábbi honvédelmi alkotmányban (az Alkotmány 5. §-a nyomán tehát) az állam egészének vagy másként az *államnak általában* képezte kötelességét és feladatát, a mai szabályozásban ez a fegyveres erő rendeltetéseként és alapfeladataként nyer meghatározást. Más kérdés, hogy a „Magyar Köztársaság állama" fordulat – noha ez alatt egyértelműen az államot kellett érteni – nem volt egészen problémamentes. E védelmi feladatok megjelölése az Alkotmány egészének értelmezése szempontjából is aggályos volt, másrészt a korábbi marxista-leninista alkotmány- és államfelfogás elvi alapjaiban gyökerezett, ezért a „rendszerváltás nyomán szükségtelenné vált az állam létének és működésének ily módon történő legitimálása".[48]

Ami a határok védelmének feladatát illeti, a két szöveg [Alkotmány 5. § és Alaptörvény 45. cikk (l) bekezdés] közötti eltérés a „nemzetközi szerződésekben rögzített" fordulat elhagyásában mutatkozik meg. Egyetértünk Sulyok Gáborral, aki hangsúlyozta, hogy az ország területének (területi épségének) védelméhez mint tárgyhoz képest a határok védelmének külön említése az 5. § szintjén sem növelte a védett értékek számát, hiszen a határok sértetlenségének védelme (sérthetetlenségének biztosítása) az államterület sértetlensége védelmének (sérthetetlensége biztosításának) csak egyik részét, aspektusát képezi. „A területi épség védelmével összefüggő kötelezettség következésképp nemcsak az államterület méretének megváltoztatását célzó támadások, hanem az ilyen szándék hiányában végrehajtott egyéb magatartások elhárítására is kiterjed. A területi épség tágan, a Magyar Köztársaság területének sérthetetlenségeként értelmezhető."[49] Fontos azonban kiemelni, hogy ez a megfogalmazás egyértelműsítő szerepet még betölthet, hiszen expressis verbis katonai feladatként tételezi az államhatár védelmét, és egyben hatásköri elhatárolást tesz a rendőrség feladataként az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladattól, az államhatár rendjének védelmétől, azaz a határőrizeti és határrendészeti feladatoktól.

A nemzetközi szerződésekre utalás *elhagyása* valójában *pontosabbá tette* a védelem tárgyáról szóló alkotmányi rendelkezést, hiszen a határok meghatározásának (megváltoztatásának) leggyakoribb békés módja ugyan a nemzetközi szerződés megkötése, de nem kizárt (és a magyar történelemben is volt erre példa) a nemzetközi bírói fórumhoz fordulás vagy éppen a felségjogról való lemondás (egyoldalú aktussal történő módosítás).[50]

5.2. A katonai védelem mint fegyveres védelem és annak újabb kontextusai

Az Alaptörvény 45. cikke az első mondatában rögzíti, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség". Ezzel egy több mint tízesztendős „átmeneti" állapotot zárt le, hiszen az Alkotmány a 2004. évi CIV. törvénnyel történt módosítása óta nem tartalmazta a „fegyveres erő" megjelölést a Magyar Honvédséggel kapcsolatban, azaz nem nevezte a honvédséget fegyveres erőnek. A határőrség teljes egészében rendvédelmi szervvé

[48] Sulyok Gábor (2009): 5. § [Védelmi kötelezettség]. In Jakab (2009): *i. m.* 311.
[49] Sulyok (2009): *i. m.* 313.
[50] Sulyok (2009): *i. m.* 314.

alakítása miatt a fegyveres erők többes számú kifejezése indokolatlanná vált, de az említett alkotmánymódosítás az egyes számú kifejezést (fegyveres erő) is megszüntette. Így egy évtizedig az Alkotmány *egyetlen rendelkezése sem jelentette ki* azt kifejezetten, hogy a Magyar Honvédség *fegyveres* állami szervezet lett *volna.* Akár el is intézhetnénk a kérdést, a mulasztást az alkotmányozó pótolta, a kérdés nyugvópontra jutott. Ennél azonban valamivel összetettebb a helyzet, hiszen az Alaptörvénnyel létesített átfogó *és koncentrált honvédelmi alkotmányszabályozás* olyan rendelkezéseket is érintett („kivezetett" az alkotmányos szabályozásból), amelyek a fegyveres erővel kapcsolatban hatásköri és felelősségi feltételeket és szabályokat tartalmaztak – és egyértelműen utaltak a fegyveres jellegre.

A „fegyveres erő" kifejezést ugyanis az Alkotmány a „külföldi fegyveres erő" alkalmazásával összefüggésben használta [19. § (3) bekezdés j) pont], a „fegyveres" kifejezést a „külső fegyveres támadás" [19. § (3) bekezdés n) pont] vagy „idegen hatalom fegyveres támadása" [19. § (3) bekezdés h) pont], „külső fegyveres csoportok váratlan betörése" [19/E. § (1) bekezdés] kapcsán ismerte, illetve az egyesülési jog keretében említette „politikai célt szolgáló fegyveres szervezet"-ként [63. § (2) bekezdés]. Használta a szót emellett a „fegyveres cselekmények" [19. § (3) bekezdés i) pont], továbbá ugyanott a „fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények" kitételben.

Abból a tényből, hogy a fegyveres támadások elhárítására az Alkotmány a Magyar Honvédség alkalmazását helyezte kilátásba, illetve alapvetően ilyen esetekben engedte meg alkalmazását, evidensnek tűnt, hogy a Magyar Honvédség fegyveres erő. Hiszen fegyveres erő vagy fegyveres támadás elhárítása nem képzelhető el fegyver nélkül. A Magyar Honvédség *fegyveres* erő *jellege* levezethető volt a védelem *katonai* jellegéből is, amelyet egyébként a mai alkotmányszöveg is hangsúlyoz. A *katonai* jelző hagyományosan magában foglalja, hogy a védelem *fegyverrel* történik, mert ez a katonai tevékenység klasszikus *differentia specificája.* A hadsereg Lorenz von Steinre visszavezethető definíciója szerint „[a] hadsereg azt a fizikai erőt testesíti meg, melyre az államnak feladatai végrehajtása érdekében szüksége van. Elsősorban arra szolgál, hogy a külső támadások ellen megvédje. Emellett a fennálló jogrendet veszélyeztető belső mozgalmak elnyomására is felhasználható, ha a rendőrség eszközei (ereje) nem elegendő".[51]

Mindettől függetlenül tény marad, hogy az Alkotmány elég hosszú ideig nem nevezte egyértelműen és közvetlenül fegyveres erőnek a Magyar Honvédséget. Az, hogy az Alkotmányból a Magyar Honvédségnek fegyveres erőként való definiálása csak értelmezéssel volt levezethető, nem feltétlenül volt megnyugtató, így egyértelmű, bár aprónak tűnő előrelépésként kell fogadnunk az Alaptörvény idézett rövid mondatát.

A fegyveres erőként való meghatározás újabb kontextusaként értelmezhető azonban, hogy az elmúlt évek dinamikusan és negatív jelleggel változó biztonsági környezetében a Magyar Honvédség feladatrendszere úgy az Alaptörvény, mint a honvédelmi alkotmányjog szintjén olyan változásokon ment keresztül, amelyek a szürke zónás, tehát a fegyveres erő fellépését igénylő honvédelmi jellegű és a fegyveres erők által hazánkban el nem látható rendvédelmi jellegű kihívások kezelésének kényszerével teszik kérdésessé a fegyveres erő jellegének sajátos karakterisztikáját. Akár az Alaptörvény hatodik módosítása

[51] Lorenz von Stein (1872): *Die Lehre von Heerwesen*. J. G. Cotta, Stuttgart. 5. Ismerteti: Stern (1980): *i. m.* 851. Stern megjegyzi, hogy a fizikai erő *(physische Kraft)* szót a fegyveres erő *(bewaffnete Macht)* kifejezésre cserélve ma is érvényes definíciót kapunk.

szerinti terrorveszélyhelyzethez köthető felhasználást, akár a migrációs válság kezelésében való közreműködést, illetve a terrorizmust elhárító szerv sajátos külföldi feladataiban való közreműködést vesszük számításba,[52] egyértelmű, hogy előbb új kutatásokkal, majd ezeken nyugvó szabályozási javaslatokkal kell előállni annak érdekében, hogy a honvédelmi alkotmány kohéziója és zártsága ebben a változó környezetben is megmaradhasson. E körben természetesen politikai mérlegelés tárgya, hogy a nyugati – és ezzel szinkronizálható korábbi hazai történeti – mintákat követve a magyar fegyveres erőt is bevonjuk-e az egyes békeidejű rendvédelmi feladatokba, vagy megtartjuk a rendszerváltó szemléletet, és ezt csak különleges jogrend idején tesszük lehetővé. Azonban a meghozott döntéseket a honvédelmi alkotmány rendszerében következetesen kell megjeleníteni, szabályozni és a rendszer egészén átvezetni.

5.3. A hatékony és észszerűen szervezett haderő kérdése és az államreform kapcsolódásai

Ahogyan az Alkotmány feladat- és hatásköri szabályai, úgy az Alaptörvény rendelkezései sem – különös tekintettel a legerősebb állami kényszerítő erő, a fegyveres erő alkalmazására – egy alkotmányon kívüli vagy az alkotmány előtt adott állapotot korlátoznak, azaz nem a meglévő fegyveres erők alkalmazásának, felhasználásának adják meg az alkotmányos korlátait, mert ez azt jelentené, hogy ezek az erők az Alaptörvény vagy Alkotmány előtt vagy nélkülük is léteztek volna.

A védelmi alkotmány „lelke", az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése, illetve az azt felváltó Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése ezért létesítő *és felhatalmazó* szabály. Ahogy az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat megerősítette: „Az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése az államszervezeten belül a fegyveres erőket – közöttük nevesítetten a Magyar Honvédséget – jelöli ki a haza katonai védelmére" (ABH 2001, 359, 366.). Így ez a két szabály nem az Alkotmánytól/Alaptörvénytől függetlenül létrehozott Magyar Honvédség alapvető feladatát (kötelességét) rögzíti, hanem alkotmányos szinten *tételezi és létre is hozza* a Magyar Honvédséget. A hadsereg „*nem áll kívül a végrehajtó hatalmi rendszeren,* az államszervezeten belüli autonómiája *nem a priori* természetű."[53]

[52] *A rendőrségről* szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. § (6) bekezdése értelmében a Magyar Honvédség az erre vonatkozó kormányzati döntések alapján közreműködhet a külképviseletek létesítményeinek, illetve személyi állományának védelmében. Ennek mintájára a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdés i) pontja alapján a Magyar Honvédség a megfelelő kormányzati döntéshozatalt követően részt vehet a fegyveres cselekményekkel összefüggésben külföldön rekedt magyar állampolgárok kimenekítésében. Ezen feladatok természetesen elvi szinten támogatandók, a fegyveres erő alkotmányos meghatározottsága és feladatrendszere tekintetében azonban olyan újdonságként értékelendők, amelyek középtávon szükségessé teszik a Magyar Honvédség jogállásának és feladatrendszerének átfogó felülvizsgálatát is.

[53] Hasonló értelemben a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat: „Nem tartoznak az Alkotmánybíróság vizsgálódása körébe sem azok a politikai és szakmai törekvések, amelyek – különböző okokból – a fegyveres erőknek az államszervezeten belül viszonylagos autonómiát kívántak biztosítani, sem azok a kül- és belpolitikai körülmények, amelyek között a fegyveres erők mai irányítási és vezetési struktúrája létrejött. A fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás – a politikai indíttatástól függetlenül, úgy, ahogyan az az Alkotmányban megvalósult – természetes velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai kívülállásának alkotmányi biztosítása" (ABH 1991, 217, 224.).

Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat szerint az 5. § az állam feladatává tette a nép szabadságának és hatalmának, az ország függetlenségének és területi épségének, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határainak védelmét. Ez az alkotmányos előírás nem egyszerűen államcélt, hanem az állam számára megkerülhetetlen kötelezettséget határozott meg. A kötelezettségek teljesítéséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy az államnak ehhez megfelelő eszközök álljanak a rendelkezésére. Visszautalva egy korábbi, a 46/1994. (X. 21.) AB határozatra, az AB hangsúlyozta, hogy az állam kötelessége a hon (a haza) védelmének biztosítása, amihez kellő számú fegyveres szolgálatot teljesítő katona kiképzése szükséges.[54]

A korábbi Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében a Magyar Honvédséget az államszervezeten belül a haza katonai védelmére kijelölő szabály „tartalmilag az államot terhelő alkotmányos közjogi kötelezettség részeként fegyveres alakulat létrehozását és fenntartását írja elő az állam számára. Az Alkotmány a fegyveres erő meglétét konkrét, az államot minden időben egyformán terhelő feladatokhoz köti (a haza katonai védelme, valamint nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása). E feladatok összhangban állnak az Alkotmány 5. §-ában az állam számára előírt kötelezettségekkel. Ugyanakkor az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdése a haza védelmét állampolgári kötelezettséggé teszi, az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése pedig a honvédelmi kötelezettség teljesítésének módjait is meghatározza. Az Alkotmány e három rendelkezésének összevetéséből nyilvánvaló, hogy az állam mozgásterét az Alkotmány 5. §-ában meghatározott feladatai jelöli ki.”[55] A fenti értelmezés megítélésünk szerint az új Alaptörvény szövegének szempontjából is érvényesnek tekinthető, hiszen ez a szöveg a régi 5. § és a 40/A. § összekapcsolásával keletkezett.

Az AB ismertetett felfogása a fenyegetésekre és veszélyhelyzetekre *ténylegesen* és adott esetben *azonnal* reagálni képes haderő fenntartását tartotta fontosnak, sőt alkotmányosnak. Mint leszögezte: „a személyes szolgálat útján ellátandó honvédelmi kötelezettség igénybevételének olyan lehetőségét kell az állam számára biztosítani, amely minden időben biztosítja, hogy a honvédelemmel összefüggő feladatait kiegyensúlyozott módon teljesíthesse. Eszközök és lehetőségek hiányában ugyanis kritikus és előre nem tervezhető helyzetekben oly módon szűkülhet be az állam mozgástere, hogy nem tud eleget tenni az Alkotmány 5. §-ából rá háruló kötelezettségeknek”.[56]

A feladatokra való alkotmányos kijelöléssel függ össze a hadsereg megszervezésének alapvető *alkotmányos* kívánalma: a hatékony és észszerűen szervezett haderő követelménye, hiszen az Alkotmány 5. §-ában és 40/A. § (1) bekezdésében – ma az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésében – meghatározott feladatok (kötelezettségek) *aktív állami cselekvést* feltételeznek és igényelnek, vagyis az államot a kötelezettségek teljesítésének észszerű megszervezése is terheli, méghozzá „mindenkor és minden helyzetben”. Ez túlmutat a Magyar Honvédség működőképességének, harcképességének fenntartásán, magában foglalja a honvédelem rendszerének hatékony kialakítását is, amely „az állam és állampolgár részéről az együttműködés stabil formáját kívánja meg”. Önmagából sem a 40/A. § (l) bekezdéséből nem volt, és a 45. cikk (1) bekezdéséből sem vezethető le, határozható meg a haderő *konkrét*

[54] ABH 2001, 359, 366.
[55] ABH 2001, 359, 366–367.
[56] ABH 2001, 359, 367.

típusa, vagy épp a hatékony és észszerűen szervezett haderő követelményeinek való megfelelés sajátosságait meghatározó generális elv.

E körben érdemes azzal is számot vetni, hogy bár a haderő vitán felül álló módon *sui generis* intézménye az államnak, az sem lehet vitás kérdés, hogy sajátosságai mellett változatlanul beletartozik a végrehajtó hatalom szervrendszerébe. E körben tehát a haderő sajátos szervezési elveinek védelme mellett a szervezet kialakítása és formálása során szükségszerű az államigazgatás egészét meghatározó rendszerszintű elvárásokkal való összhangra is törekedni. Mérlegelendő és áttekintendő, hogy az államreform keretében zajló szervezeti fejlesztések miként ültethetők át a haderő irányításának a szervezeti vonatkozásaira úgy, hogy eközben az a történelmileg értékes minta, amit a vezérkari kultúra jelent – a kor kihívásaihoz igazodó fejlesztés mellett – megmaradjon,[57] *sőt felelevenítve például Magyary Zoltán gondolatait, akár a „civil" közigazgatásban is jobban hasznosítható legyen.*[58] Ez a kérdés azért is fajsúlyos, mert messze túlmutat az alapvető harmonizációs vagy intézményintegrációs törekvéseken, hiszen egyértelműen érinti például a haderő vezetésének és irányításának szervezeti kereteit vagy teljes működését, de még tágabban a civil közigazgatás fejlesztésének kérdéseit is.[59]

Noha a német és osztrák felfogás értelmében a védelmi alkotmánynak szükséges része, hogy a haderő jellegéről (sorozott vagy önkéntes, esetleg milíciajellegű) az alkotmányos szabályok állást foglaljanak, ez az állásfoglalás korábbi Alkotmányunkban és az Alaptörvényben sem a honvédséget szabályozó rendelkezésekben, hanem a 70/H. §-ban történt meg. Bár az Alkotmány 5. §-a és 40/A. § (1) bekezdése alapozta meg, a 70/H. § rendelkezései rögzítették az állam igényét a személyes szolgálati kötelezettség teljesítésére. A honvédelmi feladatokat meghatározó „alkotmányi rendelkezések nem tesznek fokozati különbséget békeidőre és ettől eltérő állapotokra nézve az állam kötelezettségei és ennek teljesítéséből fakadó igényei érvényesíthetősége között. Az alkotmányos kötelezettségként megoldandó feladat jellegétől, a fennálló veszélyhelyzettől és számos egyéb tényezőtől függően az állam

[57] E tekintetben átgondolandónak tartjuk a Hvt. azon szabályozását, amely a 38. § (1) bekezdésével főként a minisztériumba integrált vezérkar szabályozása okán úgy fogalmaz, hogy a Magyar Honvédségnek része a Honvédelmi Minisztérium is. Ez meglátásunk szerint problémássá teszi a vezetés és irányítás kérdését, mivel a Honvédelmi Minisztérium mint irányító szerv a törvény betűje szerint integráns része az irányított Magyar Honvédségnek. Emellett az integrált minisztériumi modell a katonai vezetés vonatkozásában is kérdéseket vet fel, egyrészről azért, mert a Honvéd Vezérkart a központi közigazgatás szintjére helyezte, ahol a katonai vezetés feladatrendszerén messze túlmutató kormányzási, politikai funkciók is megjelennek, másrészről azért, mert a Honvéd Vezérkar főnökének a katonai vezetési és szakirányítási jogköreit a Hvt. 45. § (1) bekezdése a honvédelemért felelős miniszter jogából származtatott jogkörként jeleníti meg.

[58] Magyary Zoltán a közigazgatás racionalizálásával kapcsolatban – főként Henri Fayol tanaira építkezve – többször is értékes mintaként mutatott rá a katonai vezérkarok képzési, személyzeti, működési sajátosságaira azzal a javaslattal, hogy szükségesnek látta egy közigazgatási vezérkar kialakítását is a hatékonyabb államműködés érdekében. Lásd: Magyary Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 17–22.; Magyary Zoltán (1931): *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Athenaeum, Budapest. 17–30.; Magyary Zoltán (1939): Államéletünk válsága. Különlenyomat az 1939. évi *Egyedül vagyunk* 6. számából, Budapest. 12–16.; Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. 528–535.

[59] Ennek aktuális kérdéseiről és kritikus vonulatairól bővebben lásd: Till Szabolcs Péter – Zséli János (2016): Magyarország katonai védelmének szervezete és szabályozása. In Farkas–Kádár (2016): *i. m.* 72–94.; Kádár Pál (2016): A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai. In Farkas–Kádár (2016): *i. m.* 212–244.

jogosult eldönteni, hogy a honvédelmi kötelezettség teljesítését adott időszakban vagy időpontban állampolgáraitól milyen terjedelemben igényli, illetve kiket és milyen feltételek mellett mentesít a személyes szolgálati kötelezettség egyes típusai alól".[60]

Ma ezek a szabályok a *XXXI. cikkben* találhatók meg, amely egyrészt rögzíti, hogy minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére, másrészt hogy Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn. A (3) bekezdés rendelkezik a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálati kötelezettségéről, rendkívüli állapot idején, vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz.

5.4. A védelmi feladat alkotmányi részletei

Megítélésünk szerint változatlanul érvényes a korábbi 40/A. §-ba foglalt katonai védelmi kötelezettség más alkotmányi rendelkezésekre tekintettel történő kibontása az új szabályozás alapján is. Eszerint: az állam köteles létrehozni és fenntartani a Magyar Honvédséget; a Magyar Honvédség fegyveres erő, amely alapvetően *védelmi* haderő.[61] A Magyar Honvédségnek alapvető és egyéb feladatai vannak, amelyek közül az alapvető feladatokat az Alkotmány rögzíti, ezek körén belül törvény további feladatokat állapíthat meg.[62]

Alapvető feladat a függetlenség, területi épség és a határok katonai védelme, amely szükségképpen fegyveres védelmet (vagy annak képességét) jelenti, továbbá a nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. Az alapvető feladatok alaptörvény-módosítás nélkül nem vonhatók el,[63] érvényesítésüket és végrehajtásukat nem „ronthatják le" a törvénnyel megállapított további feladatok.[64]

A Magyar Honvédség Alkotmányban rögzített alapvető feladatai és a törvényben meghatározott további feladatai között létezett ugyanakkor egy *„köztes"* mező: az Alkotmány más rendelkezéseiből következő, nem „alapvető"-ként meghatározott feladatok. Ezek a mai szabályozásban is megvannak. Kiemelten említendő a korábbi Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében rögzített alapvető feladatok és a 40/B. § (2) bekezdésében rögzített „felhasználás" viszonyának tisztázása, amelyek a jelenlegi szabályozásban a szükségállapotról szóló 50. cikk (1) bekezdésében jelennek meg (a korábbi 40/B. §-hoz képest az Alaptörvény más helyen definiálja a szükségállapot fogalmát).

---

[60] 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABJ-12001, 359, 367.

[61] A Honvédséget a Hvt. (1) bekezdése polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő és centrálisan vezetett fegyveres állami szervezetként, illetve haderőként határozza meg. Jelenleg azonban nem a törvényi, hanem az alkotmányos meghatározottságra koncentrálunk.

[62] 152/13/1998. AB határozat, ABH J 999, 653, 657.

[63] Mivel az alapvető feladatokat maga az Alaptörvény határozza meg (tételezi), értelemszerű, hogy ennek a módosítása nélkül, más törvényi szabályok megalkotásával a Honvédségtől ezek az alapvető feladatok nem csoportosíthatók át más szervhez vagy nem szüntethetők meg.

[64] Ennek hangsúlyozását annak ellenére fontosnak tartjuk, hogy az Alkotmány nem tartalmaz a német *Grundgesetz* (GG) Art 87a. (2) bekezdéséhez hasonló korlátozást, amely kifejezetten rögzíti, hogy a védelmi erőket *(Streitkräfte)* a védekezésen kívül csak akkor lehet más feladatra felhasználni (igénybe venni), ha maga a GG azt kifejezetten megengedi.

A lényegét tekintve változatlan szabály szerint a Magyar Honvédséget szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A rendelkezés változatlanul a Magyar Honvédség *„felhasználásának”* feltételeit határozza meg, ennyiben tehát nem tisztán feladatköri szabály. A feltételrendszer alapja egyrészt a két különleges jogrendi esetkörhöz meghatározott valamely biztonsági fenyegetés, vagyis szükségállapot esetén a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények, míg terrorveszélyhelyzet esetén a terrortámadás vagy annak jelentős és közvetlen veszélye. Emellett azonban további feltétel az is, hogy a Magyar Honvédség felhasználásához a döntéshozónak ki kell mondania, hogy a kialakult krízis kezelésére a rendőrség (és új elemként a nemzetbiztonsági szolgálatok) alkalmazása nem elegendő. Ez utóbbiból azonban egyértelműen következik, hogy a haderő feladata a „felhasználás” során közreműködő jellegű az említett veszélyeztető cselekmények elhárításában.[65]

Nem puszta didaktikai kérdés, hogy a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában való közreműködés alkotmányos szinten meghatározott feladata-e a Magyar Honvédségnek, vagy az „csak” a törvényben rögzített egyéb feladatok egyike, amelynek feltételeit azonban az Alaptörvény határozza meg. Megítélésünk szerint ez külön feladatköri szabály volt már az Alkotmány hatálya alatt is, amely akkor a 19. § (3) bekezdés i) pontjában és a 19/C. § (1) bekezdésében foglaltaknak a feladatköri megjelenéseként volt értelmezhető. A mai szabályozásból is egyértelmű, hogy a felhasználás elrendelésével kapcsolatban hatásköri szabályról van szó (az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök „dönt a felhasználásról”), de a hatásköri szabály értelmetlen volna, ha ennek a másik, a döntéssel érintett fegyveres erő oldalán nem társulna hozzá feladatkör-típusú kötelezettség.

6. A honvédelmi alkotmány előtt álló kihívások és a biztonsági környezet változásai

Az Alaptörvénnyel és annak hatodik módosításával kialakult honvédelmi alkotmány, valamint az erre épülő honvédelmi alkotmányjog egyértelműen tükrözi azt a kihívást, amellyel a jogalkotó és a kormányzat a változó biztonsági környezet folytán szembekerült. Az a tény ugyanis, hogy az Ukrajnában kialakult elhúzódó és hibrid hadviseléssel párosuló krízissel, a migrációs kihívással, valamint az újra felélénkülő nemzetközi terrorizmussal az Európai Unió biztonsági környezete egyértelműen negatív irányba változott, és ezzel a biztonságfelfogás is különböző irányokba módosult, közvetlen hatást gyakorol az állam fegyveres védelmére és e körben a katonai védelem korábbi felfogására, keretrendszerére is.

Túlzás nélkül állítható, hogy az elmúlt évek változásai megkérdőjelezték azt az alapvetést, amely a honvédelmi alkotmány magjában lényegében a katonai típusú fenyegetésekkel szembeni fellépés kizárólagosságára fókuszált, és a Magyar Honvédség feladatkörében nem jelenítette meg a béke idején és belföldön történő rendvédelemben közreműködő feladatellátást. E körben egyes lépések, változások már történtek a honvédelmi alkotmányjog

[65] Ezt jelenleg is így határozza meg a Hvt. 80. § 6. pontja.

terén,[66] azonban a biztonsági és geopolitikai környezet alakulása, valamint a nemzetközi minták figyelembevétele következtében okkal tehető fel, hogy e körben további kérdések, megoldásra váró kihívások merülhetnek fel, nem beszélve az alapfeladatok meghatározásának nyitott kérdéseiről. E tekintetben várhatóan sarokponti kérdés lesz, hogy a Magyar Honvédség bevonható-e, illetve bevonandó-e béke idején a terrorizmus elleni fellépésbe, ha a fenyegetettség szintje már magas, de a terrorveszélyhelyzet kihirdetése még nem indokolt. Erre több nyugati példa is felhozható.[67] Idekapcsolható, bár álláspontunk szerint a fenyegetés jellegéből adódóan önállóan vizsgálandó és értelmezendő a hibrid hadviselés jelentette kihívás, amely jellegében ugyan több hasonlóságot is mutathat az eszkaláció egy pontjáig a terrorizmussal, de kezelésében inkább katonai eszközöket és képességeket igényel, ami a fenyegetés sajátosságából – és Ukrajnában látott gyakorlatából – adódóan csak az eszkalációs görbe felívelésének csúcsához közeledve alapozhatja meg a különleges jogrend kihirdetését.

E körben tehát egyrészről felmerül a szürke zónák kérdése a béke és a különleges jogrend között, ami magával hozhat egy katonai típusú válságfogalom megalkotására irányuló vizsgálatot, valamint újabb feladatmeghatározásokat a Magyar Honvédség vagy annak egyes részei – például a katonai rendészet, illetve a különleges műveleti erők – számára. Másrészről azonban szükségesnek mutatkozik a „béke" tartalmi újragondolása is az alkotmányos szabályozás szintjén. E tekintetben hangsúlyozandó, hogy a szürke zónás biztonsági kihívások nem csak, vagy talán azt is mondhatjuk, hogy nem elsősorban a reguláris erők által jelentett fenyegetéseket jelentik.[68]

A honvédelmi alkotmányjog szintjén ugyancsak kérdésként, illetve kihívásként merülhet fel, hogy az újabb honvédségi feladatok, különösen a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésében való közreműködés kapcsán felmerülhet-e a jogalkotóban, és ha igen, akkor milyen szabályozási megoldással, az a lehetőség, hogy eleget téve a regionális politika és védelem igényeinek, biztosítsa azt a lehetőséget, hogy a Magyar Honvédség fegyverhasználati joggal, csapatmozgás keretében részt vegyen valamely partnerállam hasonló válságkezelésében, vagy épp az erre nyitott partnerállamok fegyveres erejét bevonja abba a feladatba, amelyre jelenleg a Magyar Honvédségnek külön nevesített és kizárólagos jogkört határozott meg a honvédelmi törvényben. E kérdés megoldásainál lényeges mérlegelni az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapfeladatok, valamint a 45. cikk

[66] Ezt példázza a már idézett Rtv. 7/E. § (6) bekezdése, a Hvt. 36. § (1) bekezdés h) és i) pontja szerinti feladatok megjelenése mint békeidejű, alapvetően rendészeti karakterű feladatok, valamint a korábbi – a honvédség által védendő, a kormány által kijelölt létesítményekkel összefüggő – feladat kiterjesztése a 2017. évi FINA-világbajnokság létesítményeire.

[67] A párizsi és brüsszeli terrortámadások után a francia és a belga fegyveres erők jelentős állománnyal kapcsolódtak be a rendőrség közrendvédelmi támogatásába. A migrációs nyomás erősödésével és az európai terrortámadások fokozódásával hasonló döntést hozott az olasz kormány is. E körben a legjelentősebb erőket Franciaország mozdította meg, mivel az Opération Sentinelle keretében több mint tízezer fős katonai állományt, valamint ezen felül több ezer rendőrt és csendőrt vont be a fokozott védelmi intézkedések foganatosításába.

[68] Ezt a megállapítást az alkotmányozó már az Alkotmány 1994. január 1-jétől hatályos módosításával megtette, hiszen a váratlan támadás körében „csupán" külső fegyveres csoportok betörésére fókuszált és nem konkrét állami, reguláris erők Magyarországot fenyegető fellépésére. Azóta az ilyen jellegű kihívások palettája csak szélesedett, intenzitásuk pedig jelentősen megnőtt, ahogy ez akár Ukrajna, akár a szír és iraki határterületek esetében látható.

(5) bekezdése alapján tételezett törvényi feladatok viszonyát, illetve esetlegesen a 45. cikk (1) bekezdésének módosítását.

Részint az előző kérdéshez kapcsolódóan, részint a csapatmozgások újabb tendenciáiból[69] önállóan fakadóan vitatható lehet a honvédelmi alkotmány azon korábbi alapvetésének felülvizsgálata, amely a katonai műveletekben való részvételt, illetve a csapatmozgások kérdését egy kétosztatú rendszerben képzelte el, amely a szövetségi kereteket és az azon kívüli együttműködéseket különböztette meg. Ez a szisztéma ugyanis nem feltétlenül tűnik kellően rugalmasnak a regionális együttműködésekben[70] történő fellépéshez, mivel az Alaptörvény 47. cikke a kormány döntési jogkörébe csak a NATO és az EU keretében történő csapatmozgásokat engedte át, miközben az egyes újabb biztonsági kihívásokkal szembeni fellépés terén egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a regionális kooperációk.

Ezen kérdések vagy kihívások részint a biztonságfelfogás változásából, részint pedig egyértelmű geopolitikai változásokból adódnak. Fontos azonban kiemelni, hogy e körülmények némelyike illékony a történelem színpadán, ezért a fenti kérdések tekintetében egyenként is, és összességében is fontos a körültekintő, megalapozott és szisztematikusan átgondolt javaslatok kidolgozása. Ezeknek egyszerre kell építenie a biztonsággal foglalkozó tudományok, a politikatudomány, az államtudományok, a jogtudományok, a rendészettudomány, valamint a hadtudomány megállapításaira, illetve a politikai szándékok és igények mellett arra az alapvető megállapításra, hogy a védelem kérdése egy olyan alkotmányosan meghatározott és összetett alrendszere az államnak, amelyben az ilyen jelentős módosítások a tünékeny indukciós hatásokon messze túlmutató következményekkel járhatnak. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a fenti kérdések ne lennének kezelendők vagy megoldhatók. Csupán arra kell felhívni e körben a figyelmet, hogy a pillanatnyi kihívások kezelése során törekedni kell a már kimunkált rendszerjellegek egymásba záródásának megőrzésére, illetve arra, hogy az akut kérdések kezelésére az *ad hoc* és részleges korrekciók csak rövid távon nyújtanak megfelelő eszközt, hosszabb távon viszont rendszerszintű zavarokat is eredményezhetnek, ami a fegyveres védelem tekintetében egyértelmű biztonsági kockázatokat vagy hatékonyságvesztést is keletkeztethet.

---

[69] A katonai csapatmozgások terén érzékelhető, hogy az Amerikai Egyesült Államok az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keleti felén történő jelenlétfokozó tevékenysége során több esetben épít a szövetségi kereteken kívüli vagy azokon felül jelentkező bilaterális, multilaterális együttműködésekre. Ezekre nézve azonban a magyar alkotmányos rendszer a közös szövetségi partnerség ellenére sem ad felhatalmazást a kormánynak a döntésre, azokat országgyűlési jogkörben tartja az Alaptörvény 47. cikke alapján. E körben nem zárható ki, hogy a szövetségen belül idővel más államok is hasonló politikát fognak folytatni, elvárva a partnerállamok lehető legoperatívabb döntéshozatalát a térség védelmének megerősítése érdekében. Hasonló a helyzet az EU- és/vagy NATO-tagsággal részben, egészben átfedést mutató, de regionális tagságú együttműködésekkel, mint amilyen a V4, vagy a Central European Defence Cooperation. Ez utóbbiak terén is alapvetően országgyűlési jogkörrel kell számolni, ha nem kiképzési jellegű az adott csapatmozgás. A téma kapcsán sajátos és rövid időn belül részleteiben is vizsgálandó kérdéskört jelenít meg az Európai Unió állandó strukturált együttműködése, amelyhez Magyarország csatlakozni kíván *az EU Állandó Strukturált Együttműködéshez való magyar csatlakozásról* szóló 1395/2017. (VI. 28.) Korm. határozat értelmében.

[70] Ezt példázhatja a visegrádi együttműködés, valamint a Közép-európai Védelmi Együttműködés (Central European Defence Cooperation), amelynek aktuális – közös gyakorlattal is demonstrált – csúcskérdése a migrációs válság elleni nemzetközi katonai fellépés lehetőségeinek vizsgálata a Cooperative Security 2017 gyakorlat keretei között.

Összefoglalás

A honvédelmi alkotmány magyarországi megjelenése és elmúlt harmincéves fejlődése tekintetében egyértelmű összegzésként állapítható meg, hogy a témakör mind elméleti, mind szabályozási tekintetben régre nyúló gyökerekkel rendelkezik úgy Európában, mint Magyarországon.

A honvédelmi alkotmánynak az egyértelmű bázisát vagy magját a fegyveres erőre vonatkozó alkotmányos szabályok adják, amelyeknek a védelmi karakter, a fegyveres jelleg, valamint az állam intézményesített védelmi kötelezettsége és a fegyveres erő rendeltetése közti összefüggések adják a pilléreit, a honvédelmi alkotmány kiteljesedését pedig az e köré épülő további honvédelmi tárgyú alkotmányos rendelkezések és ezek alacsonyabb jogszabályi szintű kibontakozása.

Üdvözlendő, hogy a témakörrel egyre intenzívebben foglalkozik a hazai szakíró közösség, amit különösen indokolttá tesz az a tény, hogy az 1989-es demokratikus átmenet óta lényegét tekintve a honvédelmi alkotmány és a honvédelmi alkotmányjog folyamatos fejlődésben, változásban, illetve kihívási helyzetben van.

Kisebb mértékben építve a korábbi történeti tapasztalatokra és nagyobb mértékben meghatározva az 1989-es történelmi körülményektől, elmondható, hogy a honvédelmi alkotmány szabályozása terén mára a fejlődés ellenére is több nagy ívű nyitott kérdés merült fel, amelyekre a hazai szakirodalom is konstruktív reakciókkal igyekszik válaszokat keresni, s jelen fejezet is igyekezett opciókat kínálni úgy a problémák megértése, mint a jövőbeni esetleges jogalkotás támogatása érdekében.

Egyrészről modellkérdés merült fel, amit Till Szabolcs megközelítése alapján két lehetséges narratíva mentén értelmezhetünk. Az egyik lehetőség – Jakab András megállapításaira építve – az 1989-es szisztéma továbbfejlesztése, a biztonságpolitikai igényekhez igazodó megújítása, míg a másik út – Farkas Ádám gondolataira építve – az a megközelítés, amely a honvédelmi, sőt ennél tágabban a védelmi alkotmány történeti és nemzetközi minták szerinti szisztematikus megújítása felé mutat, ami azonban az 1989-es kiindulási ponthoz mérten egy diszkontiunitási narratíva.[71] Ebben a kérdésben jelenleg a magyar szabályozás több bizonytalansági tényezőt felerősítve félúton foglalt állást, hiszen például a terror elleni fellépés tekintetében ragaszkodott az 1989-es alapszisztémához annyiban, amennyiben a fegyveres erőt csak különleges jogrend idején engedi bevonni a fellépésbe, de a migrációs válság kezelése vagy épp a külföldi érdekeltségek védelme terén a nyugati minták felé mozdult el, és béke idején is lehetővé tette a fegyveres erő bevonását. Ez a két modell közti megoldás azonban középtávon felülvizsgálandónak mutatkozik a szabályozás konzisztenciájának megőrzése érdekében.

Másrészről a modellkérdésen túl felmerültek olyan újabb kérdések is, amelyeket a jogalkotónak rövidesen a biztonságfelfogás változásai miatt kell mindenképp kezelnie. Ezt a felfogásbeli változást Till Szabolcs a honvédelmi alkotmányosságról írt monográfiájának tematizálása kapcsán úgy fogalmazta meg, hogy míg a korábbi Alkotmány és alapvetően a 2012-től azt felváltó Alaptörvény honvédelmi értelemben „egy tartós (örök?) béke időszakára berendezkedett államiság két alapvető jogi dokumentuma”[72] volt, addig az elmúlt évek

[71] Vesd össze: Till (2017): *i. m.* 10.
[72] Till (2017): *i. m.* 10.

dinamikus változásai több tekintetben is jelentős jogalkotási és rendszerszintű korrekciót és szemléleti változást idéztek elő.

Egyértelmű e körben például, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének irányváltása és keleti védelmi aktivitása miatt a szabályozás terén újra kell gondolni a kollektív védelem realizálásának és a szövetséges fegyveres erők magyarországi tevékenységének szabályozási alapjait, ahogy az is, hogy mérlegelni kell a regionális védelmi együttműködések honvédelmi alkotmánybeli szabályozásának megújítását vagy épp a Magyar Honvédség békeidejű igénybevételének keretrendszerét és vele a fegyveres erő jogállását és alkotmányos alaprendeltetését is.

Ezekhez azonban rendszerszinten észszerű lehet hozzávenni a honvédelem feletti civil kontroll és a korábban katonai ügyészi jogkörben ellátott, majd onnan elvont törvényességi felügyelet kérdésének áttekintését is.

Mérlegelendő továbbá a katonai rendészet időről időre felmerülő megújításának ügye, hiszen a katonai rendészeti képesség 2016-os centralizálása a Magyar Honvédség Katonai Rendészeti Központjába akár egy nagy ívű fejlesztés kiindulópontja is lehetne, ami részben a nemzetközi színtér katonai rendőri tapasztalataival, részben a Magyar Honvédség rendészeti közreműködésével összefüggésben is fejlesztési irányokat rajzolhat ki. Ez utóbbihoz csatolva vagy akár önállóan is mérlegelhető a terrorizmus elleni fellépés honvédségi vonatkozásainak további vizsgálata és az ezzel összefüggő nemzetközi együttműködések katonai vonatkozásának szabályozási kérdéseinek újragondolása is.

Mindezek tehát a korábbi békehangulatú biztonságfelfogás helyett egy aktívabb védelemre és átfogó megközelítésre berendezkedő transzatlanti védelmi szemlélethez való alkalmazkodás kérdését vetik fel, ami kapcsolódik ugyan a modellkérdéshez, de túl is mutat azon több tekintetben, különösen például a béke fogalmának újragondolása és alkotmányos újrahangolásának felvetése felé.

Mindezeket számba véve fejezetünk összegző javaslata, hogy a honvédelmi alkotmány és alkotmányjog, sőt még tágabban a védelmi alkotmány és alkotmányjog vizsgálatát is el kell vinni az államtudományokra jellemző multidiszciplináris megközelítés és komplex szemlélet felé. Ennek részeként kísérletet kell tenni az átfogó történeti, elméleti, nemzetközi összehasonlító elemzésre, valamint a biztonsággal foglalkozó tudományok, a hadtudományok, valamint a rendészettudományok eredményeinek szintetizálására. Az így kialakuló tudományos eredmények és elemzések ugyanis olyan javaslatok kialakítását szolgálhatják, amelyek a jogalkotás és az államfejlesztés tekintetében is előremutató, a kor kihívásainak megfelelő megújulást idézhetnek elő. A (hon)védelmi alkotmány és alkotmányjog ugyanis az állam legalapvetőbb fegyveres védelmi funkciójának jogállami kereteit adja meg, amelynek korszerűsége nélkül sérül az állam és a társadalom reagálóképessége és biztonsági szintje is. E körben tehát az azonnali reakciók és *ad hoc* módosítások után mindenképp szükséges az átfogó és szisztematikus felülvizsgálat, valamint annak időszakos megismétlése, hogy ennek folytán a jogállami fejlődés töretlen legyen, az állam védelmi képességei pedig a lehető legmegfelelőbb jogállami keretrendszerben legyenek kihasználhatók. Jogállami keretek között ugyanis a képességek fejlesztése csak akkor vezethet a biztonság fokozására, ha a megújított képességek igénybevételéhez megfelelő szabályozás párosul, s így a jogállam mind szabályozásában, mind védelmi képességeiben alkalmazkodik a kor kihívásaihoz. Ennek az alkalmazkodásnak a záloga a honvédelem tekintetében a honvédelmi alkotmány, amelynek intenzív fejlődése az elmúlt évtizedekben megőrzendő értékké és továbbfolytatandó törekvéssé nőtte ki magát.

V. Codificare necesse est… Avagy a honvédelmi ágazat szabályozásának sajátos kérdései és kihívásai napjainkban

Farkas Ádám – Raffay Bálint

„A kodifikáció nem egyszerű törvényalkotás, hanem a jogrendezésnek egy magasabb, nemesebb s összehasonlíthatatlanul bonyolultabb zónája. A kodifikáció során nem egy-egy részkérdést, hanem egy jogterület egészét, egy jogágat átfogóan szabályozó törvénykönyv készül el, kódex jön létre. A kodifikáció tehát a társadalmi valóság egy összefüggő, szerkezetileg a többi terrénumtól elkülöníthető metszetének mélyreható, szisztematikus, részletes szabályozása. Ez a szabályozás pedig nem csupán aprólékos jogi tudást, a szabályok és a joggyakorlat (igazgatási jogalkalmazás és igazságszolgáltatás) pontos ismeretét tételezi fel, hanem a széles látókörű, művelt, tudományosan felkészült, átfogó tudással rendelkező, összehasonlító elemzésekre kész kombinatív elmét is. A jó kodifikátornak tehát rendelkezni kell jogászszakmai praktikus előképzettséggel, jogtudományi ismeretekkel, törvényhozói tapasztalatokkal, de legfőképpen kodifikátori mentalitással.”[1]

Codificare necesse est,[2] vagyis kodifikálni, jogot alkotni, szabályozni szükséges, mondhatjuk némileg áthangszerelve a régi szállóigét. Persze a gondolat folytatása már inkább az lehetne, hogy azért szükséges szabályozni, mert az életben a rend, a rendezettség is szükséges, amit a szabályok közvetítenek. Vitán felül álló, hogy a honvédelem ügyében a szabályozottság a hierarchizált, parancsuralmon nyugvó működés, az erők biztosítottsága és lehető leghatékonyabb alkalmazása érdekében kiemelt jelentőségű. Ezt a történelem is méltán bizonyította, hiszen a katonai szabályozásnak, a katonai rend szabályokkal való körbebástyázásának évezredes múltja van úgy az emberiség, mint hazánk tekintetében.

---

[1] Mezey Barna (2003): Deák, a kodifikátor. *Rubicon,* 14. évf. 9–10. sz. 72.

[2] A „Navigare necesse est, vivere non est necesse.”, azaz hajózni szükséges, élni nem szükséges, latin szállóige, amelyet a köztudat szerint Pompeius mondott hajósainak, mintegy jelezve, hogy a funkciójuk az alapvetően fontos jellemzőjük, és a létezésük ehhez mérten csak addig szükséges, amíg a funkciójukat ellátják.

A szabályozási szükségnek azonban van egy másik indoka vagy dimenziója is, nevezetesen az állam fegyveres védelmének és benne a honvédelemnek a változó környezet[3] miatti változásra kényszerítettsége. A honvédelem mint az állam fegyveres védelmének egyik ágazata elválaszthatatlan az államszervezet egészétől. Az államrendszer rendeltetésénél fogva folyamatos változásban van, akárcsak az a biztonsági környezet, amelyben az állam és az állam fegyveres védelme működik. Ez két irányból is erősíti a szabályozási kényszert. Egyrészről a biztonsági környezet változása folyamatosan korrekciókra, bizonyos korszakos változások esetén pedig megújulásra kényszeríti az állam fegyveres védelmének rendszerét, eszközeit, vagyis szabályozását úgy a normál jogrend – vagy békeidő, ha értelmezhető ez még egyáltalán –, mint a különleges jogrend tekintetében. Másrészről a történelem haladása, a tudományos és technológiai innováció, a társadalmi változások mind-mind az államtól végső soron függetlenül indukálják a reakciókényszerrel az államfejlődést, ami mellett persze az államnak van egy sajátos önfejlődése is, amely a már kialakított szabályok és megoldások javítására, pontosítására irányul a gyakorlati alkalmazás és a többi szabályozási változás tapasztalata alapján. E trendszerű – és alapvetően a fejlődés irányába mutató – folyamatok mellett ugyanakkor arra is utalni szükséges, hogy a szabályozási változások egy része időről időre aktuálpolitikai igények által is determinált, amely folyamatok eredményeként hosszabb-rövidebb ideig a hosszú távú trendekkel akár szöges ellentétben álló szabályozási irányok is megjelenhetnek.

Ez a sok szempontból megalapozott, lényegében kikényszerített szabályozási szükség azonban rendkívül komplex és sokrétű, vagyis a szabályozási szakemberek részéről is

[3] E körben a jelenleg aktuális hívószavak a nemzetközi terrorizmus, az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet jelentette fenyegetés, a hibrid háborús kihívás, a bukott államok jelensége, a migrációs válság, a nukleáris fegyverkezés észak-koreai és iráni fenyegetése vagy a kibertérből érkező fenyegetések. Ezek mellett azonban szem előtt kell tartani a klasszikusabb fenyegetéseket is, amelyek nem törlődtek ki a lehetőségek palettájáról. Ilyenek az egészségügyi válságok, a nemzetközi szervezett bűnözés vagy épp a fegyverek proliferációja és az esetleges háborús konfliktusok kialakulása.
Ezekről példaként bővebben lásd: Mikkel Vedby Rasmussen et al. (2014): *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*. Centre for Military Studies – University of Copenhagen, Copenhagen; Dmitri Trenin (2014): *The Ukraina Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*. Carnegie Moscow Center, Moscow; Tálas Péter (2014): A jelenlegi ukrán válságról 2.0. *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések,* 8. sz.; Tálas Péter (2014): Folytatódó ukrán válság. *Nemzet és Biztonság,* 7. évf. 4. sz. 63–74.; Rácz András (2014): Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában. *KKI-tanulmányok,* 1. sz.; Heather A. Conley – Ruslan Stefanov eds. (2016): *Kremlin Playbook*. Center for Strategic and International Studies, Washington; Kenneth Katzman et. al. (2015): *The „Islamic State" Crisis and U.S. Policy*. Congressional Research Service, Washington; Kis-Benedek József (2014): Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái. *Hadtudomány,* 24. évf. 3–4. sz. 22–33.; N. Rózsa Erzsébet (2014): Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsapások. *Nemzet és Biztonság,* 7. évf. 4. sz. 56–61.; Arany Anett – N. Rózsa Erzsébet – Szalai Máté (2015): Az Iszlám Állam – következmények. *KKI-tanulmányok,* 1. sz.; Marie-Helen Maras (2016): *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Antall József Tudásközpont, Budapest; Berki Gábor (2013): A kibertéri konfliktusok változásai. *Hadmérnök,* 8. évf. 1. sz. 173–185.; Pataki Márta – Kelemen Roland (2014): Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca. *Magyar Rendészet,* 14. évf. 5. sz. 103–116.; Kovács László (2012): Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I. *Hadmérnök,* 7. évf. 2. sz. 302–311.; Peter Warren – Michael Streeter (2005): *Az internet sötét oldala – Vírusírók, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*. HVG Kiadó, Budapest; *Reports & Accounts for the year ended 31 December 2014* (2015). RIT Capital Partners plc, London; Deák Péter (2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv.* Osiris Kiadó, Budapest; Roland Dannreuther (2016): *Nemzetközi biztonság.* Antall József Tudásközpont, Budapest.

sokrétűséget, különböző szakmai irányultságok és felkészültségek, különböző látásmódok és metodikák ötvözését kívánja meg a szabályozási szükségnek való minőségi megfelelés érdekében. Fontos szem előtt tartani e tekintetben Tamás András[4] megállapításait és Mezey Barna mottóul választott gondolatait, hiszen ezekkel rámutattak, hogy a szükséges, de önmagában nem elégséges jogszabályszerkesztőtől eltérő kategóriát megjelenítő szabályozó szakember – a kodifikátor – szemléletében és hivatásában eltér a technokrata jogszabályszerkesztőtől.

Jelen fejezetben azt kívánjuk áttekinteni, hogy jelenleg mely fő kihíváscsoportok milyen módon befolyásolják a honvédelem szabályozási feladatrendszerét, valamint arra próbálunk rávilágítani, hogy az egyes jelentősebb feladatcsoportok milyen sajátos megoldásokat, illetve kvalitásokat és esetleges változtatásokat követelnek meg ahhoz, hogy a kodifikáció a szakmai előkészítés szintjén a lehető legeredményesebb legyen.

1. A honvédelmi ágazat szabályozása előtt álló kihívások

A honvédelmi ágazat szabályozása előtt álló kihívásokat csoportosítani szükséges annak érdekében, hogy a főbb kihívásokat rendszerben szemlélve tudjuk azonosítani. A szabályozási kihívások csoportosításánál észszerűnek mutatkozik, hogy az egyik fő csoportot azok a kihívások jelentsék, amelyek lényegében a szabályozás előtt álló ágazatfüggetlen vagy általános kihívások, a másik fő csoport pedig az ágazatspecifikus kihívások köre legyen. Figyelemmel arra, hogy jelen kötet célja a honvédelmi sajátosságok fókuszba helyezése, az első csoportba tartozó elemeket csak áttekintjük, hogy kihívások teljes spektrumát bemutassuk az ágazatra jellemző sajátos kihívások mellett.

A) A jogi értelemben vett szabályozás előtt álló ágazatfüggetlen kihívások körében kiemelendő, hogy a jogalkotás folyamatában egyre markánsabban jelennek meg az elektronikus jogszabály-nyilvántartó, sőt jogszabályszerkesztő rendszerek[5] hatásai, amelyek egyfajta öngerjesztő folyamatot beindítva vagy legalábbis katalizálva járulnak hozzá a jogalkotás volumenének drasztikus emelkedéséhez[6]. Mivel az elektronikus jogszabály-nyilvántartó rendszerek lényegében naprakészen, egységes szerkezetben és bárki számára hozzáférhető

[4] „Más a helyzet a professzionális jogszabályszerkesztővel, a kodifikátorral. Ha valóban felkészült »hivatásos«, akkor az »előzményt« legalább annyira ismeri, mint egy jogtörténész professzor, vagyis azt a jogszabályt, jogintézményt, amelyet módosítania, újítania kell, ide érve annak alkalmazási gyakorlatát." Tamás András (2013): Jogtörténet. In Máthé Gábor – Révész T. Mihály: *Állam-, egyház-, jogtörténeti magyarázatok.* Multiszolg Bt., Budapest. 137.

[5] Lásd a www.parlament.hu/parlex weboldalt. Az Országgyűlés elnöke az OE–40/860–4/2016. számú döntésében a https://parlex.parlament.hu webcímen elérhető ParLex elnevezésű programot *az egyes házszabályi rendelkezésekről* szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 30. § (2) bekezdés b) pontja szerinti elektronikus formaként határozta meg.

[6] Beszédes adat, hogy az uniós csatlakozás évében, 2004-ben, amikor nyilvánvalóan fokozott jogalkotási kényszer nehezedett a jogalkotóra, 383 kormányrendeleti szintű joganyag jelent meg. 2005-ben 336, 2006-ban 368 hasonló szintű jogszabályt hirdettek ki. Ezt követően a megjelent kormányrendeletek száma nagyjából konstanssá vált, 2007-ben 410, 2008-ban 362, 2009-ben 361, 2010-ben 376, 2011-ben 379 darab jelent meg. 2012-től viszont (a választási évet jelentő 2014 kivételével) trendszerű változás állt be: ebben az évben 447, 2013-ban 565, 2014-ben 397, 2015-ben 493, 2016-ban pedig 501 kormányrendeletet hirdettek ki. A trend a törvények esetében is hasonló, a „rekorder" 2013-as évben 252 törvény kihirdetésére került sor.

módon tartalmazzák a mindenkor hatályos joganyagot, a felszínes szemlélő számára a jogalkotás és különösen a jogszabály-módosítás folyamata könnyen technikai-technokrata tevékenységként tűnhet fel. Hiszen mi sem egyszerűbb annál, mint egy nem kívánt hatást elérő szakasz vagy bekezdés újraszövegezése a hatályos normaszöveg és egy szövegszerkesztő birtokában. E folyamat eredménye könnyen lehet az, hogy a rendszerszintű áttekintés hiányában választott, technikai szinten egyszerűnek vagy egyszerűbbnek tűnő szabályozási megoldás csak részleges eredménnyel jár, vagy a felszínes megoldás egy újabb szabályozási hiátust, esetleg további konzisztenciazavart okoz.

A jogszabályszerkesztés technikai szabályainak és eszköztárának gyors fejlődését emellett a rendszerszerű áttekintés nagyobb időigényéhez szokott szakemberek – szisztematikus képzés és továbbképzési kötelezettség hiányában – gyakran nem tudják követni, és a döntéshozók számára is egyszerűbb egy-egy problémakör rapid megoldásával kecsegtető jogalkotási javaslat felkarolása, kommunikációja és végigvitele a döntéshozatali fórumokon. Mindez azzal a nem kívánt eredménnyel járhat, hogy a jogforrási hierarchiában magas szinten álló, törvényi szintű rendelkezések sűrű – akár félévente, országgyűlési ülészszakonkénti – változása csökkenti a kiszámíthatóságot, illetve a jogbiztonságot. A korszerű jogtechnikai megoldások mellett szól ugyanakkor, hogy azok alkalmassá teszik a szabályozó szerveket arra, hogy gyorsan el tudják látni a valóban hirtelen felmerülő és kezelendő jogalkotási feladatokat.

Általános kihívásként fogalmazható meg továbbá, hogy a jogalkotási folyamatokat megalapozó hatásvizsgálatokat sokszor nem végzik el, vagy ha igen, akkor nem kellő színvonalon, ami eredhet időhiányból, de a személyi és tárgyi feltételek forráshiányából is. Érdekes, ma már jogtörténetinek tekinthető adat, hogy az 1987-es jogalkotási törvény[7] szinte egyetlen időtálló, a törvény mintegy 23 éves hatályban állása alatt változatlan, és az új jogalkotási törvényben[8] lényegében azonos tartalommal fennálló rendelkezése éppen a hatásvizsgálatok szükségességére utalt. Az 1987-es jogalkotási törvény 18. § (1) bekezdése a következőket rögzítette:

„(1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell."

A jelenleg hatályos jogalkotási törvény a fenti gondolatot némileg cizellálva, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat követelményének előírásával, de lényegét tekintve azonos módon határozza meg:

„17. § (1) A jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet

[7] *A jogalkotásról* szóló 1987. évi XI. törvény.
[8] *A jogalkotásról* szóló 2010. évi CXXX. törvény.

úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

(2) A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen

aa) társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,

ab) környezeti és egészségi következményeit,

ac) adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint

b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és

c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket."

A hatásvizsgálatok tényleges elvégzésére és azok eredményeinek érvényesülésére a gyakorlatban kevés esély mutatkozik. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet meghatározza ugyan a kormányzat feladatkörébe tartozó jogalkotási folyamatok során érvényesítendő követelményeket – amelyek alapján egyébként szakmailag kifogástalan hatásvizsgálatok is lefolytathatók lennének –, ezek azonban végeredményüket tekintve egy rendkívül leegyszerűsített hatásvizsgálati lap formájában jelennek meg, amely kizárólag költségvetési, adminisztratív, valamint „egyéb" hatások megjelenítésére alkalmas. Ennek oka talán abban is kereshető, hogy a hatásvizsgálati rendszer működtetésére érdemi forrásokat, illetve ehhez kapcsolódóan érdemi hatásköröket nem telepített a döntéshozó.[9]

Érdekes, hogy a jogalkotás mibenlétéről való gondolkodás a hatásvizsgálati rendszerek tárgyában kelt értekezésekben is gyakran előkelő helyet foglal el. Gajduschek György tanulmányában már a téma lehatárolása körében kifejti: „A jogszabályokra többféleképpen tekinthetünk. Tekinthetjük azokat tisztán jogi szövegeknek, amiként azt a klasszikus értelemben vett jogász, főként a jogtudós teszi. Ez esetben egy jogszabály kapcsán azt kell kérdezzük, hogy mennyiben felel meg a jogszabályokkal szembeni általánosabb (például visszaható hatály tilalma, a jogrendszer belső ellentmondásainak kiküszöbölésére való törekvés, lehetőség szerinti egységes, de legalább jól definiált fogalomhasználat) és konkrétabb (például a megnevezés, számozás megfelelősége, a hatály egyértelműsége) formális elvárásoknak. Amikor ilyen értelemben beszélünk jogról, jogrendszerről, akkor a vizsgálódás fókuszában a jogi szövegek rendszere áll. Egy másik lehetséges megközelítés a jogrendszert tágabban értelmezi, abba beleérti a jogi szövegek »előtti« szakaszt, vagyis a jogalkotás folyamatát és a jogi szöveg »utáni« szakaszt, vagyis a jogalkalmazást. Ezek a maguk tényleges formájában a klasszikus jogtudományi vizsgálódás fókuszán kívül esnek. Egy másik megközelítés a jog funkciójára kérdez rá. […] Dolgozatom szempontjából ezek közül azt emelném ki, amelyik a jogot – sajátos – társadalmi rendet biztosító eszközként értelmezi. A jog ebben az esetben az egységesen alkalmazandó, illetve követendő normákat határozza meg, illetve a felmerülő konfliktusok megoldásának módját adja meg. Egy másik szemléletben a jog sajátos társadalmi célok elérésének eszköze, alapvetően az állam kezében, amely állam

[9] Maga a fent hivatkozott 2016-os rendelet egy egyébként jóval cizelláltabb hatásvizsgálati rendszert váltott fel, amelynek jogalapja az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet volt, és amely a végrehajtására biztosított források hiányában még nagyobb szakadékot képezett a leírt követelmények és a gyakorlati végrehajtás között. Lásd még: hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf. (Letöltés: 2018. 07. 02.)

ideális esetben a közérdeket képviseli. […] A tartalmi-formai elkülönítés meglehetősen bizonytalan (és itt nem is vállalkozom pontos definíciókra), számos határeset van, és a halmazok tartalma nagyban a vizsgálódó szemléletétől is függ. Pozitív oldalról azt mondanám, hogy a tartalmi oldal a jogszabály által kiváltani szándékozott hatást vizsgálja, arra keresi a választ, hogy az adott szabály, az adott társadalmi környezetben alkalmas lehet-e a kívánt hatás kiváltására; sőt esetlegesen arra is, hogy a kívánt hatás »jó-e«, abban az értelemben, hogy alkalmas-e magasabb szintű (elvárhatóan magasabb szintű jogszabályokban meghatározott) célok kiváltására, illetve nem ellentétes-e azokkal. Formai szempontok ezzel szemben például, hogy »az arra feljogosított szerv, a megfelelő eljárásban […] és kihirdették« stb. számozása megfelelő-e, logikusan szerkesztett, a bevett fogalomhasználatot követi, jól alkalmazza a jogtechnikai módszereket (jogszabály felépítése, tagolása); valamint a jogrendszer szintjén: jól illeszkedik-e abba, nem generál-e ütközést vagy joghézagot.”[10]

A jogalkotás általános kihívásai között kell a fentiek alapján rögzítenünk azt a kérdést is, hogy a jogalkotó *egyáltalában tudatában van-e annak a döntés meghozatalakor, hogy az elfogadásra kerülő szabályozásnak melyek a várható, illetve lehetséges hatásai?* Érdemi hatásvizsgálatok, alternatív megoldások versenyeztetésének hiányában ugyanis előállhat az a csapdahelyzet, amikor a jogszabálytervezetet előkészítő által deklarált *célt* elfogadják a szabályozás *várható hatásaként,* e két dolog ugyanakkor a valóságban – a szabályozott élethelyzet bonyolultsága, valamint az előkészítés színvonala függvényében – lehetséges, hogy csak eshetőlegesen találkozik.

B) A honvédelmi ágazatra jellemző különös kihívások tekintetében néhány előzetes kitétellel kell élni, mielőtt az egyes kihívásokra kitérünk. Egyrészt első ránézésre célszerűbb lenne több elem tekintetében is a fegyveres védelem rendszerére jellemző speciális kihívásokról beszélni, mivel a szabályozást befolyásoló sajátos jelenségek közül több is megjeleníthető a fegyveres védelem többi ágazata – azaz a rendészet és a nemzetbiztonsági szféra – tekintetében is. Az egyezés azonban itt nem teljes körű, mivel egyazon tendencián belül az egyes ágazatok eltérő védelmi funkciója miatt eltérés mutatkozik a kihívások karakterisztikájában. Másrészről azt is látni kell, hogy a honvédelem ma Magyarországon kettős szorításban van a szabályozás – és általában a fejlesztés – tekintetében is, mivel a honvédelem elmúlt harmincéves elhanyagoltságát és a perifériára sodort jellegéből adódó hátrányokat, nehézséget jelentős mértékben felerősíti az a dinamikus világpolitikai és biztonságpolitikai környezetváltozás, amelyben rohamosan felértékelődni látszanak a fegyveres védelmi kérdések. Ezek együttes hatása meglátásunk szerint azzal jár, hogy a honvédelmi ágazat szabályozása terén egy sajátosan intenzív változási kényszerűséggel kell szembenézni, ami jelentősen újszerű szemléletet igényel mind a döntéshozók, a közgondolkodás alakítói tekintetében, mind pedig az erre a feladatra az elmúlt harminc évben kialakított szervezeti megoldások, illetve személyi feltételrendszerek vonatkozásában.

A fegyveres védelem és ezen belül a honvédelmi ágazat sajátos, jogalkotást befolyásoló jelenségeként megjeleníthető főbb kihívások tehát a következők:

1. A biztonsági környezet változásában a katonai képességek újbóli felértékelődése és ezen képességek spektrumának folyamatos szélesedése.

[10] Gajduschek György (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. 797–798.

2. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén belüli szabályozás és a hazai szabályozás szinkronizálása.
3. A katonai szolgálati viszony szabályozása a munkaerőpiaci elszívó hatások és a közszolgálati jogviszonyokban korábban felerősített „civil" tényezők szorításában.

Fontos kiemelni, hogy úgy szervezeti, mint szabályozásgyakorlati és szabályozásszemélyzeti tekintetben „extra" tényezőt jelentenek az ágazatilag sajátos kihívások, mivel ezek kezelése mellett a honvédelmi ágazat regulációjának – és így az azt végző apparátusnak – meg kell felelnie az általános, ágazatfüggetlen követelményeknek is. Ez utóbbiak tekintetében azt is kiemelhetjük, hogy az elmúlt évtizedekben az újabb „boldog békeidők" alatt ezek dominanciával rendelkeztek az ágazatspecifikus feladatokkal és képességekkel szemben. Ezt az is jól szemlélteti, hogy a honvédelem jogának sajátosságai úgy az oktatásban, mint a tudományban lényegében háttérbe szorultak, a szakmai-tudományos gondolkodásban pedig inkább az általános szabályozási kihívások ágazaton belüli megjelenésére került a hangsúly.

Napjainkban azonban az általános és az ágazatspecifikus kihívások terén is erősödő dinamikával kell szembenézni, ami a problémák azonosításán és a lehetséges megoldási irányok kijelölésén túl rövidesen konkrét szervezeti és személyi – különösen képzési – változásokat is szükségessé tehet, nem beszélve egyes szabályozási feladatok előtérbe helyezéséről.

A következőkben ezért az ágazati sajátosságokat tükröző szabályozási kihívások áttekintésére, vagyis a problémakörök azonosítására helyezzük a hangsúlyt. Ezt követően lehetséges megoldási és fejlesztési irányokat – nem pedig tételes javaslatcsomagokat – fogalmazunk meg abban bízva, hogy ötleteinknek kellő indukciós hatása lesz az egyes javaslatok későbbi tételes vizsgálatához, esetleges megvalósításához.

1.1. A katonai képességek újbóli felértékelődése a biztonsági környezet változásában

A biztonsági környezet dinamikus változását és abban a katonai képességek és velük a honvédelem tág értelemben vett rendszereinek a felértékelődését a kétezres évek eleje óta figyelemmel kísérhetjük.[11] Ez a szabályozási szisztéma folyamatos korrekcióit teszi szükségessé lényegében a jogi értelemben vett szabályozás minden szintjén, mivel egyszerre szükséges

[11] A 2001. szeptember 11-i terrortámadás, majd az azt követő európai támadások és az ezekkel összefüggő közel-keleti háborúk, illetve a grúz–orosz konfliktus után a jelen évtizeddel egy újabb válsághullám köszöntött be. Kiújult a nemzetközi terrorizmus fenyegetése, erősödik a migrációs nyomás, és emellett gyarapodnak a klasszikus – béketeremtést, majd békefenntartást sürgető – válságövezetek, illetve a nagyhatalmi feszültségek. Ez egyértelműen a katonai képességek újbóli felértékelődése felé mutat. Ez a tény tükröződik a NATO walesi és varsói csúcsértekezleteiből, valamint az ott hozott döntéseket realizálni hivatott lépéseiből, hazánk tekintetében pedig a Zrínyi 2026 program bejelentéséből és a honvédelmi költségvetés emeléséből. Ezek tekintetében például lásd *a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program megvalósításáról* szóló 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozatot.

a) a klasszikus honvédelmi feladatrendszer képességeinek és működésének megújítása mögött egy szabályozási támogatást biztosítani[12] és
b) folyamatosan ellátni a szabályozási támogatást az ágazatokon átívelő feladatok tekintetében, amelyek az elmúlt évtizedekben a honvédelmi ágazat békeidejű működésében a katasztrófavédelem körén kívül nem jelentek meg, és amelyek a kihívások komplexitása miatt az átfogó megközelítést[13] lényegében – a jogszabályi keretek megteremtését követően – átültetik az általános, mindennapi működésbe, és ezzel teljesen új szabályozási tárgyköröket jelenítenek meg az elmúlt harminc év védelmi ágazatokat elszeparáló trendjeihez képest.

Egyszerűbben fogalmazva: az egyre negatívabb nemzetközi biztonsági környezetben egyszerre szükséges a honvédelmi és haderőreform, valamint a honvédelmi ágazat bevonása nem honvédelmi feladatokba. Ez az igény pedig csak dinamikus, megújulni képes és folyamatosan a kihívásokhoz igazított szabályozással elégíthető ki.

A honvédelem rendszerének és képességeinek megújítása szükségképpen együtt jár a szabályozás felülvizsgálatával. Ez azonban nem merül ki „egyszerűen" a katonai képességcélokhoz igazodó szabályozási korrekciókkal, mivel Magyarországon 1989 óta a honvédelmi funkciók rendkívül széles körére a jogalkotó úgy tekintett, mint alapvetően különleges jogrendben realizálódó tevékenységre, és a szabályozást is ehhez igazította. Az elmúlt években azonban elkezdődött a honvédelmi feladatrendszer és aktivitás újragondolása, ami rendszerszinten teszi áttekintendővé és megújítandóvá a honvédelem szabályozását.

A szabályozás ilyetén reformja nemcsak a Magyar Honvédségre és annak feladatrendszerére kell, hogy kiterjedjen, hanem a honvédelemben közreműködő szervek szabályozására, a honvédelmi ágazat sajátos vezetési és irányítási viszonyaira, valamint az egyre inkább „mindennapivá" váló békeidejű válságkezelés szabályozásba történő beépítésére is.

A szabályozás megújításának fő célja azonos a honvédelmi és haderőreform céljával, nevezetesen a hatékonyság növelésével és ez által a biztonsági szint és védelmi képességek megerősítésével. A szabályozásban azonban ezek mellett érvényesíteni kell a garanciális megoldások jelentőségét, a döntés- és cselekvésgyorsítás mellett a szükségesség és arányosság követelményeit, valamint a teljes megújítás szinkronizálását a jogállami követelményrendszerrel és a tág értelemben vett közigazgatási irányokkal, kormányzati törekvésekkel.

---

[12] Az 1989 óta történt haderő-átalakítások mindegyikét kísérte közjogi szabályozás, akárcsak a NATO csatlakozást. Hasonlóan ezt erősíti a terroristák által hatalmukba kerített légi eszközök elleni fellépés szabályozása, vagy épp többnemzeti légi rendészeti tevékenység közjogi engedélyezése mint szabályozási kérdés, illetve jelenleg a képességfejlesztés körében például az önkéntes területvédelmi tartalékos rendszer kialakításának szabályozási előkészítése.

[13] Az átfogó megközelítés koncepciója a biztonsági kihívások komplexitásának növekedéséből adódóan a válságok kezelésének összetett és összehangolt civil-katonai, kormányzati és nem kormányzati szereplők által megvalósított kezelésének metodikáját és az arra való felkészülést jelenti. E tekintetben lásd: Molnár Ferenc (2012): Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. *Nemzet és Biztonság,* 5. évf. 4. sz. 10–23.; Keszely László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Zrínyi Kiadó, Budapest; Lakatos László (2015): A honvédelmi igazgatási képzés aktuálitása az átfogó megközelítés elvének tükrében. *Hadtudományi Szemle,* 8. évf. 4. sz. 432–443.; Lakatos László – Varga Attila Ferenc (2016): *A magyar honvédelmi igazgatás*. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 159–211.

Az ágazatokon átívelő feladatok felerősödése a honi területen fegyverhasználati joggal ellátott funkciók tekintetében igaz ugyan, hogy történelmi távlatokban nézve tradíciók feleleventéseként[14] vagy Nyugatra tekintve az állami erőkihasználás optimális és bevett módozataként is értelmezhető, hazánkban azonban az elmúlt évtizedektől teljesen idegen szemléletet tükröz, amiből az is következik, hogy a szabályozásunk terén is teljességgel új elemként értelmezendő. E körben a politikai döntést követően minden újonnan felmerülő feladatnál a jogszabályi keretek megalkotása az elláthatóság előfeltétele, hiszen enélkül hiányozna az adott feladat mögül a legalitás követelménye. A szabályozás terén azonban ez a kihívásrendszer lényegesen kiterjedtebb feladatrendszert kell(ene), hogy jelentsen.

Egyrészt az ilyen új feladatok rendszerint átnyúlnak valamely más ágazat területére, ami önmagában konfliktust jelent a világos, átlátható és jól érthető, tehát alkalmazóbarát szabályozás követelménye és a jogszabályi rendelkezések ismétlésének tilalma között. Meglátásunk szerint itt fontos lenne hangsúlyozni, hogy a konfliktus feloldását az a felismerés hozhatja el, hogy még ha adott esetben a honvédelmi ágazatot rendészeti feladatokba be is vonják közreműködőként, a feladatellátás és az arra való jogosítás akkor sem lehet egyenértékű a rendészeti feladat jogszabályi tételezésével, vagyis a kodifikációs egyszerűsítést és „túlszabályozás" elleni fellépést megvalósítani hivatott hivatkozásos technika nemcsak, hogy nem jogalkalmazó-barát megoldás, de nem is célravezető. A jogszabályi rendelkezések mögött ugyanis minden ágazatban számos további végrehajtási szabály áll, amelyek egészen a végrehajtó állomány kiképzéséig és a napi feladatellátásáig terjednek. Ezek azonban ágazatonként élesen eltérnek természetükben, így bár a magasabb szintű szabály determinálja és keretek közé szorítja az alacsonyabb szintűeket, célszerű lenne a jogszabályi rendelkezéseknél figyelemmel lenni arra, hogy nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy a konkrét és egyedi feladatra mely ágazat szabálya az irányadó, hanem azt is, hogy egy ágazatokon átívelő feladat átvételének szükségképpen illeszkednie kell a közreműködő ágazat szabály- és működésrendszerébe is. Ez a követelmény meglátásunk szerint az önállósult, nem átvett szabályozást indokolja a jogszabályi szinten és aztán az átfogó átvezetést és finomhangolást a jogszabályokat végrehajtó szabályozók szintjén.[15]

Másrészt az ágazatokon átívelő feladatok tételezésében nem lehet – legalábbis szakszerűen és rendszerben gondolkodva – egy önálló, egyedi eszközt látni az egyes *ad hoc* kihívások kezelésére. Természetesen a cél a változó kihívások által támasztott követelményeknek

[14] A polgári Magyarországon 1867 és 1944 között lényegében magától értetődő volt, hogy úgy a közös hadsereg, mint a Magyar Királyi Honvédség feladatrendszerében megjelent a belrend és belbiztonság fenntartásában való részvétel, amelynek kiterjedten szabályozott intézménye volt a katonai karhatalom. Hasonló történeti tradíciónak tekinthető a határőrizeti feladatok ingamozgása a honvédelem és a rendészet között. Az 1870-es évekig a határőrizet katonai feladat volt a katonai határőrvidék és határőrségek keretében, majd félkatonai feladat lett a határszéli csendőrség felállításával, hogy aztán a határrendőrséggel és a Magyar Királyi Határőrséggel rendészeti feladat legyen 1939-ig, amikor a határőrség beolvadt a honvédségbe. E tekintetben bővebben lásd: FARKAS Ádám (2016): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

[15] Egy hatályos megoldásra lásd például: *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény 54/D. § (1) bekezdés a) pontját: „(1) A 36. § (1) bekezdés h) pontja szerinti feladatra vezényelt katona – e törvény rendelkezéseitől eltérően – a) a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 29–32. §-ában, 33. § (1) bekezdés a) és f) pontjában, 33. § (2) bekezdés a)–b) és f) pontjában, 35–36. §-ában, 37. § a) és e) pontjában, továbbá 42–43. §-ában meghatározottak szerint jogosult intézkedni, illetve kényszerítő eszközt alkalmazni".

való megfelelés ezekkel a szabályokkal, de be kell látni, hogy az egyre gyarapodó *ad hoc* feladatok a teljes ágazati szabályozási és működési, sőt az ágazatközi szint szabályozási és működési szisztémáját rendszerszinten is formálják. Ezek a feladatok ugyanis nemcsak az ellátandó funkció legalitása, hanem az ahhoz kapcsolódó sajátosságok, jogosítványok, vezetési és irányítási vagy épp jogállási kérdések tekintetében is részletszabályozást követelnek már a jogszabályi szinten is. Ez azt is jelenti, hogy a jogbiztonságra törekvő szabályozási gyakorlat mellett az *ad hoc,* egyedi fenyegetésekre adott ilyen válaszok jelentősen gyarapítják az egyébként kódexjellegű törvények speciális szabályait, vagyis idővel megborítják a generális és a különös szabályok közti egyensúlyt, és ezzel jelentősen nehezítik a jogalkalmazást is.

A biztonsági környezet változásából következő kihívások összegzése tehát az lehet leginkább, hogy az aktuális kihívások kezelése mellett komoly figyelmet kell fordítani a szabályozás rendszerszintű felülvizsgálatára és megújítására e tekintetben, valamint arra is, hogy ehhez a megfelelő szakmai előfeltételek is biztosítottak legyenek. A változó biztonsági környezet és az abból fakadó szakmai kihívások ugyanis lényegében kényszerítik a szabályozási szakembereket is a megújulásra, szaktudásuk, ágazatközi és szakmaközi ismereteik gyarapítására. A kodifikátorokkal szembeni régi követelmények ugyanis még mindig fennállnak és nem enyhülnek, inkább csak fokozódnak, a változó biztonsági szisztéma tekintetében legalábbis biztosan.

1.2. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén belüli szabályozás és a hazai szabályozás szinkronizálása

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete tekintetében már a csatlakozási folyamattal párhuzamosan megtörténtek, vagy legalább előkészítették a legfontosabb szabályozási változásokat, amelyek a NATO-tagság feltételeinek való megfelelést különösen a közjogi keretek tekintetében biztosították. Ez azonban korántsem jelenti azt – nem is jelentheti –, hogy ezzel a NATO-tagságból fakadó jogalkotási, szabályozási kötelezettségeket teljesítettnek tekinthetnénk. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete tekintetében ugyanis két fő feladatcsoportra mindenképp hangsúlyt kell fektetni napjainkban. Az egyik a NATO működési és szabályozási szisztémájának való megfelelés problémája, a másik pedig a NATO jelenleg változó, aktivitásra és megerősödésre törekvő politikai és katonai irányváltásának kérdése. Ezeket azonban csak egymással összefüggésben lehet értelmezni a szabályozási kihívások terén, vagyis különbontásuk az alábbiakban sem indokolt.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének működési és szabályozási rendszere, valamint az abba való illeszkedés a szabályozás terén jelentős kihívást jelent a honvédelmi ágazat szabályozásának. Ennek két sarokpontja a következő:

a) a vezetési és irányítási szisztéma, valamint a katonai feladatellátás fogalmi szintű különbözősége,
b) a NATO-szabályozók átültetése a honvédelmi szabályozásba és vele a magyar jogrendszerbe.

A vezetési és irányítási szisztéma, valamint a terminológia különbözősége nem önmagában ágazatszabályozási kihívás. A NATO ugyanis egy alapvetően védelmi célú politikai

és katonai szövetség, amely a fogalomrendszerét ennek megfelelően – angolszász mintákat követve – alakította ki. Ez a szisztéma lényegében ellentétben áll azzal a konstrukcióval, amit Magyarország a honvédelem és a Magyar Honvédség vezetése és irányítása tekintetében kialakított, mivel nálunk ezen fogalmakat a közigazgatási tartalom határozza meg. Ez napjainkban a szövetségi aktivitás erősödésével kiemelt kérdéssé válik, mivel a NATO egyre nagyobb igényt mutat a közös fellépés, közös vezetés és irányítás alatti gyakorlatozás hatékony megvalósítására, ami a vezetés és irányítás alá átadott erők körében a definíciós és közjogi kérdéseken túl jelentős szuverenitásátadási kérdést is jelent. Ebben a problémahalmazban a megoldás két úton képzelhető el.

Az első, hogy tovább fokozzuk a honvédelmi ágazat sajátosságait a közigazgatás rendszerén belül, és általában véve harmonizáljuk a vezetésre és az irányításra, illetve a feladatellátásra vonatkozó – jogilag jelentős súlyú – terminológiáját a NATO-standardokkal. Ez a hazai jogrendszer és közigazgatás konzisztenciája felől vethet fel kérdéseket, ami végső esetben alkotmányossági aggályokat is okozhat.

A második lehetőség, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének való megfelelés érdekében jelentős mértékben részletezni kezdjük a honvédelmi ágazat közjogi szabályozását a kritikus vonatkozásokban, és önálló jogintézményként jelzős vezetési és irányítási kategóriaként szabályozzuk a NATO-konformitást biztosítani hivatott rendelkezéseket. Ilyen példa lehet a hadműveleti vezetés és a hadműveleti irányítás fogalmainak részletező szabályozása a honvédelmi törvényben, majd felhatalmazások biztosításával ezek különböző részjogosítványainak alábontása az alacsonyabb szinten. Ez a megoldás a szabályozás bővítését és szisztematikus áttekintését teszi szükségessé, azonban feloldhatja a NATO vonatkozásában fennálló inkonzisztenciát és az alkotmányos aggályok kérdéseit is az első megoldáshoz mérten. E megoldás ugyanakkor olyan gyakorlati kérdéseket is felvet, mint például, hogy szabályozható-e az irányítás és felügyelet – mint két nagyon eklatáns jogi terminus technicus – eltérő tartalommal a honvédelmi jogban, mint bármely más hazai jogágazatban akkor, amikor – igaz, több-kevesebb eltéréssel, de – a Magyar Honvédség és annak szervezetrendszere költségvetési szervi jogállással, az államháztartás szempontjából kisebb – de nem alapvető, fogalmi szintű – eltérésekkel a többi költségvetési szervhez hasonló peremfeltételek mellett működik. A gyakorlatban egy erre vonatkozó, az államháztartásért felelős tárca számára gyakorlati szempontból láthatatlan érvrendszerre felfűzött jogalkotási javaslat – kellő politikai támogatás nélkül – még a közigazgatási egyeztetésen sem jutna túl.

Ebben a problémakörben azt is ki kell emelni, hogy a szabályozási és definíciós kihívások megoldása mellett hatékony, de a nemzetállami szuverenitás szempontjából is megfelelő közjogi megoldásokat kell kialakítani az erők át- és alárendelése vonatkozásában. E körben kiemelten fontos a politikai döntéshozók előzetes felkészítése, valamint közjogi keretmandátumok kialakítása, amelyek keretében a döntéshozó elköteleződik az át- és alárendelés mellett, de a konkrét jogkör és szuverenitásátadás vonatkozásában a döntést esetről esetre magának tartja fenn.[16]

[16] Erre példa jelenleg *a Magyar Honvédség kijelölt állományának a NATO Reagáló Erőkben történő részvételéről* szóló 2007/2004. (I. 22.) Korm. határozat, valamint az azt felváltó *a Magyar Honvédség kijelölt állományának a NATO Reagáló Erőben történő részvételéről* szóló 1463/2017. (VII. 25.) Korm. határozat, amelyek elkötelezték Magyarországot a részvétel és a felajánlott erők készenlétben tartása mellett, de azok konkrét lehívhatóságát a Kormány külön döntésétől tették függővé.

A másik szabályozási problémakör a NATO vonatkozásában az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével kapcsolatos szabályozási transzformáció. Elvben ugyan Magyarország biztosítja az úgynevezett NATO STANAG-ek[17] átültetését a honvédelmi szabályozásba, a gyakorlatban azonban ennek megoldásait felül kell vizsgálni. Egyrészről nyitott kérdés, hogy a transzformációnak automatikusan kell-e megvalósulnia vagy valamely hazai szabályozó közvetítésével. Az előbbi tekintetében tisztázni kell, hogy erre a washingtoni szerződéshez való csatlakozás ad-e bármilyen keretet, az utóbbi tekintetében pedig megfelelően be kell szintezni a transzformációt és egy a jogi jellegű szabályozókkal együtt megjelenő adatbázist is biztosítani kell az alkalmazhatóság elősegítése érdekében. Ennek hiányában a STANAG-ek „átültetése" inkább csak formális értelemben teljesül, mindkét esetben visszajutunk továbbá azokhoz a definíciós kérdésekhez, miszerint a STANAG-ekben használt fogalmak és a hazai jogi terminológia között akár éles ellentét is lehet, konfliktus esetén pedig – különösen az egyén szintjén – a jogforrási hierarchiában magasabb szinten álló hazai jogszabály számonkérhetősége bizonyosodna be, miközben a katonával szemben értelemszerűen inkább a tevékenységét részletesebben szabályozó technikai norma végrehajtása merül fel közvetlen elvárásként.

Függetlenül azonban attól, hogy a transzformáció mely formája mellett törünk lándzsát, látni kell azt is, hogy egyrészről a NATO szabályozási rendszere és standardjai eltérnek a hazai kritériumoktól, másrészről pedig a szabályozók rendeltetése és jellege is más. Meglátásunk szerint a NATO szabályozási harmónia megteremtését a honvédelmi ágazat úgynevezett belső szabályozói, vagyis a honvédelmi törvény szerinti intézkedés, szakutasítás, illetve parancs szabályozói tudják a leghatékonyabban biztosítani. Ehhez azonban célszerű lenne a belső szabályozás újraformálása is. Egyrészt a belső szabályozók típusainak bősége nem segíti a jogalkalmazást és a koherens, átlátható szabályozást. Másrészt ezek a belső szabályozók bár nem jogszabályok és nem közjogi szervezetszabályozó eszközök, mégis meglehetősen túlformalizáltak és kötöttek, vagyis nem tudják maradéktalanul ellátni a végrehajtást közvetlenül meghatározó funkciójukat. Harmadrészt e körben a parancs intézménye elüt a korábbi – világháborús és az előtti – hazai gyakorlattól és a NATO szabályozástól is, mivel nem bontható további kategóriákra – mint a műveleti parancs, felderítő parancs, hadparancs stb. – a kiadó jogköre és a kiadás célja szerint, holott ha ez a szabályozó már csak a végrehajtás jogszabályi keretek között történő, de nem jogi szabályozási jellegű megszabását szolgálná, akkor ez célszerű lenne, persze annak kimondásával, hogy ez a szabályozási formula már nem tartozik a jogi szabályozás körébe azon túl, hogy meg kell felelnie a jogállamiság alapvető követelményeinek és formai tekintetben immár a NATO-standardoknak.

[17] A NATO egységesítési egyezményei (Standardization Agreement for procedures and systems and equipment components).

1.3. A katonai szolgálati viszony szabályozása a munkaerőpiaci elszívó hatások és a közszolgálati jogviszonyokban korábban felerősített „civil" tényezők szorításában.

A munkaerőpiac jelentős átalakulása, a foglalkoztatási ráta nemzetgazdasági szintű javulása rámutat arra is, hogy a katonai szolgáti viszony hagyományos alapokon történő szabályozása lényegében nem képes az ágazat humánerőforrás-szempontú versenyképességének biztosítására.[18] Érdekes adat, hogy míg az elvileg a stabilitást tükrözni hivatott, kisebb számú foglalkoztatott jogállását rendező, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) időállapotait tekintve huszonhat alkalommal módosult a hatálybalépése óta, a teljes versenyszféra jogállási hátterét adó, azonos naptári évben, de lényegében egy évvel korábban megjelent[19], a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) módosulásainak száma csak tizenhat. Arról nem is beszélve, hogy míg a Hjt. végrehajtását rendeleti – azaz még jogszabályi – szinten további normák sokasága cizellálja tovább, az Mt. által szabályozott munkaviszony regulációja jellemzően a törvény szintjén be is fejeződik.[20]

A 2012-es jogállási „reform" eredményeként elfogadott jogállási szabályozás nyilvánvalóan nem bizonyult alkalmasnak a szabályozott életviszony tartós és megnyugtató rendezésére, a katonai szolgálattal mint sajátos közszolgálattal együtt járó többletkötelezettségek és többletjogosultságok harmonizált, a társadalmi, a nemzetközi és a jogi környezet kihívásainak megfelelő szabályozására. Bár a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló kormányzati döntés[21] alapvető célja a magyar közszolgálat újjászervezésével együtt a karrierlehetőségek kibővítése és a közszolgálati életpályák összehangolása volt, és életpályamodelleken alapuló ágazati személyzeti stratégiák megalkotásából indult ki, azt is előirányozta, hogy a kodifikáció során figyelemmel kell lenni a jogállási törvény hatálya alá tartozó szerveknél más jogállásban foglalkoztatottakra (munkavállalók, civil állomány), továbbá a helyi önkormányzatoknál, illetve az autonóm szerveknél alkalmazásban álló köztisztviselőkre is.

A honvédelmi jogállási szabályozás erre tekintettel számos jogintézményét tekintve tükrözi a – szintén a Hjt. megalkotása előtt nem sokkal elfogadott – közszolgálati szabályozás, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) egyes jogintézményeit, ami ugyan a kodifikáció irányára vonatkozó, fent említett kormányzati feladatszabásnak megfelel, de nem hagyható említés nélkül, hogy ezzel egy szintén kevéssé időtálló jogi konstrukció elemeit vonták be a katonai szolgálati viszony jogintézményeinek körébe. A Kttv. ugyanis az államigazgatás átszervezésével részlegesen kiüresedett, és mára lényegében csak a minisztériumok, valamint a dinamikusan csök-

[18] Míg a 2016-ban az éves bruttó átlagkereset 263 200 forint volt, 2016 decemberében a bruttó átlagkereset (288 800 forint) már 5,7%-kal haladta meg az egy évvel korábbi értéket, 2017. augusztusban pedig a bruttó átlagkereset 13,2%-kal volt magasabb (292 400 forint), mint egy évvel korábban. Forrás: www.ksh.hu/keresetek (Letöltés: 2018. 07. 02.)

[19] Az Mt. kihirdetésének dátuma 2012. január 6., a Hjt. pedig 2012. december 18-án jelent meg.

[20] Az Mt. alapján munkaviszonyra vonatkozó szabály a jogszabály, a kollektív szerződés és az üzemi megállapodás, valamint az egyeztető bizottság kötelező határozata. Emellett a törvényben rögzített keretek között a felek a munkaszerződésben is alakíthatják a jogviszony tartalmát.

[21] *A közszolgálati életpályák összehangolásáról* szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat.

kenő számú minisztériumi háttérintézmények[22] számára szolgáltat jogállási hátteret.[23] Megemlítendő ezzel összefüggésben, hogy bár a Kttv. alkalmazandó a lent említett számos szervtípus esetében, a kormányhivatalok, az autonóm és önálló szabályozó szervek stb. jogállását *per definitionem* törvényi szintű szabályozók rögzítik, ezek pedig alkalmasak az adott szerv jogállási kihívásainak egyedi kezelésére. Mivel az önkormányzati szférában szintén érvényesülhetnek sajátos szabályozási megoldások, a Kttv. tiszta érvényesülése egy szűkebb intézményi körre korlátozódik.

Az államigazgatási feladatoknak a fővárosi és megyei kormányhivatalokba való áttelepítése és az ott foglalkoztatottak jogállásának újraszabályozása – lásd az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényt – világít rá valójában a Kttv. hiányosságaira. Az állami szolgálati viszony esetében ugyanis éppen azt a jogintézményt – az illetményrendszert – tette a jogalkotó rugalmasabbá, amely a mindenkori munkaerőpiac hatásait képes rövid távon ellensúlyozni, amennyiben erre politikai igény – ennek megfelelően költségvetési döntés – születik. A sávhatárok között mozgó illetménymegállapítás lehetősége ugyanis anélkül teszi a rendszert adaptívvá, hogy alapvető jogintézmények tartalmát kellene *ad hoc* igények mentén szétfeszíteni. Hasonló mozgásteret a Kttv. nem ad. Megjegyzendő, hogy a Kttv. illetményrendszerét mára az *ad hoc,* például uniós forrásból megvalósuló projektek keretében kifizethető célfeladatok megjelenése végleg eltorzította: az ilyen forrással vagy feladatrendszerrel nem rendelkező szervek munkaerőpiaci versenyhátránya mára nyilvánvalóvá vált. Emellett azt is látni kell, hogy a tartós közszolgálati karrierutat és az ez alatt kifejtett értékes munkásságot elismerő címrendszer is több tekintetben torzulást mutat az alkalmazás terén a munkaerőpiaci hatások kiegyenlítése vagy épp a személyre szabott vezetői szimpátia megnyilvánulása érdekében. Különösen igaz ez akkor, ha például a Kttv. szerinti közigazgatási címek rendszerét összevetjük a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény szerinti rendőrségi tanácsosi és főtanácsosi címek valóban tartós elköteleződést elismerő

[22] A folyamatra vonatkozóan lásd *a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről* szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozatot, valamint az annak végrehajtása tárgyában kelt szabályozást.

[23] A Kttv. hatálya „– nemzetközi jogi vagy uniós jogi kötelezettség teljesítése érdekében törvény eltérő rendelkezése hiányában – a) a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal (a továbbiakban: központi államigazgatási szerv), b) a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv, c) a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi, területi és helyi szervei [a továbbiakban a)–c) pont együtt: államigazgatási szerv] kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára, továbbá d) a minisztérium közigazgatási államtitkárának és helyettes államtitkárának kormányzati szolgálati jogviszonyára, valamint e) a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára, f) a polgármesterre, alpolgármesterre a VII/A. Fejezet rendelkezései szerint terjed ki. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Hivatala, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda, az Országgyűlési Őrség és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára és a fővárosi és megyei kormányhivatal állami tisztviselőjének állami tisztviselői jogviszonyára is e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni." (Kttv. 1–2. §).

kritériumrendszerével. Különösen annak fényében jelent ez nagy kihívást az államszervezet érintett szereplői számára, hogy a korszerű HR-folyamatok és eljárások gyakorlata ebben az intézményi körben – néhány szigetszerű jelenségtől eltekintve – lényegében teljesen hiányzik. Korszerűbb HR-szemlélet azokban az ágazatokban és intézményekben jelenhetett meg, ahol a szabályozott vagy ellenőrzött szakterület jellegére tekintettel a versenyszféra elszívó hatása már korábban érvényesült. A honvédségnek ezzel a kihívással is szembe kell néznie, véleményünk szerint az X, Y, Z generációk megszólítása a hagyományos, de még az azon alapuló toborzási technikákkal sem lehetséges, és teljesen új HR-személetet igényelne. Az információmegosztáson, közösségi hálózatokon szocializálódott fiatalok megszólítása és megtartása a versenyszféra teljes HR-palettájának alkalmazását igényelné, különösen, ha a díjazás oldalán még versenyhátrány is kimutatható az adott szakterületen.

Míg tehát azt gondolhatnánk, hogy egy katonai szolgálati jogviszonytörvénytől az illetményrendszeri rugalmasság alapvetően távol kellene, hogy álljon, ez a felvetés – legalábbis részlegesen – vitatható. A katonai szolgálati viszony kötöttségeit HR-stratégiai szinten például az előmenetel szabályozásában, az egyén alapvető jogainak korlátozásában vagy a fegyelmi és felelősségi rendszerben szükséges kidomborítani. Érdekes körülmény, hogy közvetlenül az új katonai jogállási törvény, a Hjt. hatálybaléptetését *követően* született döntés a munkaköri kataszter megalkotása, a munkakörcsaládok és a hozzájuk tartozó karrierutak meghatározása tárgyában.[24] Kérdéses, hogy egy, a közszolgálati jog civil területét is csak hiányosan kiszolgálni képes jogállási kódex egyes jogintézményeit analógiaként követő, valamint a közszférában való átjárhatóságot célul tűző katonai jogállási törvény miként szolgálhatja a fentiekben leírt, dinamikusan változó feladatrendszerű Magyar Honvédség HR-stratégiai céljait, ha megalkotásakor még a munkaköri struktúra és a karrierutak sem voltak tisztázottak. Részben e felismerés is vezethetett el az „új katonai életpálya" kialakítására irányuló kodifikációs lépésekhez,[25] amelyek – legalábbis technikai kodifikációs szempontból – az egyébként eredetileg is meglehetősen bonyolult szerkesztésű Hjt.-t tovább cizellálták. Az „életpálya-módosítás" lényegében nem volt más, mint költségvetési többletforrásoknak a migrációs kihívással szembeni fellépés végrehajtói szintű feladataival leginkább érintett állománycsoportok illetményére való átcsoportosítása. Azonban ezek az intézkedések – részben a felpörgő versenypiaci elszívó hatásnak, részben a rendvédelemben is beindult illetményrendezésnek az eredőjeként – csak rendkívül rövid távú hatásokkal bírtak, ráadásul felborították a honvédség illetménystruktúrájának belső arányait. A már megszerzett jogok és gyakorlatok fenntartása mellett szóló marginális vagy csoportérdekek, valamint olyan, az állomány jogállását érintő, sokkszerűen megélt intézkedések fel nem dolgozása, mint amilyen a szolgálati nyugdíj kivezetése volt – ahogy a Hjt. megalkotásakor sem – az új életpálya koncepciójának szabályozása során sem tették lehetővé a – lényegében a rendszerváltás utáni szisztémában kialakult – jogállási jogintézmények szisztematikus felülvizsgálatát. A 2015-ös módosítások talán egyetlen érdemi, jövőbe mutató elemeként a „felfelé és kifelé" elv áttörése azonosítható, ami – ha ezt az elvet a jogalkotó idővel képes lesz tartalommal megtölteni – hozzájárulhat a szakképzett munkaerő hosszú

[24] *A közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról* szóló 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat.

[25] Lásd különösen *a honvédek jogállásáról* szóló 2012. évi CCV. törvényt, valamint *az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló 2015. évi XLIII. törvényt.

távú megtartásához. A 2016-ban bevezetett[26] honvédelmi egészségkárosodási keresetkiegészítés és honvédelmi egészségkárosodási járadék – mint az életpálya negyedik pillérét megalkotni hivatott szabályozás – esetében szintén kérdéses a jogintézmény időtállósága, fenntarthatósága.

A fentiek alapján elmondható, hogy az ágazat feladatellátásának alapvető pillére, a személyi állomány biztosítása átfogó kodifikációt igényelne, a munkaerőpiaci igényekre az illetményrendszer tekintetében dinamikusan reagálni képes, ugyanakkor a jogállás tekintetében korszerű, egyben stabil jogállási törvény megalkotását pedig úgy tűnik, hogy nem kerülhetjük el.

2. Az ágazati szabályozás kihívásainak lehetséges megoldási irányai

A honvédelmi ágazat előtt álló és fent áttekintett főbb szabályozási kihívások megoldási irányai tekintetében három dimenzióban célszerű gondolkodni. Ezek

a) a szabályozási,
b) a szervezeti és
c) a személyzeti
dimenziók.

A *szabályozási dimenzióban* egyrészt szükséges annak felismerése, hogy Magyarország az elmúlt harminc évben az alkotmányos szinttől a jogszabályi szinten át egészen a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a belső szabályozók szintjéig a jelenlegi elvektől teljesen eltérő szellemben alakította a szabályozási rendszert. A honvédelmi ágazat a katasztrófavédelmi közreműködésen kívül a klasszikus katonai védelem feladatrendszereire volt szorítva, és annak is jó része a különleges jogrendi körbe került. A biztonsági környezet változása azonban a katonai feladatok változását eredményezte, ami a szabályozás átfogó felülvizsgálatát teszi szükségessé a közjogi alapoktól a részletszabályokig.

A felülvizsgálat eredményei függvényében mérlegelni kell az ágazati szabályozás részben-egészben történő újraszabályozását az elvárt és a középtávon tervezett feladatok lehető leghatékonyabb, de megfelelő garanciális szabályokkal behatárolt elláthatósága érdekében. E körben hangsúlyozandó, hogy a rendszerszemléletű, átfogó, jogalkalmazó-barát szabályozást kell előtérbe helyezni a deregulációs és szabályozásreformer szemléletek mennyiségi, terjedelembeli és jogászi technikájú súlyozása ellenében, mivel ez tudja támogatni a stabil, tartós, de jól alkalmazható szabályozást.

A felülvizsgálat és az újraszabályozás mellett részint járulékos, részint önálló feladatként kell számot vetni a deregulációval, mivel a honvédelmi ágazat szabályozását jelentős mértékben terhelik a korábbi időszakok, sok tekintetben az 1989-es rendszerváltozás előtti korszak szabályozói, amelyek alkalmazhatósága és jogrendszerbe való illeszkedése is megkérdőjelezhető.

[26] Lásd *a honvédek jogállásáról* szóló *2012. évi CCV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról* szóló 2016. évi CXVII. törvényt.

A szervezeti dimenzióban érdemes felülvizsgálni a korábbi – főként létszámcsökkentések által meghatározott – szakmai centralizációs törekvéseket az ágazat jogi és igazgatási tevékenysége körében. E tekintetben üdvözlendő, sőt megtartandó és megerősítendő az a megoldás, hogy a központi közigazgatás szintjén önálló szervezeti elemben jelennek meg 1. a jogalkotással, nemzetközi jogi vonatkozásokkal és kormányzati koordinációval; 2. a jogi képviselettel; valamint 3. a védelmi igazgatással kapcsolatos szakterületek. Mérlegelendő lenne azonban a szakterületi diverzifikáció tovább erősítése is, és esetlegesen a nemzetközi és európai uniós vonatkozások szervezeti önállósítását is érdemes lenne megvizsgálni, ami mellett a jogi és igazgatási ügyekért felelős állami vezető általi koordinált működés továbbra is fenntartható lenne. A szakterületi sajátosságok és a működés szempontjából azonban tovább lehetne növelni a feladatellátás optimalizálását.

Felmerülhet emellett a belső szabályozás felülvizsgálatát követően annak az áttekintése is, hogy a parancsnoki állomány jogi támogatását miként érintené szervezeti és létszámszempontból az a változás, amelyet fentebb javasoltunk, ha a végrehajtás szabályozásának fő eszköze a formalizált és normatív parancs lenne, amely azonban már nem tartozna ilyenként a jogi szabályozási körbe. Ez egyértelműen a jogi támogatás megerősítését szolgálná, ami felett a központi közigazgatás szabályozásért felelős szerve már csak szakmai felügyeletet gyakorolna, nem pedig a megalkotás folyamatába épített véleményező és közvetlen formáló szerepet.

A személyzeti dimenzióban – a civil és katonai státuszú állomány közti bérfeszültség remélt megoldása mellett – egyértelmű igényként kell megfogalmazni a szabályozás terén, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója jelentős hangsúlyt fektessen a szakállomány speciális képzésére.

E téren indokolt és előremutató lenne, ha a szakszemélyzet a kodifikációs ismereteit szervezett képzéseken erősíthetné meg. Erre vonatkozó eseti lehetőségek jelenleg is vannak különböző szabályozási tárgyú másoddiplomás képzések támogatása révén, azonban megfontolandó lenne az eseti jellegű lehetőségeket szisztematikus követelménnyé fejleszteni.

Hasonlóan fontos lenne az is, hogy az ágazathoz érkező külsős jogász szakállomány a szabályozási feladatrendszerbe történő bekapcsolódás előtt olyan tanfolyamrendszerű, szervezett képzésen vegyen részt, amely segít az ágazati sajátosságokban való eligazodásban, az alapvető ismeretek megszerzésében úgy a honvédelmi szakismeretek körében, mint a katonai szervezet és működés, valamint az ágazat jogi és igazgatási sajátosságai tekintetében. E körben mérlegelendő lenne, hogy az ágazat központi közigazgatása ösztönözze és támogassa egy kifejezetten a védelmi szférára fókuszáló képzés kialakítását a felsőoktatásban.

Emellett üdvözlendő lenne intézményesített kereteket teremteni abból a célból, hogy a honvédelmi ágazatra fókuszáló oktatási és tudományos eredmények a szabályozási szakma szakszemélyzetéhez is eljussanak. E körben mérlegelendő lenne annak fokozott támogatása, hogy a jogszabályszerkesztésen és jogértelmezésen túlmutató szabályozási feladatokkal érintett állományt az ágazat ne csak támogassa, hanem ösztönözze is arra, hogy szakmai-tudományos tevékenységekben vegyen részt. E körben a személyi állomány fejlesztésében kiemelt fontosságú lehet, hogy az állomány egy részét a PhD-képzésben való részvételre ösztönözzék. Ez a gyakorlat az ágazatban a hadtudományi vonatkozásokban már működik, érdemes lenne azonban kiterjeszteni a szakállományra is, ideértve a szabályozási szakembereket is.

Összegzés

Összegezve a jelen fejezet megállapításait, úgy véljük, hogy a honvédelmi ágazat szabályozása közel hasonló jellegű és súlyú kihívások előtt áll, mint maga a védelmi szféra. E körben fentebb igyekeztünk azonosítani a főbb kihívásokat és azok tekintetében megoldási javaslatokat, irányokat megfogalmazni.

Szükségszerűnek tartjuk azonban azt is hangsúlyozni, hogy a szabályozást szorító kihívások megoldásához a szabályozási megoldásokon és koncepciókon túl szervezeti és személyzeti változások is szükségesek, mivel nem önmagában a szabályozás fejlesztése a fő feladat, hanem annak elláthatósága és szinten tartása érdekében a szabályozási képességek és szervezeti megoldások fejlesztése is.

Bármennyire is idegennek tűnik ugyanis hazánkban a védelmi ágazatok gondolkodásától, a speciális szabályozási és jogi támogatási szakállomány éppúgy nélkülözhetetlen képesség egy modern jogállamban, mint bármely más támogató szakterület. Ennek a hiányosságai, zavarai pedig magára a védelem egészére és a végrehajtó szakmára ütnek vissza a feladatellátás problémái és az azokból fakadó felelősség révén.

VI. A honvédelmi szabályozás rendszere, sajátosságai és kihívásai

Lépné Balogh Krisztina

„A jog mindenhatóságának bűvöletében élve az ember hajlamos lehet arra, hogy a jog adta eszközök használatát mindenkor szükségesnek érezve, a jogalkotásban való részvétel élményét az egyetlen problémamegoldó eszközként megélve az életviszonyok minden elemét jogi szabályozás tárgyává tegye. Ebből a felfogásból aztán olyan »túlkapások« adódnak, amelyeket a legprofesszionálisabb szervezetrendszerek is csak igen nehezen tudnak utólag kiküszöbölni. [...] meg kell szoknunk az önmagáért való jogalkotás téves képzete helyett a reális, önmegtartóztató, a »jogalkotással való visszaélés« helyett a jog megfelelő keretek között tartását megkívánó habitust."[1]

A honvédelmi szabályozás sajátos szabályozó tevékenységet jelent. Ez alatt ugyanis nemcsak a hagyományos értelemben vett jogalkotást értjük, hanem mindazt a szabályozó típusú tevékenységet is, ami a Magyar Honvédségen (a továbbiakban: honvédség) belül zajlik. (Idekapcsolódik a különleges jogrend idején történő sajátos szabályozás is, amely azonban nem tárgya a jelen tanulmánynak.) A honvédelmi szabályozó tevékenységben elsősorban a honvédség részét képező Honvédelmi Minisztérium feladatkörrel rendelkező szervezeti egységei vesznek részt, azonban időnként ilyen feladat a honvédség katonai szervezeteinél is megjelenik.

A honvédség szigorú hierarchia, alá-fölé rendeltség, függelmi viszonyok alapján működik, ami megköveteli a rend és a fegyelem magas szintű biztosítását. Ehhez pedig feltétlenül szükséges a szabályozottság megléte. Ennek megfelelően jelenleg számtalan, a honvédség életének minden területét felölelő, általános és részletes szabályzattal találkozhatunk. Ezeket nem feltétlenül jogszabályi vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz formájában adták ki, hiszen némelyik olyan aprólékos részletességű rendelkezéseket tartalmaz, amelyek ugyan a mindennapi tevékenység megfelelő végzésének menetében elengedhetetlenül szükségesek, azonban nem határoznak meg olyan jogot vagy kötelezettséget, ami miatt jogszabályi szinten vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben lenne indokolt a megjelenítésük. Az ilyen, jogszabályon, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközön kívüli szabályozás lehetőségét teremti meg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 52. §-a, amelynek révén lehetőség van a honvédség mindennapi életében az úgynevezett belső rendelkezések, valamint az egyéb belső szabályozók alkalmazására is.

---

[1] Kondorosi Ferenc (2007): *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. 50.

1. A honvédelmi szabályozás rendszere, elemei, ezek egymáshoz való viszonya

1.1. A honvédség és a Honvédelmi Minisztérium kapcsolata

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) alapján jogalkotó hatáskörrel, rendeletkiadási hatáskörrel rendelkezik a miniszter, így a honvédelmi miniszter is.[2] A rendeletek előkészítése a Honvédelmi Minisztérium apparátusának feladata, azonban sok esetben a megfelelő, szakmailag pontos előkészítéshez a honvédség egyes szervezeteinek bevonása is szükséges. A miniszteri rendelet kiadásán túl a miniszter feladata a feladatkörébe tartozó törvények és kormányrendeletek előkészítése is, amely folyamat szintén minisztériumi keretek között zajlik.[3] Jogszabályok közül tehát – a többi tárcánál folyó munkához hasonlóan – törvény (ezen belül sarkalatos törvény is), kormányrendelet és miniszteri rendelet előkészítése is megtalálható a honvédség, illetve a Honvédelmi Minisztérium keretein belül. Szintén itt kerül sor az úgynevezett belső rendelkezések többségének előkészítésére is, amelyeknek kiadására a Hvt. 52. §-a alapján két formában van lehetőség: intézkedéssel és szakutasítással.

Itt szükséges ugyanakkor kitérnünk arra, hogy a honvédség és a Honvédelmi Minisztérium milyen kapcsolatban áll egymással, miért használjuk hol ezt, hol azt a megnevezést. Erre a magyarázatot a honvédelmi szabályozás alapjogszabályának tekinthető Hvt.-ben találjuk meg.

A Hvt. úgy határozza meg a honvédség szervezetét, hogy annak a Honvédelmi Minisztérium a részét képezi, vagyis a rész-egész viszonyában a Honvédelmi Minisztérium jelenti a kisebb részt. A Hvt. 38. §-a alapján ugyanis a „Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi".[4] A Honvédelmi Minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a honvédség irányításáért és vezetéséért felelős központi államigazgatási szerv.[5]

A jogszabály-előkészítés – a többi minisztériumhoz hasonlóan – a Honvédelmi Minisztériumban történik. De ugyanígy itt történik a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, illetve a belső rendelkezések többségének az előkészítése is, azonban vannak olyan belső rendelkezések (az intézkedések egy része), amelyeket nem itt, hanem a honvédség egyes katonai szervezeteinél készítenek elő.

Jelen tanulmányban elsősorban csak a honvédségnél jellemző, sajátos szabályozási elemek előkészítése eljárásrendjének bemutatására kerül sor. Fontos megemlíteni, hogy ezek előkészítése során ugyanazt az eljárásrendet alkalmazzuk, mint a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök esetében (néhány eltéréssel, például az aláíró személye,

---

[2] *Magyarország Alaptörvénye* T) cikk (1)–(2) bekezdés.

[3] *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról* szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (Hvt. vhr.) 2. §.

[4] *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 38. §.

[5] Hvt. 46. § (1) bekezdés.

az eljárás hosszúsága, lépcsőfokainak száma stb.). A könnyebb érthetőség kedvéért elsőként a szabályozás általános kérdéseiről szólunk.

1.2. A jogalkotási, jogszabály-előkészítési tevékenység jogi keretei

A jogalkotási eljárás egy formalizált eljárás, integrált döntéshozatali rendszer, amelynek meghatározott eredményre kell vezetnie.[6] A jogalkotási eljárás alapvető szabályai, keretei az elmúlt években jelentős változáson estek át a jelenlegi alkotmányos berendezkedésnek való megfelelés érdekében, így mára már egy letisztult szabályozási háttér alakulhatott ki. A jogszabály-előkészítésre vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) tartalmazza.[7]

1.2.1. A szabályozás formái

Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. A jogszabály érvényre juttatásához állami kényszer is alkalmazható az Alaptörvény C) cikke alapján. A T) cikk (2) bekezdése felsorolja a jogszabályokat, hierarchiát is felállítva, a (3) bekezdés a jogszabály Alaptörvénnyel való ellentétének tilalmát mondja ki, a (4) bekezdés pedig a sarkalatos törvény fogalmát határozza meg.

A T) cikk (2) bekezdése alapján a jogszabályok formái közé tartozik – többek között – a törvény, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet is.[8] Az Alaptörvényben felsorolt jogforrásokon kívül nem létezhet másfajta jogforrás. Ugyanakkor a Jat. alapján a jogszabályokon kívül normatív utasítás és normatív határozat, vagyis összefoglaló néven közjogi szervezetszabályozó eszközök is alkothatók.[9] A jogszabályok közül a törvény, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet előkészítése zajlik minisztériumi keretek között.

1.2.2. A jogszabályok keletkezése

A jogszabály keletkezésének folyamatát a szakirodalom belső és külső eljárásra osztja. A belső eljárás a jogszabály tartalmának kialakításához vezető utat, a döntés meghozatalának módszerét jelenti, míg a külső eljárás a döntéshozatal egyes szakaszaira vonatkozó szabályokat foglalja magában. Valójában a két folyamat egyidejűleg zajlik, azt is mondhatjuk, hogy a két folyamat ugyanannak a folyamatnak a tartalmi és a formai vetülete.[10]

---

6 Drinóczi Tímea – Petrétei József (2004): *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Pécs. 175.

7 Bodnár Eszter – Módos Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció,* 1. évf. 1. sz.

8 Petrétei József (2012): A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. *Kodifikáció,* 1. évf. 1. sz. 6–7.

9 *A jogalkotásról* szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 1. §, 23. §.

10 Drinóczi–Petrétei (2004): *i. m.* 175.

A belső jogalkotási eljárás valamennyi jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve belső szabályozás esetén – a döntés meghozójának kivételével – azonos. A belső jogalkotási eljárás különböző fázisokból épül fel:

a) Az első lépés a szabályozási igény megjelenése, felismerése: valamely életviszony nem vagy nem megfelelően szabályozott, ezért szükség lenne ennek pótlására vagy módosítására. A szabályozási igény különböző szinteken és fórumokon jelenhet meg, lehet politikai jellegű (például választási program, kormányprogram), kötelező jellegű (például nemzetközi kötelezettség, alaptörvényi), a technikai fejlődés miatti, jogalkalmazók visszajelzésein alapuló stb.
b) Az igény megjelenésekor szükséges a kiindulási helyzet elemzése, enélkül ugyanis a probléma meghatározása nem lehetséges. Ennek fő eszköze az információgyűjtés és feldolgozás, ami a tények, körülmények megismeréséből, valamint a jogszabályi környezet feltárásából áll. Az összegyűjtött és feldolgozott információk alapján megtörténhet a konkrét jogalkotási probléma definiálása.
c) Az okok elemzése: ennek során fel kell deríteni, hogy milyen okok váltották ki a problémát, így pontosabban ismerhetők meg azok a tényezők, amelyek miatt a jogi szabályozás szükségessége felmerül, illetve az okok elemzése választ ad arra a kérdésre is, hogy valóban fennáll-e a probléma. Ha igen, az elemzés révén az is világossá válhat, hogy a probléma megszűnhet-e magától, vagy mindenképpen jogalkotási beavatkozásra van szükség.
d) A jogszabály céljának meghatározása és értékelése: a célok meghatározása a jogszabály politikai, financiális, szervezeti és végrehajtási keretfeltételeinek, vagyis a kívánatos jövőbeli állapotnak a meghatározását jelenti. Ennek érdekében különböző alternatívák felállítására is sor kerülhet.
e) Az alternatívák elemzése a cél elérése érdekében: a szabályozási célok megállapítását követően kerül sor a jogi szabályozás tervezetének kidolgozására. Ennek alapvetően két fázisa van, az alternatívák felállítása, illetve az alternatívák elemzése, lényegében előzetes hatásvizsgálat elvégzése.
f) Az alternatív lehetőségek értékelése a célrendszer alapján: meg kell vizsgálni, hogy a kidolgozott alternatívák milyen mértékben alkalmasak, alkalmasak-e egyáltalán a cél elérésére, illetve milyen mellékhatásokkal járnak az egyes alternatívák. Az értékelés eredményeként ki kell választani a döntésre alkalmas alternatívákat, és ennek megfelelő szövegtervezetet kell kidolgozni.
g) A döntés és ennek megalapozása: a belső jogalkotási eljárás a jogszabály elfogadásával zárul. Ehhez azonban szükséges, hogy a döntéshozó elé tárják a javasolt szabályozást, az alternatívákat és ezek értékelését. A döntés alapvetően már a politika terepe.
h) Az eredmény ellenőrzése: ennek eszköze a Jat. 21. §-ában, illetve az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 6. §-ában szabályozott utólagos hatásvizsgálat.[11]

A belső jogalkotási eljárás végén születő döntés valójában a jogalkotói akarat megjelenítése. A megjelenítési, vagyis a jogalkotói akarat szövegformába öntési tevékenységét végző

[11] Drinóczi–Petrétei (2004): *i. m.* 175–198.

és a döntést meghozó, jogszabályt kiadó személye általában elválik egymástól, az előbbit az erre felállított hivatali szervezet apparátusa, míg az utóbbit a szervezetet vezető személy vagy testület gyakorolja. Ez a feladatelválasztás a belső jogalkotási tevékenység során is megvan, a célok meghatározása, illetve a döntés, a jogszabály kiadása a vezető, míg a kiindulási helyzet, az okok vizsgálata, alternatívák keresése, a normaszöveg előkészítése, a döntési javaslatok kialakítása pedig az apparátus feladata.[12]

A külső jogalkotási eljárás a jogalkotás normatívan rögzíthető, formális menetét határozza meg. A jogszabály típusától függően a külső jogalkotási eljárás lehet:

a) törvényalkotás,
b) a kormány rendeletalkotása,
c) miniszterelnöki rendeletalkotás,
d) miniszteri rendeletalkotás,
e) a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotása,
f) az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletalkotása,
g) helyi önkormányzati rendeletalkotás.[13]

1.2.3. A jogszabályok előkészítése

A fentiek alapján, ha egy adott területen szabályozási igény jelenik meg, akkor mindegyik formájú jogszabály esetén azonosan indul az előkészítő eljárás: megkezdődik a kiindulási helyzet, illetve az okok elemzése. A szabályozandó szakterület jellegétől függően a minisztérium feladatkörében érintett szervezeti egységének, esetleg háttérintézményeinek alkalmazottai (a továbbiakban: előkészítő) végzik ezt a tevékenységet. A döntésre jogosult, vagyis a jogalkotó meghatározza a jogszabály politikai, financiális, szervezeti és végrehajtási keretfeltételeit, amely keret tartalommal való kitöltése az előkészítő feladata lesz, mint ahogyan a célok elérése érdekében különböző alternatívák felállítása, értékelése és ezekből a döntésre alkalmas alternatívák kiválasztása, majd a normaszöveg kidolgozása is. Az apparátus feladata a többi érintett szakterület bevonása, egyeztetések lebonyolítása, majd ezek lezárását követően az előkészített normaszöveg-tervezet döntésre való felterjesztése a döntésre jogosult számára.[14]

A jogszabály előkészítésének legfontosabb szabályait a Jat. 16–20. §-ai határozzák meg. Eszerint az előkészítő feladata:

a) a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása: a jogszabálytervezetnek meg kell felelnie az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, a nemzetközi és európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és a jogalkotás szakmai követelményeinek, továbbá illeszkednie kell a jogrendszer egységébe,

b) előzetes hatásvizsgálat elvégzése: a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességgel kell elkészíteni,

[12] Uo. 211.
[13] Uo. 204.
[14] Uo. 175–198., 203–204.

c) *indokolás készítése:* ebben be kell mutatni azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá a jogi szabályozás várható hatásait is,
d) *a jogszabálytervezet véleményeztetése:* ha törvény állami szerv vagy helyi önkormányzat számára véleményezési jogot biztosít, akkor ennek biztosításáról az előkészítőnek kell gondoskodnia. Úgyszintén gondoskodnia kell a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerinti véleményezési lehetőség biztosításáról,
e) *előzetes bejelentési kötelezettség teljesítése:* erre akkor kerülhet sor, ha az Európai Unió alapját képező szerződések vagy valamely uniós jogi aktus rendelkezései alapján a jogszabály tervezetét az Európai Unió egyes intézményeinek és tagállamainak vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak előzetesen bejelentésre vagy egyéb véleményezésre meg kell küldeni.[15]

E szabályokhoz az egyes jogszabályok előkészítésére vonatkozó egyéb jogforrások további feltételeket is meghatároznak.

A honvédelmi tárca előkészítési feladatkörébe tartozó jogszabályok – miniszteri rendeletek, kormányrendeletek, törvények – előkészítése során az előző pontban vázolt belső jogalkotási eljárás szabályai érvényesülnek a döntésre jogosult részére történő felterjesztésig.[16] A jogszabályok normaszöveg-tervezetének kialakítását követően szükséges az adott minisztérium keretein belüli szervezetekkel történő úgynevezett belső egyeztetések lefolytatása. Amikor ez lezárult, és kialakult az előkészítő tárca részéről a véglegesnek tekintett rendelettervezet, akkor a kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatban (a továbbiakban: a kormány ügyrendje) foglaltaknak megfelelően a tervezethez előterjesztést kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell többek között a javaslat lényegét, indokait, főbb tartalmi jellemzőit, a költségkihatását stb. A kormány ügyrendjében foglaltaknak megfelelően az előterjesztést, a normaszöveg-tervezetet és a hatásvizsgálati lapot meg kell küldeni a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának előzetes egyeztetésre, majd az ő döntésétől függően következhet a közigazgatási egyeztetés. Ennek során az előterjesztést meg kell küldeni a többi tárcának, illetve a kormány ügyrendjében meghatározott szervezeteknek véleményezésre. A véleménykülönbségeket egyeztetni kell mindaddig, amíg egyetértés nem alakul ki. Ha kialakult az egyetértés, a közigazgatási egyeztetés lezárul, és a végleges tervezetet meg kell küldeni az igazságügyi miniszternek, aki nyilatkozik arról, hogy a tervezettel alkotmányossági és európai uniós jogi szempontból egyetért-e.[17] Ha igen, miniszteri rendeletek esetében az eljárás itt véget ér, azt az előkészítő miniszter aláírhatja, illetve kihirdetésre megküldheti a Magyar Közlöny főszerkesztőjének.

Kormányrendelet-tervezetek esetében a tervezetet a közigazgatási egyeztetést követően a közigazgatási államtitkári értekezlet tárgyalja meg, amely állást foglal arról, hogy az előterjesztés alkalmas-e a kormány, a stratégiai kabinet vagy a gazdasági kabinet napirendjére történő felvételre. E fórumok döntésétől függően kerülhet sor a kormányrendelet aláírására és kihirdetésére.[18]

---

[15] Jat. 16–20. §.
[16] Drinóczi–Petrétei (2004): *i. m.* 175–198., 203–204.
[17] *A Kormány ügyrendjéről* szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 20–31. pont.
[18] Részletesen a kormány ügyrendje határozza meg az eljárást.

Törvénytervezetek esetében, ha annak Országgyűlés elé vitelét a stratégiai kabinet, a gazdasági kabinet vagy a kormány ülése támogatja, azt a miniszterelnök, akadályoztatása esetén a miniszterelnök-helyettes megküldi az Országgyűlés elnökének.[19] Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: házszabály) értelmében a törvényjavaslat tárgyalására – az általános szabályok szerint – általános vita és részletes vita keretében kerül sor. Ezt követően a törvényalkotási bizottság értékeli a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat (ha vannak ilyenek), és azokról állást foglal. A törvényalkotási bizottság az általa támogatott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egy indítványba foglalja, ez az úgynevezett összegző módosító javaslat. Erről az Országgyűlés ismét vitát folytat le, és egyetlen szavazással dönt. Az összegző módosító javaslat elfogadása esetén az Országgyűlés zárószavazást tart az egységes javaslatról. Ha a törvényt az Országgyűlés elfogadja, de nem az előterjesztő által benyújtott legutolsó szöveggel, akkor az előterjesztő az elfogadott törvény szövegét megküldi a házelnöknek.[20]

A törvényjavaslatok általános szabályok szerinti tárgyalásán kívül a házszabály különös eljárásokat is ismer, így például lehetőség van sürgős tárgyalásra, kivételes eljárásra, az elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárásra, költségvetési törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó eljárásra stb.,[21] amelyeknek bemutatásától most terjedelmi okok miatt eltekintünk.

Fontos kiemelni, hogy a törvénytervezetek esetében sem szűnnek meg a közigazgatási egyeztetést követően az előkészítő minisztérium, illetve a szakmai előkészítő feladatai, ugyanis a döntési eljárás során érkezett módosító javaslatokat az előkészítő tárca is megkapja annak érdekében, hogy nyilatkozni tudjon azok szakmai szempontú elfogadhatóságával kapcsolatban. A módosító javaslatokat normaszöveg-szerűen és indokolással kell benyújtani, így amennyiben a tárca részéről a javaslat elfogadható, akkor ezt az előkészítő minisztérium átvezeti, szükség esetén a koherenciazavarok kezelése érdekében szükséges kiegészítő, illetve pontosító rendelkezésekkel együtt. Előfordul az is, hogy az előterjesztő nem ért egyet a módosítással, figyelemmel arra, hogy az nemcsak a módosító javaslatban meghatározott rendelkezést érinti, hanem koncepcionális átgondolást, illetve a teljes törvénynek a javaslathoz történő igazítását is igényli. Ha ennek ellenére az Országgyűlés azt elfogadja, a törvényi rendelkezés végrehajthatatlanná válhat, ami miatt a későbbiekben a törvény módosítása válhat szükségessé. Az ilyen rendelkezések elfogadása a Honvédelmi Minisztérium esetében is előfordult, amivel a jogalkotó nemcsak a jogalkalmazók helyzetét nehezíti meg, hanem a jogszabály-előkészítők munkáját is megduplázza.

1.3. A közjogi szervezetszabályozó eszközök. A normatív utasítás előkészítése a honvédségnél

A közjogi szervezetszabályozó eszköz fogalma alá a Jat. alapján két jogi aktus tartozik: a normatív határozat és a normatív utasítás. Normatív határozatot testületi szervek, normatív

[19] A kormány ügyrendje 75. pont.

[20] *Az egyes házszabályi rendelkezésekről* szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 31–57. pont.

[21] *Az egyes házszabályi rendelkezésekről* szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 58–79., 90–106. pont.

utasítást egyszemélyi vezetésű szervek adhatnak ki. A közjogi szervezetszabályozó eszközök kibocsátására jogosultak adhatnak ki egyedi határozatot, illetve egyedi utasítást is, ezek azonban nem normatív aktusok, ezért nem tartoznak a Jat. hatálya alá.[22]

A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, illetve az jogszabály rendelkezését nem ismételheti meg. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre a Jat.-ban meghatározott, kifejezetten jogszabályokhoz kötődő szabályok kivételével (például felhatalmazás, területi és személyi hatály, tartalmi követelmények, indokolási és véleményeztetési kötelezettség, kihirdetés) a jogszabályokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.[23] A Jszr. ugyanakkor nem tartalmaz a közjogi szervezetszabályozó eszközök megszövegezésére, tagolására vonatkozóan hasonló alkalmazási utalást. Mivel a Jat. 1. § (4) bekezdése alapján a közjogi szervezetszabályozó eszközökre is alkalmazni kell a jogszabályokra vonatkozó előírásokat, ezért – közvetetten – a Jat. felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban előírt követelményeket is alkalmazni kell rájuk. Ezt erősíti meg a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet (a továbbiakban: közlönyrendelet) 2. § (1) bekezdés a) pontja, valamint 8. § (1) bekezdése is, amelyek értelmében a Magyar Közlöny felelős szerkesztője ellenőrzi az aláírt közjogi szervezetszabályozó eszközöket a közzétételük előtt olyan szempontból, hogy a megfelelnek-e a Jat.-ban és a Jszr.-ben előírt szerkesztési követelményeknek. Ha nem felelnek meg, akkor erre a közzétételt kérő figyelmét felhívja, és határidőt szab a pontosításra. Ha ez nem történik meg határidőn belül, akkor az eredetileg kért változatban történik meg a közzététel.[24]

A Jat. és a közlönyrendelet szabályai alapján tehát levezethető, hogy a Jszr.-t is alkalmazni kell a közjogi szervezetszabályozó eszközök esetében is, azonban szerencsésebb és a jogalkalmazás számára egyértelmű lenne az alkalmazási kötelezettségnek a Jszr.-ben történő kifejezett megjelenítése.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök közzétételéről általában az igazságügyért felelős miniszter gondoskodik.[25] A miniszteri utasításokat a Hivatalos Értesítőben, a Magyar Közlöny mellékletében teszik közzé a közlönyrendelet alapján. A közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében ez a rendelet csak néhány szabályt tartalmaz, amelyek a közzétételük során történő megjelenítésről, elsősorban a cím megjelöléséről rendelkeznek.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök közül normatív utasítással határozhatja meg a szervezet vezetője (minisztérium esetén a miniszter) a vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét, így a honvédelmi miniszter is a Honvédelmi Minisztérium vonatkozásában.

A normatív utasítások a honvédségnél évente igen jelentős számban jelennek meg (kb. 100 darab). A honvédség teljes személyi állománya csaknem 30 000 fő, akiknek a mindennapi tevékenységét szabályozni szükséges. Ezek a HM utasítások az élet szinte minden területéhez kapcsolódnak, vannak kifejezetten katonaszakmai jellegűek, katonai gyakorlatokat előkészítők, de vannak személyügyi, pénzügyi, logisztikai, jogi stb. jellegűek is.

---

[22] *A jogalkotásról* szóló T/1381. számú törvényjavaslat. Budapest. 2010. 40–41.

[23] Jat. 1. § (4) bekezdés.

[24] *A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről* szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 2. §, 8. §.

[25] Jat. 26. § (6) bekezdés.

A számukat az is növeli, hogy a belső eljárási jellegű szabályok jogszabályi szinten nem jeleníthetők meg, ezért ezeket HM utasításban szükséges rendezni amellett, hogy az adott témában van már például egy HM rendelet is, így a jogalkalmazóknak ezeket a szabályokat külön össze kell gyűjteniük a szabályozás teljes körű megismeréséhez.

A HM utasítások esetében is érvényesülnek a belső jogalkotási eljárás korábbiakban részletezett fázisai. A döntéshozó itt a szervezet legfőbb vezetője, vagyis a honvédelmi miniszter, ő jogosult a számára felterjesztett, esetleg alternatívákat is tartalmazó normaszöveg-tervezetről dönteni, majd a döntését megismertetni az érintettekkel. HM utasítások esetében a döntés szervezeten kívüli kommunikációja általában csak a közzétételt közvetlenül megelőzően szükséges, mivel azok Hivatalos Értesítőben történő közzététele az Igazságügyi Minisztérium feladata. A fentiekben részletezettek szerint a Magyar Közlöny felelős szerkesztője felhívhatja a figyelmet, ha a HM utasítás nem felel meg a jogalkotási, illetve jogszabályszerkesztési követelményeknek. Egyeztetésre tehát csak ebben az esetben kerülhet sor tárcán kívüli szervezettel, illetve akkor, ha valamely jogszabály egy adott tevékenység szabályozását normatív utasításra bízza, és egyben annak kiadásához egy másik szervezet egyetértésének beszerzését írja elő.

A HM utasítások előkészítése annak a honvédségi szervezetnek a feladata, amelyiknek az a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott feladatkörébe tartozik.[26] Az előkészítő feladata a szabályozási igény felmerülése esetén annak kommunikálása a vezető felé (ha az igény nála merül fel) a kiindulási helyzet és az okok elemzésével együtt. A vezető az elé tárt anyagok alapján meghatározza a célokat, majd az előkészítő ennek megfelelően megvizsgálja a különböző lehetőségeket, kiválasztja a cél eléréséhez legalkalmasabbakat, és minderről – nagyobb jelentőségű anyagok esetén – koncepciót készít, majd ezt felterjeszti a vezetőnek, és amennyiben az szükséges, vezetői döntést kér az alternatívák vonatkozásában, majd ennek megfelelően kidolgozza a normaszöveg-tervezetet. Ha több szakterületet érint a tervezet, akkor előzetes szakmai egyeztetéseket folytat le az érintett honvédségi szervezetekkel. Amennyiben az első normaszöveg-tervezet elkészült, az anyagot megküldi a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályára, amely a minisztérium szervezeti és működési szabályzata alapján felelős a tárca hatáskörébe tartozó jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök tervezeteinek előkészítéséért, szerkesztéséért, egyeztetéséért, illetve kiadásáért.

A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztálya a tervezetet véleményezi, és egyezteti az érintett honvédelmi szervezetekkel is mindaddig, amíg egyetértés nem alakul ki. Ez akár három-négy egyeztetést is jelenthet, ami meghosszabbítja az eljárást. A beérkezett véleményeket az előkészítővel megvitatja, a hasznosítható észrevételeket a tervezeten átvezeti, véglegesíti, majd – általában a Honvédelmi Minisztérium jogi és igazgatási ügyekért felelő helyettes államtitkárán, a Honvéd Vezérkar főnökén és a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkárán keresztül – miniszteri aláírásra felterjeszti. Amennyiben a felterjesztés során – vezetői döntés alapján – a HM utasítás módosítása szükséges, azt szintén elvégzi, ha az megfelel a jogszabályoknak. További feladata a miniszteri aláírást követően az aláírt HM utasítás Igazságügyi Minisztériumba közzétételre történő beküldése, valamint

[26] *A Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló* 53/2014. (VIII. 1.) HM utasítás az egyes szervezeti egységeknél konkrétan meghatározza annak kodifikációs feladatait.

a fentiekben részletezett probléma esetén a Magyar Közlöny felelős szerkesztőjével történő egyeztetés is.[27]

A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztálya a HM utasítások előkészítése során is megköveteli az előkészítőktől a tervezet Alaptörvénynek, jogszabályoknak, Jat.-nak, Jszr.-nek történő megfelelését. A Jszr. nehezen érthető szövegezése, sokszor túlzó, illetve szélsőséges követelményei miatt ez gyakran jelentős problémákat okoz a nem jogi végzettségű, de sokszor még a jogi végzettségű előkészítők esetében is. Ez a megfelelés azonban jogszabályi kötelezettség alapján szükséges.

2. A honvédség belső szabályozó tevékenysége

A honvédség tekintetében a jogalkotás általános szabályai nem különböznek, nem különbözhetnek a többi tárca jogalkotási tevékenységétől. A jogalkotási tevékenység jelentős részét a honvédség részét képező Honvédelmi Minisztérium feladattal érintett szervezeti egysége végzi. Fontos azonban megjegyezni, hogy a honvédség napi működtetéséhez nem elegendőek a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök, szükség van egyéb szabályozási lehetőség biztosítására is. Ezt a szabályozási lehetőséget a Hvt. 52. §-a teremti meg, amelynek révén a honvédség meghatározott vezetői belső szabályozók, vagyis intézkedés és szakutasítás révén határozhatják meg a működéshez szükséges legfontosabb szabályokat. Ezeknek a belső rendelkezéseknek a száma évente több százra rúg, vagyis jelentős elemet képviselnek a honvédség szabályozásában, ugyanakkor gyakran túlszabályozottságot is jelentenek.

2.1. A belső rendelkezések

A Hvt. 52. §-a alapján belső rendelkezésnek minősül az intézkedés és a szakutasítás. A Hvt. meghatározza ezek fogalmát, illetve a kiadásra jogosultak körét is.[28]

2.1.1. A belső rendelkezések fajtái

Az intézkedés a vezetési feladatok szabályozási eszköze.[29] Intézkedésben határozhatók meg, kivéve, ha azokat jogszabály vagy HM utasítás rendezi:

a) a szervezet vezetéséhez kapcsolódó feladatok,
b) egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának eljárási szabályai,
c) a katonai szervezet működési rendjének általános szabályai,
d) a személyi állomány mindennapi tevékenységének általános szabályai.

[27] *A Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról* szóló 87/2010. (X. 6.) HM utasítás 62. §, amelyet időközben hatályon kívül helyeztek, és a fenti szabályokat nem teljes mértékben emelték át az új HM SZMSZ-be. Ennek oka, hogy vezetői szándék alapján a jogszabályok és belső rendelkezések előkészítésével kapcsolatos folyamatok az új, jelenleg előkészítés alatt álló belső szabályozó tevékenységről szóló HM utasításban, és nem a HM SZMSZ-ben kapnának helyet.

[28] Hvt. 52. §.

[29] *A belső szabályozási tevékenységről* szóló 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 3. § (1) bekezdés.

Intézkedés kiadására a szolgálati elöljáró vagy hivatali felettes jogosult, akinek akadályoztatása esetén a nevében a helyettese is kiadhatja az intézkedést, kivéve, ha a jogosult eltérően rendelkezett.[30]

A honvédség függelmi viszonyon alapuló rendszer, amelyben a függelmi viszony alanyai az elöljáró vagy felettes, illetve az alárendelt. Azt a katonát, akinek joga és kötelezettsége más katonák tevékenységének irányítása, elöljárónak nevezzük, azokat pedig, akiket irányít, alárendelteknek. Amennyiben az adott szervezetet nem katona, hanem civil személy vezeti, őt hivatali felettesnek nevezzük.

Szolgálati elöljáró az általános hatáskörű elöljáró vagy felettes, akit a honvédség szervezeti rendszerében elfoglalt beosztásánál fogva a vezetése alá tartozó katonai szervezet tevékenységére és e szervezet személyi állományára vonatkozóan a jogszabályokban és a hatásköri szabályokban megállapított döntési jog illet meg.[31]

Intézkedés kiadására tehát bármelyik szolgálati elöljáró vagy hivatali felettes jogosult, ez azonban csak az általa vezetett szervezet vonatkozásában jelent kötelező alkalmazandóságot. Intézkedést kiadhat például a Honvédelmi Minisztérium bármelyik főosztályvezetője a főosztálya, vagy az ő hivatali feletteseként a helyettes államtitkár is a neki alárendelt szervezetek vonatkozásában, de kiadhat intézkedést a Magyar Honvédség 5. Bocskai István Lövészdandár parancsnoka is a dandár vonatkozásában. Emiatt nem adható maradéktalan felsorolás az intézkedés kiadására jogosult vezetőkről.

A szakutasítás a szakirányítási feladatok szabályozási eszköze.[32] Szakutasításban határozhatók meg, kivéve, ha azokat jogszabály vagy HM utasítás rendezi:

a) a honvédség szakmai feladatai ellátásának szabályai,
b) a haditechnikai eszközök és anyagok üzemeltetésével, karbantartásával, javításával kapcsolatos szakmai-technikai szabályok.

Szakutasítás kiadására a következő vezetők jogosultak:

a) a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára egy-egy szakterület alapvető szabályainak meghatározására,
b) a Honvéd Vezérkar főnöke az általános katonai szakterület vonatkozásában,
c) a Honvédelmi Minisztérium illetékes szakmai elöljárója, illetve szakmai felettese a részletes és a technikai szabályok meghatározására.[33]

Szakutasítást egy jól körülhatárolható személyi kör adhat ki, a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára és a Honvéd Vezérkar főnöke mellett a Honvédelmi Minisztérium illetékes szakmai elöljárója, illetve szakmai felettese. A feladatkör meghatározása viszonylag egyszerű. Szakmai elöljáró az az elöljáró, aki csak a saját szakterületén van felruházva rendelkezési jogkörrel. Amennyiben ez a személy nem katona, akkor őt szakmai felettesnek nevezzük. Akikre vonatkozóan a szakmai elöljáró, illetve szakmai felettes rendelkezési jogkörrel rendelkezik, azokat szakmai alárendelteknek nevezzük. A szakmai elöljáró, illetve szakmai felettes rendelkezési jogköre független

[30] Hvt. 52. § (1) bekezdés.
[31] Hvt. 43. § (1)–(4) bekezdés.
[32] 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 2. § (1) bekezdés.
[33] Hvt. 52. § (2) bekezdés.

a szakmai alárendeltek állományviszonyától,[34] vagyis nem szükséges, hogy a szakmai alárendeltnek a szakmai elöljárója, illetve szakmai felettese egyben a szolgálati elöljárója is legyen. Így például ha a Honvédelmi Minisztérium védelemgazdaságért felelős helyettes államtitkára kiad egy pénzügyi szabályokról szóló szakutasítást, akkor azt nemcsak az ő alárendeltségébe tartozó minisztériumi szervezeteknek kell alkalmazniuk, hanem a honvédség katonai szervezeteinek is.

A Honvédelmi Minisztérium illetékes szakmai elöljárója, illetve szakmai felettese – a jelenlegi szervezeti rendszerben – valamelyik helyettes államtitkárt, főosztályvezetőt vagy a Honvéd Vezérkar valamelyik csoportfőnökségének csoportfőnökét jelenti.

Az intézkedés és a szakutasítás nem lehet ellentétes jogszabállyal vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel. Azokat a belső rendelkezéseket, amelyek a honvédség teljes személyi állományát érintik, közzé kell tenni a Honvédelmi Minisztérium hivatalos lapjában, vagyis a Honvédelmi Közlönyben, kivéve a minősített adatot tartalmazó belső rendelkezéseket, amelyeknek csak a számát és címét kell közzétenni.[35]

2.1.2. A belső rendelkezések előkészítése

A belső rendelkezések előkészítése annak a honvédelmi szervezetnek a feladata, amelyiknek a szabályozandó tárgy a feladatkörébe tartozik. A belső rendelkezések előkészítésére vonatkozó technikai részletszabályokat hosszú időn keresztül nem foglalták írásba, a Jszr. hatálybalépése előtt a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztálya a jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII. 29.) IM rendelet, a jogszabályszerkesztésről szóló 7001/1988. (IK 11.) IM irányelv, valamint a kevés jogszabályszerkesztési elemet tartalmazó, a Magyar Honvédség belső rendelkezései kiadásának és a szakirányítás rendjéről szóló 119/2007. (HK 20.) HM utasítás szabályainak, majd az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium egyeztetések során kifejtett szakmai iránymutatásainak megfelelően, azokat némiképpen egyszerűsítve próbálta a belső rendelkezések szerkesztésének szabályait meghatározni. A Jszr. a hatálybalépését követően jó kiindulási alapot jelentett a belső szabályozók tekintetében is az új, írott szabályozási háttér kialakításhoz, így született meg a területet jelenleg is szabályozó, a belső szabályozási tevékenységről szóló 15/2012. (II. 24.) HM utasítás (a továbbiakban: 15/2012. HM utasítás). A 15/2012. HM utasítás a hatálybalépése óta eltelt időben bebizonyította, hogy létjogosultsága kétségbevonhatatlan, ugyanakkor sok esetben már idejétmúlt szabályokat tartalmaz, más esetekben viszont a szabályozás pontosítása, kiegészítése indokolt.

A 15/2012. HM utasítás a Hvt. szabályait részben megismételve, részben azokat – a könnyebb értehetőség kedvéért – pontosítva határozza meg az intézkedés és a szakutasítás fogalmát. Kimondja, hogy az intézkedés nem lehet ellentétes szakutasítással, illetve a magasabb szintű szolgálati elöljáró intézkedésével, vagyis egyfajta hierarchiát állít fel a belső rendelkezések között. Ez alapján a szakutasítás és az intézkedés ellentmondása esetén a szakutasításban foglaltakat kell irányadónak tekinteni. Kimondja továbbá a 15/2012. HM utasítás azt is, hogy belső rendelkezés csak intézkedés vagy szakutasítás elnevezéssel

[34] Hvt. 43. § (5) bekezdés.
[35] Hvt. 52. § (3)–(4) bekezdés.

adható ki, amely valójában a Hvt. rendelkezéseiből is következik, ezért kimondása itt nem indokolt.

A belső rendelkezés kiadását az arra jogosultak együttesen is megtehetik, vagyis a jogszabályoktól eltérően itt lehetőség van az együttes szabályozásra, ha különböző vezetés alatt álló szakterületek együttműködése szükséges egy adott feladat megvalósításához. Például gyakoriak a Honvédelmi Minisztérium, a honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek és a honvédség katonai szervezeteinek együttműködését vagy feladatait érintő HM KÁT–HVKF együttes intézkedések.[36]

A 15/2012. HM utasítás ezen szabályait szerencsésebb lenne az egész jogintézmény alapvető szabályait tartalmazó rendelkezések között, a Hvt.-ben szabályozni.

A 15/2012. HM utasítás rögzíti a belső rendelkezés megszövegezésére, tagolására, megjelölésére, bevezetésére, általános, részletes és záró rendelkezéseire vonatkozó szabályokat is. Ezek jelentős része a Jszr. szabályait követi, azonban eltérések is akadnak, ezek közül a legfontosabbak a következők:

a) A belső rendelkezéseket nem §-ra és bekezdésre, hanem pontokra kell tagolni.
b) A bevezető részben nem jogszabály felhatalmazó rendelkezését, hanem jogszabály azon rendelkezését kell megjelölni, amelyik alapján a belső rendelkezést kiadják. Ez általában a Hvt. belső rendelkezés kiadását biztosító, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt. vhr.) valamelyik pontjának együttes megjelölését jelenti.
c) A belső rendelkezésben minden esetben meg kell jelölni annak hatályát. A belső rendelkezések esetében leggyakrabban a szervi hatály meghatározására kerül sor, amely elsősorban a jogtudományban használt fogalom, a Jat. nem is alkalmazza ezt. Egyedül a Jszr. 63. § (2) bekezdése tesz említést róla, amelynek értelmében a szervi hatály csak kivételesen alkalmazható, abban az esetben, ha a feladat- és hatáskörök telepítése a jogszabály más rendelkezéseiben nem szabályozható egyértelműen. Gyakori ugyanakkor a tárgyi hatály, vagyis a szabályozandó jogviszonyok általános meghatározása, illetve a negatív hatálymeghatározás is, amely a Jszr. szerint csak alkalmazási szabályként használható jogszabályok esetében.[37] E hatálymeghatározások a belső rendelkezések esetében fő szabályként szerepelnek, mivel a honvédség tekintetében mindig az a legfontosabb kérdés, hogy azt mely szervezetekre vonatkozóan kell alkalmazni. Lehetséges olyan intézkedés kiadása, amelyet nem a kiadó vezető valamennyi alárendelt szervezete, hanem csak egyesek vonatkozásában kell alkalmazni, ilyenkor az intézkedésben a szervezeti hatály megjelölése ad eligazítást a honvédelmi szervezeteknek abban, hogy rájuk nézve kell-e azt alkalmazni. Ennek természetesen hatály nélkül, a belső rendelkezés tartalmából is ki kell derülnie, a jogalkalmazók számára azonban könnyebb eligazodást jelent a hatályra vonatkozó rendelkezés kifejezett megjelölése.
d) A hatálybalépés napjaként a közzététel napja vagy az azt követő valamelyik nap jelölhető meg, azonban a 15/2012. HM utasítás lehetőséget biztosít – kivételesen

[36] 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 2–5. §.
[37] *A jogszabályszerkesztésről* szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 63. § (2) bekezdés, 65. § (1) bekezdés.

indokolt, sürgős esetben – az aláírás napjaként történő hatálybalépésre is. Ebben az esetben azonban a kidolgozó honvédségi szervezetnek vállalnia kell, hogy a hatálybalépés napján a belső rendelkezést az érintett honvédségi szervezeteknek megküldi.[38]

e) Nem érvényesül belső rendelkezések esetében az automatikus hatályvesztés,[39] a módosító belső rendelkezés hatályon kívül helyezéséről a szervezetnek önmagának kell gondoskodnia, vagyis külön ki kell mondania a hatályvesztést a módosító rendelkezések beépülését követően.[40] E jogintézmény alkalmazása azonban a jogalkalmazók számára nem egyértelmű, és különösen azért jelent problémát, mert nincsenek meg a belső rendelkezések hatályosításának technikai és személyi feltételei. Ezek hiányában a jogintézmény alkalmazásának indokoltsága vitatható.

A belső rendelkezés előkészítése a tárgykörért felelős honvédelmi szervezetnek a feladata. Egy adott belső rendelkezés előkészítésére jogszabályban meghatározott esetekben, jogszabályi rendelkezések végrehajtása érdekében, valamint a belső rendelkezés kiadására jogosult elöljáró, vezető írásbeli vagy szóbeli feladatszabása esetén kerülhet sor.[41] Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a jogalkalmazói visszajelzések, illetve az előkészítő szervezet tagjai ne kezdeményezhetnék a belső rendelkezés módosítását, ha annak valamilyen oknál fogva a szükségét látják, de a végső döntést mindig a vezető mondja ki a módosítás vagy új belső rendelkezés tárgyában. A fentiekben részletezett belső jogalkotási eljárás fázisai a belső rendelkezések esetében is ugyanazok, ami eltér, az a döntéshozó személye, illetve a szabályozás külső megjelenési formája.

A kiindulási helyzet és az okok elemzése, a célok meghatározása, alternatívák kidolgozása után megkezdődik a belső rendelkezés szövegének kidolgozása. Ha több szakterület feladatkörét is érinti, akkor több szakterület együttesen is kidolgozhatja a tervezetet, majd ezt meg kell küldeni véleményezésre a tervezettel érintett szervezeteknek. A 15/2012. HM utasítás alapján a belső rendelkezéseket a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztálya részére – bár koordináló szerepet itt nem lát el, pusztán véleményezőként vesz részt az egyeztetésben, kivéve a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára által akár önállóan, akár a Honvéd Vezérkar főnökével együttesen kiadható intézkedéseket – minden esetben meg kell küldeni, akkor is, ha a belső rendelkezés sürgős kiadása szükséges.

A véleményezés során a felmerült vitás kérdéseket egyeztetni kell, az egyeztetést addig kell folytatni, amíg egyezség nincs a véleményező szervek és az előkészítő között. Az egyeztetések alapján – ha indokolt – a tervezet átdolgozására kerül sor, amely az előkészítő feladata, majd a végleges szöveget fel kell terjeszteni a kiadásra jogosultnak aláírás céljából. A belső rendelkezés aláírásra történő felterjesztésére az előkészítésért felelős szerv vezetője köteles. Ha az egyeztetések során vitás kérdés maradt fenn, akkor a felterjesztő feljegyzésben kell jelezni a fennmaradt véleménykülönbséget és az észrevétel el nem fogadásának indokait.

Gyakran előfordul, hogy a belső rendelkezés tervezete célmeghatározásokat tartalmaz. A 15/2012. HM utasítás alapján erről nem a normaszövegben kell rendelkezni, hanem

[38] 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 15. § (3) bekezdés.
[39] Jat. 12. § (2) bekezdés.
[40] 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 21. § (4) bekezdés.
[41] 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 22. §.

az aláírásra történő felterjesztő feljegyzésben kell tájékoztatást adni, mint ahogy a belső rendelkezés szakmai és jogi alapjáról, szükségességéről, költségkihatásáról, a megvalósítás feltételeiről és azok rendelkezésre állásáról, a végrehajtás esetleges akadályairól,[42] vagyis mindarról, amit a jogszabályok esetében az előterjesztés, illetve a hatásvizsgálati lap tartalmaz.

A belső rendelkezést az aláírást követően meg kell küldeni a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának, amely gondoskodik annak a Honvédelmi Közlönyben történő közzétételéről, valamint a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnokságnak, amely az alárendelt katonai szervezetek felé kommunikálja az aláírt belső rendelkezést.

2.2. A parancs

A honvédség szervezetrendszerében a függelmi viszonyokra figyelemmel az egyszemélyi felelős vezetés, vagyis a parancsnoklás elve a meghatározó. A parancs meghatározott szolgálati tevékenység vagy feladat végrehajtására vonatkozó, szóban vagy írásban kifejezett akaratnyilvánítás, rendelkezés. A parancs a Hvt. alapján normatív és egyedi parancs lehet. A normatív parancsról akkor beszélünk, ha a szolgálati elöljáró az akaratának érvényesítése érdekében hatáskörébe tartozó és jogszabályba nem ütköző parancsot ad ki. Egyedi feladatszabást tartalmazó, valamint a személyi állományra vonatkozó döntések egyedi paranccsal adhatók ki. A parancsadás joga megilleti még a rangidőst, a katonai rendész járőrparancsnokot, a feljebbvalót, ezek azonban már nem a szolgálati elöljárót megillető normatív parancs kiadási jogához tartoznak.[43]

A normatív tartalmú parancs előkészítésére – bár abban ez kifejezetten nem szerepel – a 15/2012. HM utasítás szabályait kell alkalmazni. A gyakorlat során alakult ki, hogy – néhány kivételtől eltekintve – a parancs előkészítésére is a belső rendelkezések előkészítésére vonatkozó szabályokat alkalmazzák. Jellegzetes eltérések:

a) a hagyományos kijelentő mód mellett gyakori a felszólító mód használata a parancsban,
b) a parancs hatálybalépése általában az aláírása napján történik, de az is gyakran előfordul, hogy nem tartalmaz hatályba léptető rendelkezést, mivel a parancs jellegzetessége, hogy elhangzását, illetve aláírását követően azonnal alkalmazni kell. Amennyiben tehát nem az aláírás napján, hanem később lép hatályba, akkor erről kifejezetten rendelkezni kell.

2.3. A szolgálati könyvek és főnökségi kiadványok

A szolgálati könyv papíralapon kiadott jogszabály, szervezetszabályozó eszköz, belső rendelkezés vagy doktrína, amelynek célja, hogy a jogalkalmazó magánál tarthassa, tartalmát bármikor megismerhesse, forgathassa. Ilyen szolgálati könyv készült például a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet mellékleteként kiadott Szolgálati Szabályzatból. Ez könyv formában megjelenő kiadvány,

[42] 15/2012. (II. 24.) HM utasítás 23. §.
[43] Hvt. 49. §.

amelynek a belső oldalán szerepel a hatályba léptető jogszabály száma (a szövege nem), illetve a szolgálati könyv cikkszáma.

A kötelező előírásokat tartalmazó kiadványokat a megfelelő szintű jogszabállyal, közjogi szervezetszabályozó eszközzel vagy belső rendelkezéssel azok mellékleteként kell kiadni. A szolgálati könyvek és a főnökségi kiadványok kiadására vonatkozó részletes szabályokat a szolgálati könyvek és a főnökségi kiadványok kiadásának rendjéről szóló 93/2006. (HK 18.) HM utasítás határozza meg. Így például szolgálati könyvet adhatnak ki egyes állami vezetők, a Honvéd Vezérkar főnöke stb., főnökségi kiadványt adhatnak ki például a HVKF, a főosztályvezetők, a csoportfőnökök, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója, a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnokság parancsnoka stb.[44]

A szolgálati könyvek és főnökségi kiadványok előkészítése az azt kiadó szabályozó formájától függően, vagyis jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel történő kiadás esetében a Jat. és a Jszr., belső rendelkezéssel történő kiadás esetében pedig a 15/2012. HM utasítás szabályai szerint történik.

2.4. A doktrínák

A doktrína fogalma alatt a NATO meghatározása szerint azokat az alapelveket kell érteni, „amelyek mentén a katonai erők végrehajtják műveleteiket a műveleti célok elérése érdekében. Az elvek kötelezőek, de használatuk során a helyzetnek megfelelően kell alkalmazni őket”.[45]

Ezeket az elveket elsősorban a NATO által kihirdetett egységesítési egyezmények tartalmazzák, amelyeknek a honvédségnél történő alkalmazása akkor történik meg, ha azokat elfogadják vagy fenntartással fogadják el és vezetik be, és hatályba léptetik.[46] A doktrína tartalmát tekintve egy szakkönyvhöz hasonlít, amely minden, az adott szakterületre vonatkozó előírást, jogszabályt, háttéranyagot összegyűjtve tartalmaz. A doktrínának meg kell felelnie a NATO-előírásoknak, és ugyanakkor a hazai szabályozási környezetnek is, ami sokszor nem vagy csak nehezen valósítható meg. Emiatt a 2012-től kiadott doktrínák többsége megfelel ugyan a NATO-előírásoknak, azonban nincs összhangban a belső szabályozók kiadására vonatkozó honvédségi előírásokkal.

A nemzeti doktrínarendszer összehangolásával és az egyes nemzeti doktrínák fejlesztésével kapcsolatos tevékenységet a Hvt. vhr. alapján a honvédségen belül a Honvéd Vezérkar főnöke szakirányítja, de ezt a Honvéd Vezérkar főnökének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kijelölt helyettese útján gyakorolja.[47]

---

[44] *A szolgálati könyvek és a főnökségi kiadványok kiadásának rendjéről* szóló 93/2006. (HK 18.) HM utasítás.

[45] Takács Imre (2013): Doktrina Alapvetések. *Doktrinális és Szabályzatfejlesztő Hírlevél,* 2. sz. 2.

[46] *Az egységesítési, szabványosítási tevékenységről és a NATO egységesítési dokumentumok feldolgozásáról és végrehajtásáról* szóló 102/2008. (HK 19.) HM utasítás 2. §, 5. §.

[47] Hvt. vhr. 10. § (1) bekezdés.

2.5. Szabályzatok, a honvédség szabályzatfejlesztési tevékenysége

A szabályzat olyan rendelkezési forma, amely a honvédség valamennyi szervezetére és azok személyi állományára érvényes általános és konkrét előírásokat tartalmaz a katonai szolgálat egészére vagy egyes szakterületeire vonatkozóan. A szabályzatfejlesztési tevékenység magában foglalja a honvédség igényei szerinti új szabályzatok kidolgozását, a használatban lévők rendszeres felülvizsgálatát és szükség szerinti kiegészítését, illetve átdolgozását.[48]

A szabályzatok a honvédség életének fontos részét képezték a távoli és a közelmúltban, és fontos részét képezik jelenleg is. Az egyes szabályzatok kiadására különböző jogforrási szinteken került sor, vannak jogszabállyal (szolgálati szabályzat, öltözködési szabályzat) vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel (szervezeti és működési szabályzat, alaki szabályzat, esélyegyenlőségi szabályzat, adatvédelmi szabályzat), illetve belső rendelkezési formában (kockázatkezelési szabályzat, operatív belsőkontroll-szabályzat, gépjármű-igénybevételi szabályzat stb.) kiadott szabályzatok is. Jelenleg is számos olyan szabályzat hatályos, amelyet még a rendszerváltozás környékén, illetve azt megelőzően adtak ki, és újragondolásukra, módosításukra azóta nem került sor. Éppen ezért 2011-ben megkezdődött, és jelenleg is folyamatban van a honvédség szabályzatainak a felülvizsgálata, amelynek első lépéseként a szabályzatfejlesztési tevékenység tervezésére és koordinálására egy munkacsoport, az úgynevezett szabályzatfejlesztési munkacsoport jött létre. Ennek feladata a meglévő szabályzatok felülvizsgálata és javaslattétel azok hatályban tartására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére, illetve a javaslatnak megfelelő tevékenység elvégzése.[49]

2.6. A szervezeti és működési szabályzatok

A honvédségi szabályozó eszközök között meg kell említenünk a szervezeti és működési szabályzatokat is. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. § (5) bekezdése szerint a költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzatban, a szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat pedig a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében kell meghatározni.[50]

A honvédelmi szervezetek szervezeti és működési szabályzatainak előkészítésére vonatkozó szabályokat a honvédelmi szervezetek alapításáról, tevékenységéről és szabályzatairól szóló 80/2011. (VII. 29.) HM utasítás (a továbbiakban: 80/2011. HM utasítás) tartalmazza.

A honvédelmi szervezetek szervezeti és működési szabályzata határozza meg a honvédelmi szervezet feladatait, szervezeti felépítését, belső működési rendjét és módját. A szervezeti és működési szabályzat előkészítéséért az adott honvédelmi szervezet vezetője a felelős. A szervezeti és működési szabályzatok véleményezése a jogszabályoknál, közjogi szervezetszabályozó eszközöknél meghatározott belső egyeztetésnek megfelelően történik, azonban

---

[48] *A Magyar Honvédség szabályzatfejlesztési tevékenységének kialakításáról és működéséről szóló* 136/2011. (XII. 20.) HM utasítás 2. §.

[49] 136/2011. (XII. 20.) HM utasítás 3–4. §.

[50] *Az államháztartásról* szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. § (5) bekezdése.

vannak kötelező együttműködő szervezetek a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályán kívül.

A Honvédelmi Minisztérium szervezeti és működési szabályzatát a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 60. § (2) bekezdése értelmében normatív utasítással kell kiadni, a miniszterelnök és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jóváhagyását követően.[51] A honvédségi szervezetek szervezeti és működési szabályzatát a 80/2011. HM utasításban meghatározottak szerint a miniszter, minisztériumi vezető, illetve a Honvéd Vezérkar főnöke hagyja jóvá.[52]

A szervezeti és működési szabályzat tagolása eltér a jogszabályoknál, közjogi szervezetszabályozó eszközöknél, illetve belső rendelkezéseknél meghatározottaktól. Erre vonatkozóan a szakmai felelős szervezet egy útmutatót adott ki, amely elsősorban szerkesztési szabályokat tartalmaz.

Összegzés

A honvédség sajátos szabályozó tevékenysége cím alatt egyrészt a jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket, másrészt a Hvt. 52. §-a alapján kiadható belső rendelkezéseket, valamint egyéb belső szabályozó eszközöket értjük. Ezek közül a jogszabályok előkészítése az általános, valamennyi tárcánál azonos módon történő előkészítést jelenti, amitől a belső szabályozók előkészítése különbözik.

A Honvédelmi Minisztérium kodifikációs feladatai közül a legfontosabb részt kétségtelenül a jogszabályok előkészítése jelenti, ugyanakkor a jogalkalmazás szempontjából elengedhetetlen a belső szabályozók kiadása is. Ez utóbbiak gyakran a jogszabályi vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz szintjén már rendezett kérdéseket határoznak meg, ellentétesen a Jat.-ban meghatározott alapelvvel, miszerint egy alacsonyabb szintű szabályozó nem ismételheti meg egy, a hierarchiában fölötte állónak a szabályait.[53] Ez az ismétlés a korábbiakban rendkívül jellemző volt nemcsak a belső szabályozók, hanem a HM utasítások esetében is. Ez ugyanakkor annak veszélyét is hordozza, hogy ha egy magasabb szintű szabályozót módosítanak, és azt nem követi az alacsonyabb szintűnek a módosítása, akkor a magasabb szintűt nem ismerő jogalkalmazó továbbra is az alacsonyabb szintű, ellentétes rendelkezést fogja alkalmazni. Problémát jelent, hogy a jogalkalmazók számára nehezen követhető a megváltozott és felgyorsult jogalkotási rend, illetve annak szabályai. Érthető igény részükről az, hogy egy adott kérdés szabályozása ne különböző jogszabályokban, HM utasításokban és belső rendelkezésekben jelenjen meg, és ne ezek rendelkezésről rendelkezésre történő átvizsgálásával legyen lehetőségük a teljes rendszer megismerésére, hanem egyetlen szabályozó eszközből átlátható legyen, ez azonban a jogalkotási követelmények miatt nem lehetséges. Ez a probléma a szabályozók előkészítése során is gyakran felmerül, mivel a sokszor szinte átláthatatlan szabályozóhalmazban meg kell keresni a tárgykörbe tartozó szabályokat, amelyekből sok esetben egy-egy fontos rendelkezés megismerése

[51] *A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* szóló 2010. évi XLIII. törvény 60. § (2) bekezdés.

[52] *A honvédelmi szervezetek alapításáról, tevékenységéről és szabályzatairól* szóló 80/2011. (VII. 29.) HM utasítás 12. §.

[53] Jat. 3. §, 24. §.

kimarad, és emiatt helytelen irányt vesz az előkészített tervezet. Ez különösen akkor okoz gondot, ha a helytelen irányból megközelített és helytelenül vagy hiányos információk alapján felépített kérdésben vezetői döntést kér a szakmailag illetékes szervezet, és a javaslatnak megfelelő helytelen vezetői döntés születik. Ez általában csak jelentős mértékű problémafeltárást és elemzést és újabb vezetői döntést követően hozható helyre, azonban ha a vezető a korábbi döntéséhez ragaszkodik, akkor a jogszabályellenes szabályozó adják ki.

A szabályozók előkészítése során a jogszabályi hierarchia ismeretének hiánya, valamint a belső szabályozók szabályozási rendszerben elfoglalt helyének hiányos ismerete okozza a jogszabályellenes rendelkezések megjelenését, amelyek elhárítása rendszerint megtörténik ugyan, azonban ez jelentősen meghosszabbítja a belső szabályozó elfogadásával kapcsolatos eljárást. Emiatt az is előfordul, hogy csak éveken át tartó egyeztetéseket követően fogadnak el egy belső szabályozót. Ilyenkor az eljárás elhúzódásának oka tárcán belül keresendő. Itt példaként fel lehet hozni a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.) végrehajtási rendeleteit, amelyek közül voltak olyanok, amelyeket a Hjt. hatálybalépését követően több, mint fél évvel sem adtak ki. Ennek oka a szakmai szervezetek hiányos ismeretei, a jogszabályi környezet, a gyakorlati tapasztalatok, a rendszerben történő gondolkodás hiánya. Mindezt a jogász, a kodifikátor nem tudja pótolni, esetleg csak szabályozási javaslatokat tud tenni a saját tudása, beleérző-képessége és gyakorlati tapasztalatai alapján.

A szabályozók előkészítésének szabályait rendező 15/2012. HM utasítás az első írásba foglalt kísérlet arra, hogy a szakmai előkészítőknek támpontot adjon a szabályozó előkészítéséhez. Ez ugyanakkor mára kissé elavult, átdolgozása, pontosítása, kiegészítése elengedhetetlenné vált, aminek érdekében jelenleg előkészítés alatt áll egy új HM utasítás, amely remélhetőleg a szabályozó-előkészítési tevékenységet végzők számára is könnyen érthető és alkalmazható lesz. De ez sem fogja például megoldani az automatikus hatályvesztés fentiekben kifejtett problémáját, ugyanis álláspontom szerint amíg a technikai és személyi feltételek nincsenek meg a belső szabályozók hatályosításához, és amíg nem minden honvédségi jogalkalmazó számára érhetőek el ezek, addig az automatikus hatályvesztés a belső szabályozók tekintetében egy végrehajthatatlan rendelkezés, amely leginkább a jogalkalmazók összezavarására alkalmas.

A jogalkotási eljárás keretein belül a legnagyobb problémát az eljárások elhúzódása jelenti. Ennek rövidítése érdekében a bürokrácia csökkentése jegyében néhány jogszabály-előkészítési lépcsőfok kihagyható lenne (például az előzetes egyeztetés, az igazságügyi miniszter alkotmányossági és európai uniós jogi szempontból történő egyetértése, a stratégiai, gazdasági kabinet). Ezek ugyanis sok esetben indokolatlanul meghosszabbítják az eljárást, plusz lépcsőfokot építve abba a rendszerbe, amelyben ezek a feladatok egyébként is benne vannak.

Mind a jogalkotási eljárás, mind a belső szabályozók előkészítésével kapcsolatos eljárás fő jellemzője a célok politikai vezetői szinten történő meghatározása, amely sok esetben ellentmond a szakmai szabályoknak. Emiatt sokszor a szakmai előkészítő kétségei és a vezetői döntésnek való megfelelés kerül egymással szembe. Ha az előkészítő kétségei nem találnak megértésre, akkor kénytelen a vezető döntésének megfelelő szabályozás kialakítására akár úgy is, hogy előre látja azok negatív következményeit, illetve úgy is, hogy egyáltalán nem jósolhatók meg annak következményei. Bár a szabályozásért a döntést hozó felelős, annak kialakításáért, jogszabályoknak való megfeleléséért az előkészítőt is terheli felelősség.

Vákát oldal

VII. A kritikus infrastruktúra meghatározásának módszerei, különös tekintettel a magyar honvédelmi infrastruktúrára

Kereki Ádám

„A Közösségben számos olyan kritikus infrastruktúra van, amelyek működési zavara vagy megsemmisítése több tagállamban is komoly következményekkel járna. Ilyen következmények lehetnek az összekapcsolt infrastruktúrák közötti kölcsönös függőségből eredő, határokon átnyúló, több ágazatot érintő hatások. [...] Mivel a különböző ágazatok a kritikus infrastruktúrák védelme területén különböző tapasztalatokkal, szakértelemmel és igényekkel rendelkeznek, a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó közösségi megközelítés kidolgozása és végrehajtása során figyelembe kell venni az ágazati sajátosságokat és a fennálló ágazati intézkedéseket”[1]

1. Az infrastruktúra meghatározása

Az olyan alapvető infrastruktúrák, mint az utak, kikötők és egyéb rendszerek, több ezer éves múltra tekintenek vissza. Maga az infrastruktúra kifejezés is latin eredetű szó, amely magyarul alapszerkezetet, alapépítményt, általában „alapot” jelent: valami létrejöttének, létezésének, fejlődésének az alapja, előzménye, előfeltétele.[2] Már az első városok, városállamok is ilyen kezdetleges „alapszerkezetek” szerint kezdtek el szerveződni, jellemzően a gazdasági szükségletek kielégítése érdekében. Ezek a természet adta infrastruktúrák, mint a folyók, tengerek és az azokon folytatott kereskedelem, biztosították egy-egy államnak és polgárainak a bevételt, a megélhetést. A természeti képződmények mellett már i. e. 5000 körül megjelentek az első macskaköves utak a Halaf-kultúra falvaiban, i. e. 4000-ben már kikövezett utak voltak Ur és Uruk városában, valamint téglával kirakott utak az Indus-völgyi civilizációban.[3] Az utak mellett jellemzően a csatornák, valamint a különböző öntözőrendszerek alkották a korabeli infrastruktúra részét. Ennek leglátványosabb

---

[1] Kiemelés *az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről* szóló 2008/114/EK irányelvből.

[2] Kőszegfalvi György (2008): Infrastruktúra, életkörülmények. In László Mária – Pirisi Gábor: *Dr. Kőszegfalvi György urbanista szakirodalmi munkássága 1963–2007.* PTE TTK Földrajzi Intézet, Pécs. 47.

[3] *Ancient roads and bridges*. http://www.ancestraljourneys.org/earlyroads.shtml (Letöltés: 2018. 01. 02.)

képviselői az egyiptomiak[4], valamint a rómaiak[5] voltak. A gravitációt kihasználó római vízvezetékek a 3. századra a birodalom valamennyi városában megtalálhatóak voltak, mivel az önkormányzatok ezek finanszírozását és megépítését a közérdek számára fontosnak tekintették.[6] Egyes kutatások egyenesen arra jutottak, hogy a Római Birodalom képtelen lett volna a vízvezetékrendszerek nélkül olyan nagyvárosokat építeni, mint Róma vagy Bizánc.[7]

Magát az infrastruktúra kifejezést ugyanakkor sokkal később, csak a 19. század végén kezdték használni először a francia, majd az angol katonai nyelvezetben. Itt még olyan értelemben, mint *olyan létesítmények összessége, amelyek az alapját szolgálják bármely műveletnek vagy rendszernek.*[8] A 20. század közepéig jellemzően ez a katonai értelmezés maradt fenn, még a második világháborúban is a hadsereg ellátásával, kiszolgálásával kapcsolatos felszereléseket, eszközöket, az azok szállítását, rendeltetésszerű működését biztosító létesítményeket nevezték összefoglalóan infrastruktúrának.[9] A „békeidő" beköszöntével és a nyugat-európai és észak-amerikai gazdasági fellendüléssel azonban olyan jelentős fejlesztések mentek végbe, amelyek hatására újraértelmeződött az infrastruktúra fogalma. A kiépült autópályák, csatornarendszerek, telekommunikációs hálózatok, valamint az internet megjelenésével kialakult információs hálózatok egy komplexebb, sokrétűbb meghatározást igényeltek, amely nem csak katonai szempontból értelmezi e rendszereket.

Ahogy a gazdasági változások egyre komplexebb rendszereket hoztak létre, úgy vált az infrastruktúra meghatározása is egyre sokrétűbbé. A Cambridge-szótár meghatározásában az infrastruktúra már olyan alapvető rendszereket és szolgáltatásokat jelent, mint a közlekedés vagy az energiaellátás, amelyet egy ország vagy szervezet használ annak érdekében, hogy hatékonyan működjön.[10] Ehhez hasonlóan fogalmaz az OECD is, amikor azt mondja, hogy az infrastruktúra „egy ország, állam vagy régió közműveinek rendszere, beleértve az utakat, vezetékeket és középületeket".[11] Gazdaságtudományi megközelítésben pedig az infrastruktúra azon feltételek (úthálózat, kikötők, közművek, műtárgyak, közoktatás stb.) gyűjtőneve, amelyek nem vesznek részt közvetlenül a termelési folyamatban, de közvetve befolyásolják a termelés fejlesztésének lehetőségeit.[12]

Ahogy az látható, ezek a meghatározások már jóval tágabb értelmet biztosítanak az infrastruktúrának, mint az említett katonai felfogás, és szűk körben meghatározzák egyes elemeit, valamint igénybe vevőit is. A gazdaságtudomány ugyanakkor csak egy mutatóként tekint az infrastruktúrára, amely képes arra, hogy megmutassa, milyen fejlettségi szinten áll egy ország. A kapott adatokból megállapíthatjuk, hol van szükség további befektetésre,

---

4 Larry W. Mays (2017): *Irrigation Systems, Ancient*. www.waterencyclopedia.com/Hy-La/Irrigation-Systems-Ancient.html (Letöltés: 2017. 02. 26.)

5 *Ancient Roman Aqueducts* http://www.crystalinks.com/romeaqueducts.html (Letöltés: 2017. 02. 26.) (a továbbiakban: Ancient Roman Aqueducts)

6 Ancient Roman Aqueducts.

7 Michael J. Assante (2009): *Infrastructure Protection in the Ancient World*. Proceedings of the 42nd Hawaii International Conference on System Sciences. 2.

8 *Infrastructure*. www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=infrastructure (Letöltés: 2017. 02. 26.)

9 Kőszegfalvi (2008): *i. m.* 47.

10 *Meaning of "infrastructure" in the English Dictionary*. dictionary.cambridge.org/dictionary/english/infrastructure (Letöltés: 2017. 02. 27.)

11 *Infrastructure*. stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4511 (Letöltés: 2017. 02. 27.)

12 *A kritikus infrastruktúra*. www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=lrl_index (Letöltés: 2017. 02. 27.)

milyen fejlesztéseket kell végrehajtani. A Cambridge-szótár vagy az OECD meghatározásai pedig hiába tágabbak, mint a korábbi katonai értelmezés, nem alkalmasak arra, hogy minden oldalról körbehatárolják az infrastruktúra tartalmát.

Ennél viszont sokkal részletesebb meghatározásra van szükség ahhoz, hogy lássuk, milyen összetett is manapság az infrastruktúra. Erre a tágabb fogalomra kiváló példa Brett M. Frischmann álláspontja, aki szerint „az infrastruktúra szó általánosan az ember által közösségi fogyasztásra készített fizikai erőforrásrendszereket jelenti”.[13] Példájában ezeket a rendszereket négy csoportra bontja:

a) közlekedési rendszerek, mint például autópálya és úthálózatok, vasutak, légi közlekedési rendszerek és kikötők stb.,
b) kommunikációs rendszerek, mint például telefonhálózatok és postai szolgáltatások,
c) kormányzati rendszerek, mint például a bírósági rendszerek,
d) alapvető közösségi szolgáltatások és létesítmények, mint például az iskolák, csatornák, vízvezetékrendszerek.[14]

Itt már részleteiben ismerhetjük meg, miből is áll az infrastruktúra, és láthatunk egy felosztási rendszert is, amelyen keresztül kategorizálni tudjuk a különböző elemeket. Frischmann meghatározása azonban téved akkor, amikor csak az ember által készített erőforrásrendszereket veszi figyelembe. Ugyanúgy nagy szerepet játszanak a természeti erőforrások is, mint a folyók, tengerek vagy gleccserek. Természetesen itt is szükséges az emberi hozzájárulás ezek hasznosításához, ugyanakkor a klímaváltozás vagy a különböző szennyeződések[15] épp ezt a kiaknázási lehetőséget akadályozzák meg.

Ezt figyelembe véve álláspontom szerint alkalmasabb az infrastruktúra leírására az amerikai National Research Council véleménye a témában. 1987-es, *Infrastruktúra a XXI. századnak* című tanulmányukban a *public works infrastructure* kifejezést használják, amely magyarul a közművek infrastruktúrájának fordítható.[16] Ezen belül értik mind a „konkrét funkcionális módozatokat – autópályák, utcák, utak és hidak; tömegközlekedés; repülőterek és a légi utak; vízellátás és vízkészletek, szennyvízkezelés; szilárd hulladék kezelése és ártalmatlanítása; elektromos energiatermelés és szállítás; távközlés; és a veszélyes hulladék kezelése – valamint az ezekből felépülő, összetett rendszereket. Az infrastruktúra részét képezik nemcsak a közműlétesítmények, hanem az üzemeltetési eljárások, irányítási szokások és fejlesztési politikák is, amelyek kölcsönhatásban állnak a társadalmi igényekkel és a fizikai világgal annak érdekében, hogy elősegítsék az emberek és áruk szállítását, az ivóvíz és a víz egyéb felhasználásának a biztosítását, a társadalom által előállított hulladék biztonságos megsemmisítését, az energia biztosítását, ahol arra szükség van, és az információ továbbítását közösségeken belül és között”.[17]

---

[13] Brett M. Frischmann (2005): Infrastructure Commons. *Michigan State Law Review,* No. 1. 121–136.

[14] Frischmann (2005): *i. m.*

[15] Lásd a 2000-es tiszai ciánmérgezés esetét. Lásd erről bővebben Major Tibor (2000): A ciánkatasztrófa krónikája. *Mérnök Újság,* 2000. április www.etk.hu/cian/docs/mernokujsagosszef.htm (Letöltés: 2018. 06. 29.)

[16] *Research and Infrastructure Innovation Opportunities and Challenges in Infrastructure for the 21st Century: Framework for a Research Agenda* (1987). National Research Council, The National Academies Press. Washington, DC. 4–7.

[17] Uo. 4–7.

A tanulmány részletekbe menő magyarázatot nyújt arról, hogy mi is tartozik az infrastruktúra tárgykörébe. Nemcsak a konkrét létesítményeket, rendszereket veszi számba, hanem az azokat érintő szabályozásokat, irányítási eljárásokat is, amelyek ugyanúgy részei egy működő infrastruktúrának. Habár a tanulmány 1987-ben készült, az ezt követően kialakult információs infrastruktúrákra is többé-kevésbé alkalmazható. Ellenben hiányzik a fogalomból a pénzügyi infrastruktúra, illetve a katonai, védelmi rendszerek megjelenítése. Erre tekintettel, véleményem szerint, szükséges a fenti fogalom kiegészítése a pénzügyi szolgáltatásokkal és a védelmi eszközökkel, valamint az ezek biztosítására kialakított szabályokkal és eljárásokkal, mivel manapság e rendszerek biztosítása is olyan közműnek számít, amelyek nélkül elképzelhetetlen lenne a mindennapi élet.

2. Mitől lesz „kritikus" egy infrastruktúra?

Maga a *kritikus infrastruktúra* meghatározás alapvetően védelmi szempontokat követve jöhetett létre, ugyanis egy állam stabilitása és az ott élők biztonsága nagyban függ az infrastruktúra sebezhetőségétől. E rendszerek hálózatos felépítése és alapvető szükségletként való kezelése – az egyértelmű előnyök mellett – rendkívüli veszélyeket rejt magában. A mai modern társadalom ugyanis meglehetősen rá van utalva egy működő, naprakész, megbízható infrastruktúrára. Ezeket a rendszereket azonban nemcsak felépíteni és karbantartani, de folyamatosan védeni is kell. A 2001. szeptember 11-i támadások hatása a pénzügyi szektorra,[18] vagy például az elektronikus fizetési rendszereket érintő sorozatos támadások[19] következményei is azt mutatják, hogy milyen nagy mértékben tudja befolyásolni az emberek mindennapi életét akár közvetlenül, akár közvetve is e rendszerek sérülése. Ahhoz azonban, hogy hatékonyan védeni lehessen ezeket a rendszereket, szükség van valamilyen módszerre, amely alapján kiemelhetjük e kritikus elemeket a többi közül annak érdekében, hogy védelmüket magasabb szinten lehessen biztosítani.

Az Amerikai Belbiztonsági Hivatal honlapjának megfogalmazása szerint „a kritikus infrastruktúrák biztosítják azokat az alapvető szolgáltatásokat, amelyek alátámasztják az amerikai társadalmat, és a nemzet gazdaságának, biztonságának és egészségének gerinceként szolgálnak".[20] Ahogy az a definícióból is kitűnik, a kritikussága bizonyos infrastruktúráknak abban rejlik, hogy olyan létfontosságú szolgáltatásokat biztosítanak, amelyek elengedhetetlenek a modern állam működéséhez, sérülésük, megsemmisülésük hátrányt jelent egy bizonyos igénybe vevői kör számára. Álláspontom szerint érdemes ezt a meghatározást úgy szemlélni, hogy egy ország összes infrastruktúrája „kritikus", hiszen a társadalom, az ország számára szükséges szolgáltatás nyújt mindegyik. Ellenben minden infrastruktúrának van olyan része, amelynek károsodása akár az egész szektorra és ezáltal az egész államra és a felhasználói körre is hatással lehet, míg bizonyos elemeinek a zavara csak szűkebb körben képes befolyásolni a rendszert.

---

[18] *Ways 9/11 Impacted the US Economy.* www.gobankingrates.com/making-money/ten-years-after-economic-impacts-9-11/ (Letöltés: 2017. 10. 17.)

[19] *The Hacking Economy – Here's what your personal data is going for on the dark web.* www.cnbc.com/2016/07/22/hacked-spotify-hulu-accounts-fetch-millions-for-data-thieves.html (Letöltés: 2017. 10. 17.)

[20] *What Is Critical Infrastructure?* www.dhs.gov/what-critical-infrastructure (Letöltés: 2017. 03. 04.)

Az ugyanakkor, hogy egy adott állam éppen mit tekint kritikus infrastruktúrának, nagyban függ a gazdasága és az infrastruktúrái fejlettségi szintjétől, valamint az állami szabályoktól. Erre tekintettel a következőekben különböző kritikusinfrastruktúra-felfogásokat mutatunk be.

2.1. Amerikai Egyesült Államok

A kritikus infrastruktúra első meghatározása az 1998-ban kiadott 63-as számú elnöki döntési irányelvben (PDD)[21] jelent meg először. Ez az irányelv azokat a rendszereket kívánta kritikusként megjelölni, amelyek sérülése, megsemmisülése jelentős gazdasági károkat, veszélyhelyzetet teremthet egy ország és az ott élők számára. Ezt azonban a 2001. szeptember 11-i eseményekre reagálva elfogadott USA PATRIOT Act[22] új definícióval váltotta fel. A törvény 1016. szakasza[23] szerint az információs forradalom átalakította az üzleti és kormányzati műveletek menetét, valamint az infrastruktúrát, amelyre az USA védelme és nemzetbiztonsága támaszkodik. Magánvállalkozások, a kormányzat, valamint a nemzetbiztonsági apparátus növekvő mértékben függ a kritikus fizikai és információs infrastruktúráktól. A jogszabály ezen belül kiemeli a telekommunikációs, az energia-, a pénzügyi, a vízügyi és a közlekedési szektort is. Ezen megállapításokra tekintettel a jogszabályban a kritikus infrastruktúrát „azok az – akár fizikai, akár virtuális – rendszerek és eszközök jelentik, amelyek létfontosságúak az Egyesült Államok számára; az ilyen rendszerek és eszközök alkalmatlanná válása vagy megsemmisülése meggyengítené a védelmet, a nemzetgazdaság biztonságát, a nemzeti egészségügyet vagy a biztonságot, illetve ezek kombinációját”.[24] Ez a meghatározás alapvetőnek bizonyult a további jogalkotás szempontjából, figyelembe véve, hogy a 2003 decemberében George Bush elnök által kiadott elnöki nemzetbiztonsági irányelv,[25] valamint az ezt felváltó, Barack Obama elnök által kiadott 21-es számú elnöki politikai rendelet is ezt alkalmazza.

2.2. Svájc

Svájc 2012-ben fogadta el nemzeti védelmi stratégiáját,[26] amely szerint a kritikus infrastruktúrák azok az infrastruktúrák, amelyek sérülése, megzavarása, megsemmisülése komoly hatással van a társadalomra, a gazdaságra és az államra.[27] E rendszereket három szintre tagolja a stratégia: 1. *szektorok,* mint például pénzügyek, energia, egészségügy; 2. *alszektorok,* mint például áramellátás, gázellátás; 3. *egyedülálló elemek,* mint például

[21] PDD – Presidential Decision Directive – Clinton elnöksége alatt alkalmazott elnöki rendeleti forma.

[22] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* of 2001.

[23] Ez egyben *a kritikus infrastruktúráról* szóló 2001. évi törvénynek is számít.

[24] *USA PATRIOT Act* of 2001, 1016. szakasz (e) pont.

[25] Homeland Security Presidential Directive/HSPD-7.

[26] *Schutz kritischer Infrastrukturen*. www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/ski.html (Letöltés: 2017. 03. 10.)

[27] *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*. 2012. 7718. www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/7715.pdf (Letöltés: 2017. 03. 10.)

irányítási központok, adatközpontok, állomások, vezetékek stb. A jelenlegi felosztásban tíz szektort állapítottak meg, összesen huszonnyolc alszektorral, amelyek három különböző kritikussági szinttel rendelkeznek: szokásos, magas, nagyon magas kritikusság.[28] E fontossági szintek csupán az alágazat relatív jelentőségét mutatják meg a népesség, a gazdaság és a függőségek alapján.[29]

A stratégia egyik fő célkitűzése volt, hogy ne csak a nemzeti kritikus infrastruktúra szektorait és alszektorait azonosítsa, hanem egy általános nemzeti szempontból történő rangsoroláshoz szükséges módszertan is legyen.[30] Az alszektorokat érintő módszertan három fő szempontot vett figyelembe: a kritikus szektorok közötti függőségeket, az adott alszektor szolgáltatásvesztésének hatását a lakosságra, valamint a gazdaságra.[31]

Ahhoz ugyanakkor, hogy ne csak az egyes alszektorokat jelöljék ki és rangsorolják, hanem az adott egyedülálló elemeket is, Svájc Szövetségi Polgári Védelmi Hivatala kidolgozott egy négy lépésből álló eljárást.[32] Az első lépésben azonosítani kell a releváns eljárásokat és az ehhez szükséges erőforrásokat, amelyek elengedhetetlenek az adott alszektor működéséhez.[33] Ez alapján olyan mérvadó elemek csoportjait, mint például erőművek, adatközpontok, repterek stb. állapíthatják meg a második lépésben, amelyek központi fontossággal bírhatnak nemzeti vagy kantoni szinten. Az így kialakított csoportokra az eljárás – harmadik lépése – szerint a kantoni hatóságok egyedi kritériumokat és küszöbértékeket állapítanak meg, amelyek megmutathatják a nemzeti vagy kantoni szintű egyedi kritikus elemeket. Ezt követően a negyedik lépésben azokat az objektumokat, amelyek megfelelnek a meghatározott kritériumoknak, felveszik a kritikusinfrastruktúra-védelem (SKI) katalógusába, ahol értékelik őket a kimeneti (mennyiségi és minőségi szempontok), valamint veszélyességi potenciáljuk alapján.[34] A potenciális veszélyekkel járó objektumcsoportok külön besorolást kapnak ebben a katalógusban.

2.3. Európai Unió

Az Európai Uniónak mint gazdasági közösségnek lételeme a kritikus infrastruktúrák védelme. A közös piac alapjait ugyanis nemcsak az alapító szerződések képezik, hanem a tagországok által egymás rendelkezésére bocsátott infrastruktúrák is, amelyekre az elmúlt hatvan évben egyre nagyobb mértékben támaszkodtak a tagállamok. Ennek szemléltetésére talán a legjobb példa a 2006-os nagy nyugat-európai áramszünet, mikor is egy németországi magasfeszültségű vezeték sérülése komoly áramkimaradást okozott Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában, Hollandiában,

[28] *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen.* 2012. 7719.

[29] *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen.* 2012. 7719.

[30] Stefan Brem (2015): Critical Infrastructure Protection from a National Perspective. *European Journal of Risk Regulation,* Vol. 6. Issue 2. 195.

[31] Brem (2015): *i. m.* 196.

[32] *Methode zur Erstellung des SKI-Inventars*. 2017. 8. http://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/de/aufgabenbabs/ski/publikationen/_jcr_content/contentPar/accordion/accordionItems/grundlagen_und_forsc/accordionPar/downloadlist_8627063/downloadItems/344_1461324631552.download/20170224_methodeskiinventarde.pdf (Letöltés: 2017. 03. 10.)

[33] *Methode zur Erstellung des SKI-Inventars.* 2017. 8.

[34] Brem (2015): *i. m.* 196.

Belgiumban, Ausztriában, de még Marokkóban is.[35] Ez a meghibásodás körülbelül 10 millió[36] – Magyarország lakosságának megfelelő számú – fogyasztót érintett. Az eset kiválóan mutatja, hogy egyes esetekben a kritikus infrastruktúrát érő sérülések akár több nemzetre is hatással lehetnek.

Ahhoz ugyanakkor, hogy ehhez hasonló esetek ne fordulhassanak elő, az infrastruktúrák összehangolt védelme szükséges. Erre tekintettel az Európai Unió Tanácsa 2008-ban jóváhagyta *az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló 2008/114/EK irányelvet (a továbbiakban: irányelv).* Az irányelv egy szempontrendszert hozott létre az európai kritikus infrastruktúrák azonosítására és kijelölésére, amelynek két fő pontja a horizontális és az ágazati kritériumok. A kritikus infrastruktúrák azonosítására így ennek a két csoportnak négy lépésre osztott alkalmazásán keresztül van lehetőség.

Az első körben a tagállamok az ágazati kritériumok szerint kiválasztják az egy ágazaton belüli kritikus infrastruktúrákat. Ezek lehetnek meghatározott tulajdonságok, mint például kiterjedés, kapacitás vagy a jellemző infrastruktúra-eszközök közvetlen megnevezése is.[37] Amennyiben az adott ágazati kritériumok alapján kiválasztották a lehetséges infrastruktúrákat, úgy a következő lépés az irányelv *kritikus infrastruktúra* fogalmának alkalmazása. A meghatározás szerint kritikus infrastruktúrának számítanak „a tagállamok azon eszközei, rendszerei vagy ezek részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségügyhöz, a biztonsághoz, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna valamely tagállamban".[38] A hatás és a következmények jelentőségét vagy a kritikus infrastruktúrák azonosítására szolgáló nemzeti módszerek alkalmazásával, vagy a horizontális kritériumok alapján állapítják meg a megfelelő tagállami szinten. A kritikus szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúra esetében figyelembe kell venni a lehetséges alternatívákat, valamint a megzavarás és a helyreállítás időtartamát is.[39]

Ahhoz ugyanakkor, hogy az fenti módszer szerint meghatározott területeket európai kritikus infrastruktúraként (European critical infrastructures, a továbbiakban: ECI) lehessen kategorizálni, a harmadik lépés szerint szükség van arra, hogy az infrastruktúra sérülésének határon átnyúló hatása[40] legyen. Ez azt jelenti, hogy a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a kiválasztott nemzeti kritikus infrastruktúra megzavarása vagy megsemmisülése számottevő kihatással lehet-e más tagállamokra. Ha az infrastruktúra kiesése csak az adott államra van hatással, úgy az nem tekinthető ECI-nak. Amennyiben a potenciális ECI-jelöltek sérülése mégis jelentős hatást gyakorol más tagállamokra, abban

[35] Andrea RENDA (2010): *Protecting Critical Infrastructure in the EU – CEPS Task Force Report.* Brussels, Centre for European Policy Studies, Brussels. 3.

[36] RENDA (2010): *i. m.* 3.

[37] Madelene LINDSTRÖM (2009): The European Program for Critical Infrastructure Protection. In Stefan OLSSON ed. (2009): *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer Verlag, Berlin–Heidelberg. 43.

[38] A Tanács 2008/114/EK *irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről* – 2. cikk a) pont (a továbbiakban: 2008/114/EK).

[39] 2008/114/EK 3. melléklet.

[40] 2008/114/EK 2. cikk b) pont.

az esetben a negyedik lépés alapján az irányelv 3. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott horizontális kritériumokat kell alkalmazni, amelyek a következők:

a) *a veszteségek kritériuma* (a halottak és sebesültek feltételezhető száma alapján);
b) *a gazdasági hatás kritériuma* (a gazdasági veszteség és/vagy a termékek, illetve szolgáltatások romlásának mértéke alapján, ideértve a várható környezeti hatásokat is);
c) *a társadalmi hatás kritériuma* (a közbizalomra tett hatás, a fizikai szenvedés és a mindennapi élet rendjének felborulása alapján értékelve; beleértve az alapvető szolgáltatások veszteségeit is).

A fenti kritériumok küszöbértékeit az adott infrastruktúra megzavarása vagy megsemmisítése következményeinek súlyossága alapján kell meghatározni. A bizottság a tagállamokkal együtt iránymutatásokat dolgoz ki a horizontális és ágazati kritériumok alkalmazására, valamint az ECI-ok azonosítása során alkalmazandó küszöbértékek hozzávetőleges értékére vonatkozóan.[41]

3. A magyar kritikus infrastruktúra szabályozása

Magyarországon, ahogy a korábban említett többi állam esetében is, már az 1990-es évek végén, de inkább a 2000-es évek elejétől aktívan kezdtek el foglalkozni a kritikus infrastruktúrával, annak is főként a védelmi követelményeivel. Első említése *a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat III.3.1. bekezdésében* található. Jellemző a korszellemre, hogy az első megjelenés a terrorizmussal kapcsolatban történhetett, így reagálva a korszak jelentős támadásaira: „A terrorizmus elleni küzdelem integrált megközelítést kíván meg, amely többek között magában foglalja a megelőzés és a beavatkozás eszközeit, a terrorizmus anyagi alapjainak ellehetetlenítésére irányuló közös nemzetközi erőfeszítéseket, a kritikus infrastruktúra védelmét." Ez a megfogalmazás egészen a *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat* hatálybalépéséig változatlanul megmaradt. Az új stratégia ugyanakkor már nemcsak a terrorizmus tekintetében, hanem a kibervédelem szempontjából is vizsgálja a kritikus rendszerek védelmét, és közvetve meg is fogalmazza annak lényegét, amikor a 34. pont a) alpontjában úgy fogalmaz, hogy „hazánk kiemelten kezeli az ország mindennapi életkörülményeinek fenntartásához, a gazdaság és államszervezet működéséhez szükséges kritikus infrastruktúrák hatékony védelmét".

3.1. Az első magyar kritikusinfrastruktúra-szabályozás

A külön, kritikusinfrastruktúra-specifikus szabályozás ugyanakkor 2007-ben kezdődött a magyarországi *Zöld könyv* uniós minta alapján történő elkészítésével.[42] Az így kialakított dokumentum számba vette a korszak jelentősebb, infrastruktúrát érintő eseményeit, vala-

[41] 2008/114/EK 3. cikk (2) bekezdés.

[42] Rácz László István (2012): Kritikus infrastruktúra védelem hazai és nemzetközi szabályozási rendszere. *Hadmérnök,* 7. évf. 2. sz. 169.

mint a NATO és legfőképp az Európai Unió által kialakított koncepciókat. E tapasztalatok feldolgozásával jöhetett létre a *Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat* (a továbbiakban: Korm. határozat). A program legfőbb célja a folyamatos, dinamikus, a nemzeti kritikusinfrastruktúra-tulajdonosok, az üzemeltetők és a kormányzat együttműködésén alapuló rendszer létrehozása.[43]

A rendszer felállításánál több nemzetközi példára is utalást találhatunk, mint például USA, EU. Tekintettel ugyanakkor az Európai Unió ekkor már folyamatban lévő stratégiáira, kézenfekvő volt az ott már lefektetett következményalapú kritikusság vizsgálati módszerének átvétele. Ennek az eljárásnak a lényege abban rejlik, hogy a kritikus alkotórészek kiválasztását befolyásoló vizsgálati tényezők, a kiesés, megszakadás területi és időbeli kiterjedése, a lehetséges következmények súlyossága alapján differenciál az elemek között.[44]

A Korm. határozat szerint ahhoz, hogy pontosan meghatározható legyen a kritikusság szintje, szükség van az összes kategória értékelésére a releváns infrastruktúra-elemek vonatkozásában. Ezen értékelési kategóriákat három részre osztja a Korm. határozat:

a) *kiterjedés:* a kritikus infrastruktúra valamely elemével kapcsolatos veszteség;
b) *súlyosság:* a társadalom, a gazdaság és a kormányzat esetében az infrastruktúra meghibásodásából vagy kieséséből fakadó hatás mértékének a mutatója. A Korm. határozat ezen értékek megállapítása érdekében számos szempontot sorol fel, mint például a társadalmi hatás,[45] gazdasági hatás,[46] környezeti hatás,[47] politikai hatás[48] stb.;
c) *időbeli hatás:* egy adott infrastrukturális elemmel kapcsolatos veszteség mennyi idő elteltével fejthet ki jelentős hatást, illetve mennyi ideig tart.

Alapvető szabálya továbbá a Korm. határozatnak az a megállapítás, hogy nem elegendő csak a fenti kritériumok meghatározása, de az ágazati sajátosságokat is figyelembe kell venni, és ágazatspecifikus feltételeket kell alkotni. Maga a program tíz ágazat[49] összesen negyvenhárom alágazatát határozta meg.

3.2. 2012 és az új irányvonal

A Korm. határozat elfogadásának évében lépett hatályba a már említett 2008/114/EK irányelv is, amely 2011. január 12-ig adott határidőt a tagállamoknak a rendelkezéseinek való megfeleléshez szükséges intézkedések meghozatalára. Ennek eredményeként fogadták el végül *a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényt* (a továbbiakban: Lrtv.), valamint az Lrtv.

---

[43] *A Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról* szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat. 3.1. bekezdés (a továbbiakban: 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat).

[44] 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat 3.2.

[45] Érintett lakosság, szolgáltatást igénybe vevők száma.

[46] A gazdasági veszteség jelentősége.

[47] A környezetre gyakorolt hatás, kár mértéke.

[48] Az állam és intézményei iránti bizalom csökkenése.

[49] Energia, infokommunikációs technológiák, közlekedés, víz, élelmiszer, egészségügy, pénzügy, ipar, jogrend (kormányzat, közbiztonság), védelem.

végrehajtásáról szóló *65/2013. (III. 8.) Korm. rendeletet* (a továbbiakban: Vhr.), amelyek az általános rendelkezéseket képezik a létfontosságú rendszerelemek azonosításához. A jogalkotó ugyanakkor csak 2014 márciusában helyezte hatályon kívül a Korm. határozatot *a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatban egyes kormányhatározatok módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló 1103/2014. (III. 4.) Korm. határozat* rendelkezése alapján.

Ahogy az már az Lrtv. nevéből is látszódik, az új szabályozás nem alkalmazza tovább a kritikus infrastruktúra megjelölést, hanem a *létfontosságú rendszerek* elnevezést vezeti be úgy, hogy közben fogalmi meghatározása nagymértékben megegyezik az irányelv 2. cikk a) pontjában alkalmazott kritikus infrastruktúra definícióval. Az új megjelölés jelentős eltérést jelent a korábbi hazai, illetve nemzetközi példáktól is, amelyek a kritikus infrastruktúra kifejezést alkalmazzák.

Fontos változást jelentett továbbá az Lrtv.-ben – az irányelvben meghatározott – ágazati[50] és horizontális[51] kritériumok rendszerének alkalmazása az azonosítási eljárás során kiegészítve a kockázatelemzés[52] módszerével. A Vhr. 1. § 1. pontja szerint ugyanis az azonosítás nem más, mint „az a folyamat, amely során a lehetséges létfontosságú rendszerelemeket kockázatelemzés, valamint az ágazati és horizontális kritériumok alapján meghatározzák". Ez azt jelenti, hogy az Lrtv. által kijelölt tíz – a korábbi Korm. határozattal szinte teljesen megegyező – ágazat[53] tekintetében tíz különböző ágazati kritériumcsoportot kell meghatározni, amelyet a kijelölő hatóságoknak figyelembe kell venniük. Ez alapján megállapítható, hogy a jelenlegi magyar rendszer egy minimum háromszintű azonosítási rendszert állított fel, tekintettel arra, hogy a Vhr. csupán az – irányelvben is meghatározott – horizontális kritériumokat adja meg, az ágazati kritériumokat az Lrtv. 14. § b) pontja alapján külön kormányrendeletben kell meghatározni.

Az első szintet természetesen az Lrtv. képviseli, amelynek alapvető feladata, hogy biztosítsa a szükséges keretszabályokat a létfontosságú nemzeti és európai rendszerelemek kijelölése terén. A második szinten áll a Vhr., amely tüzetesebben kifejti az Lrtv.-ben meghatározott kijelölési eljárást, valamint ez tartalmazza a horizontális kritériumokat, ugyanakkor hiányzik belőle a kockázatelemzés bővebb kifejtése. A szabályozás öt részre osztja a horizontális feltételeket:

a) a veszteségek kritériuma,
b) a gazdasági hatás kritériuma,

---

[50] Azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszerelemének megzavarása vagy megsemmisítése által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki azzal szoros összefüggésben, hogy mely ágazatba tartozik. Lásd: Lrtv. 1. § a) pont.

[51] Azok a szempontok, az azokhoz tartozó küszöbértékek, műszaki vagy funkcionális tulajdonságok, amelyek egy eszköz, létesítmény rendszerelemének kiesése által kiváltott hatásra vonatkoznak, és amelyek teljesülése esetén – figyelemmel a bekövetkező emberélet-veszteségekre, az egészségre gyakorolt hatásra, a gazdasági és társadalmi hatásokra, a természetre és az épített környezetre gyakorolt hatásra – az eszköz, létesítmény, rendszer vagy azok része létfontosságú rendszerelemmé jelölhető ki attól függetlenül, hogy mely ágazatba tartozik. Lásd: Lrtv. 1. § d) pont.

[52] A fenyegetettségi és kockázati tényezők vizsgálata a rendszerelemek sebezhetőségének, valamint a megzavarásuk vagy megsemmisítésük által okozott következmények értékelése céljából. Lásd: Vhr. 1. § 2. pont.

[53] Energia, közlekedés, agrárgazdaság, egészségügy, pénzügy, infokommunikációs technológiák, víz, jogrendkormányzat, közbiztonság-védelem, honvédelem.

c) a társadalmi hatás kritériuma,
d) a politikai hatás kritériuma,
e) a környezeti hatás kritériuma.

Ahogy látható, a magyar szabályozás kiegészítette az irányelvben meghatározott három követelményt a politikai és a környezeti hatás kritériumával. E két pont már megtalálható volt a korábbi Korm. határozat súlyosságot mérő kritériumán belül is. A környezeti hatás figyelembevétele előremutató és logikus lépés, hiszen számos olyan infrastruktúrával rendelkezik Magyarország, amely valamilyen természeti elemre épül. Ilyen például a Tisza, amelynek vize több települést is ivóvízzel lát el. A politikai hatás ugyanakkor jelen esetben megtévesztő a megnevezésében, mivel a Vhr. 1. mellékletének értelmezése szerint a kritérium tartalma akkor valósul meg, *ha az állam és intézményei iránti közbizalom megszűnik, vagy valamely állami szerv működésképtelenné válása miatt a lakosság biztonságérzete kritikus szint alá csökken*. Ez a meghatározás inkább a közbiztonság, a köznyugalom szintjét méri, ami alapján a társadalmi hatás kategóriába sorolható, hiszen bármilyen esemény, amely befolyással lehet a közbizalomra, társadalmi hatásként is értelmezhető. Megjegyezném továbbá, hogy az Lrtv. még meghatároz két olyan ágazatot is – *jogrend-kormányzat, közbiztonság-védelem* –, amelyeknek akár ágazati kritériuma is lehetne ezzel a tartalommal. Erre tekintettel megfelelőbb lenne kiemelni a politikai hatást a horizontális kritériumok közül és csak a társadalmi hatás[54] feltételét alkalmazni.

A szabályozási rendszer harmadik szintjén állnak a tíz különböző ágazatra vonatkozó specifikus szabályok, amelyek fő célja az ágazati kritériumok meghatározása az adott szektoron belül, és a specifikus eljárási szabályok megalkotása. E rendszert egészítheti ki további rendelkezésekkel az adott ágazatot felügyelő arra jogosított szerv, személy által kiadott közjogi szervezetszabályozó eszköz, amely az adott szervezet egységei számára rendelhet feladatokat a létfontosságú rendszerelem meghatározása terén.

4. A magyar honvédelmi kritikus infrastruktúra azonosítása

A kritikus infrastruktúrák esetében egy igen decentralizált rendszer figyelhető meg, ha azt nézzük, hogy minden ágazat a saját eljárásában, a saját maga által kijelölt szervezeti egységek útján határozhatja meg, hogy mi számít létfontosságú rendszerelemnek, hiszen az Lrtv. alapján a kijelölésért mindig az adott ágazat vonatkozásában külön kormányrendeletben meghatározott szervezet a felelős. Az Lrtv. 2. § (3) bekezdése alapján ez a szervezet az ágazati kijelölő hatóság, amely a már korábban említett ágazati és horizontális kritériumok alapján, a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak megfelelően határozatban dönt a nemzeti létfontosságú rendszerelem kijelöléséről. Ugyanakkor ebben a rendszerben az ágazati követelményeket előbb vehetik figyelembe tekintettel arra, hogy minden szervezetnek előbb a saját felépítését kell megvizsgálnia, rendszereznie, mielőtt eldönthetné, hogy megfelelnek-e azok bármelyik horizontális követelménynek. A honvédelmi kritikus infrastruktúra esetében ezeket az ágazati kritériumokat *a honvédelmi létfontosságú*

[54] A társadalmi hatás kritériuma: 300 fő/km^2-nél sűrűbben lakott területen a köznyugalom súlyos megzavarása, beleértve a lakosságot érő káros pszichológiai és közegészségügyi hatásokat is. Lásd: Vhr. 1. melléklet 3.

rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 359/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) fogalmazza meg, az ehhez kapcsolódó szervezeti feladatokat pedig *a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek azonosításáról, kijelöléséről, ellenőrzéséről, valamint az ezzel összefüggő adatok nyilvántartásáról szóló 46/2016. (VIII. 25.) HM utasítás* (a továbbiakban: HM utasítás). A továbbiakban e rendelkezések azonosítási módszerét mutatjuk be.

Ahhoz, hogy azonosítani tudjuk a létfontosságú rendszerelemeket, ismernünk kell először is a létesítményeket, amik szóba jöhetnek. A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján a honvédelmi ágazat rendszerelemei a következők: a Honvédelmi Minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint a Magyar Honvédség katonai szervezetei által működtetett rendszerelem és létesítmény (ágazaton belüli honvédelmi létfontosságú rendszerelem). A Korm. rendelet meghatároz ezen kívül egy ágazaton kívüli kategóriát, amelybe egyes, a honvédelemben közreműködő szervek[55] vagy az irányításuk, felügyeletük vagy tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó szerv, szervezet, intézmény által működtetett rendszerelemek és létesítmények tartozhatnak, ugyanakkor rájuk is ugyanazok az ágazati kritériumok vonatkoznak.

Ezen ágazati elemek közül csak azokat lehet kijelölni honvédelmi létfontosságú rendszerelemként, amelyek legalább egy horizontális és egy ágazati követelménynek megfelelnek. A Korm. rendelet 2. §-a részletekbe menően határozza meg azokat az ágazati kritériumokat, amelyek fennállása esetén létfontosságú rendszerelemmé kell kijelölni az adott infrastruktúrát. Ilyen követelmény többek között, ha az adott rendszerelem kiesése a honvédelmi ágazat működésképtelenségét vagy súlyos zavarát okozza, vagy a Befogadó Nemzeti Támogatás keretében vállalt honvédségi feladatok végrehajthatóságát jelentősen veszélyezteti, illetve amelynek leállása, meghibásodása vagy helyettesítése hosszabb ideig tart, mint amennyit a honvédelmi ágazat súlyos képességvesztés nélkül el tud viselni. A Korm. rendelet meghatároz továbbá bizonyos, a NATO kapcsán felmerülő kritériumokat is, mint például a NATO szövetségi rendszer Magyarországon lévő rendszereleme és védettségének sérülése vagy a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszerben meghatározott rendszabályok végrehajtásához elengedhetetlenül szükséges elem károsodása.

Amennyiben legalább egy horizontális kritérium és legalább egy a Korm. rendelet 2. §-ában felsorolt ágazati szempontok közül megvalósul az adott rendszerelem tekintetében, úgy az azonosítás következő és egyben utolsó lépése a kockázatelemzés. A kockázatok vizsgálata azért lehet fontos, mert a folyamat végén ennek az eredménye fogja megmondani, hogy eléri-e a rendszerelem a létfontosságú szintet. Ezt a vizsgálatot a rendszerelem

[55] Rendvédelmi szervek, Országgyűlési Őrség, a központi államigazgatási szervek, a települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezet, az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a műsorszóró rádió- és televízióállomások, a nemzeti hírügynökség, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a Magyar Nemzeti Bank, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, továbbá minden olyan szerv, amely jogszabály alapján honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles. Vesd össze: *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény 18. §.

üzemeltetője fogja elvégezni.[56] A kockázatelemzés felépítéséről, menetéről nem tesz említést sem az Lrtv., sem az ágazati szabályok. A Vhr. ugyanakkor – a fogalom meghatározásán túl – tartalmaz egy 2. mellékletet, amely az üzemeltetői biztonsági terv felépítését tartalmazza. E terv 4. pontjának neve a kockázatok azonosítása, értékelése, amely egy négy pontból álló felsorolást tartalmaz. Ez alapján az üzemeltető azonosíthatja és értékelheti a kijelölt rendszerelemmel összefüggő kockázatokat:

a) kockázati lista (milyen releváns belső, külső kockázatok veszélyeztetik a kijelölt rendszerelem működését);
b) a kijelölt rendszerelem kölcsönösen függő *(interdependens)* kapcsolódásai és az azokból adódó kockázatok felmérése (a kijelölt rendszerelem kiesése milyen más ágazatokra, szervezetekre, személyekre van hatással);
c) a kockázatok valószínűsíthető okainak feltárása, a bekövetkezéskor prognosztizálható negatív hatások meghatározása;
d) a felmerült kockázatok értékelése a bekövetkezési valószínűség és az okozott káros hatások meghatározásával.

E listákon végigmenve kapható teljes kép az adott ágazat „létfontossági piramisáról". A piramis alján találhatóak azok a kritikus elemek, amelyek az alapját adják az egész rendszernek, olyan létfontosságúak az ágazat szempontjából, hogy sérülésük, jelentős károsodásuk az egész honvédelmi ágazatra, de akár más, kapcsolódó ágazatokra is hatással lehet. Ez az újonnan kialakított rendszer igen bonyolult folyamatot vázol fel számunkra, ugyanakkor láthatjuk a korábban említett svájci példából is, hogy a kritikus infrastruktúrák kijelölésénél rengeteg változót kell figyelembe venni annak érdekében, hogy felismerjük a magasabb védelmi igényeket.

5. Problémák és javaslatok

A magyar szabályozás évtizedes hiányokat pótol részletességével, az ágazatok mélyére hatoló rendelkezésekkel. Ugyanakkor a magyar szabályozás sem tökéletes, hiszen van néhány olyan alapvető ellentét, amelynek rendezésével pontosítható és egyszerűsíthető lenne az eljárás.

Ebben a négyszintű azonosítási rendszerben több olyan megfogalmazásbéli, valamint szabályozási elem van, amelyek problémákat vetnek fel a jogszabályok alkalmazása során. Az egyik, már korábban említett ilyen elem a *létfontosságú rendszerelem* meghatározás alkalmazása a *kritikus infrastruktúra* elnevezés helyett. Azért tartom problémásnak ezt az Lrtv. általi változtatást, mert az irányelvvel szinte teljesen megegyező az új fogalom tartalma, mégis az alsóbb szintű jogszabályokból úgy tűnhet, hogy tágabb kört foglalt magában a rendszerelem kifejezés, mint az infrastruktúra. A Korm. rendelet 2. § első mondata ugyanis úgy fogalmaz, hogy: „Honvédelmi létfontosságú rendszerelemmé kell kijelölni azt a létesítményt, infrastruktúrát, eszközt, szolgáltatást", kiemelve az infrastruktúrát mint a rendszerelem részét. Ez a felfogás azonban véleményem szerint hibás, hiszen azt mutatja, hogy az infrastruktúra – ellentétben az 1. pontban kifejtettekkel – egy rendszerelem a sok

[56] Vhr. 2–3. §.

közül, és a létesítmények, eszközök, szolgáltatások elkülönülnek tőle. Felidézve ugyanakkor az infrastruktúra szó alapszerkezet, alapépítmény jelentését, láthatjuk, hogy már maga a szó latin megfelelője is olyan rendszert feltételez, amelyre további elemek épülhetnek. Ezt a tényt erősítik az OECD, Frischmann, illetve a National Research Council által kialakított meghatározások[57] is, amelyekben az infrastruktúra egymagában jelent összetett rendszereket, amelyekbe beletartoznak létesítmények és eljárási szabályok is. Fontos, hogy a hazai jogszabályi környezet összhangban álljon az irányelv nyújtotta keretekkel, így érdemesnek tartom felülvizsgálni az elnevezést, hiszen az nem feltétlenül egyezik meg az Európai Unió Tanácsa által kialakított tartalommal. Ebben az esetben megoldás lehet a jelenlegi elnevezés tartalmának kibővítése vagy az irányelv szóhasználatával való összhang megteremtése.

A fogalmi zavaron túl ugyanakkor nagyobb gondot jelentenek meglátásom szerint a kockázatelemzés körüli hiányosságok a szabályozásban. Ahogy azt fentebb is kifejtettem, az ágazati és a horizontális kritériumok csupán potenciális jelölteket állítanak, a végső szót mindig a kockázatelemzésnek kell hordoznia az azonosítás során, tekintettel arra, hogy csak ennek eredménye képes pontosan meghatározni, hogy mit tekinthetünk létfontosságúnak. A Vhr. 1. § 1. és 2. pontja vezeti be a kockázatelemzést azáltal, hogy az azonosítási folyamat részévé teszi azt. A Vhr. 2. §-a alapján az azonosítási eljárásról készült jelentésben az üzemeltetőnek meg kell jelenítenie a vizsgált rendszerelem mellett a kockázatelemzést is, a nélkül nem lehet teljes a jelentése. Ennek ellenére a HM utasításban már semmi nyomát nem találhatjuk a kockázatelemzésnek, sőt a HM utasítás 3. § (2) bekezdése már úgy fogalmaz, hogy „ha a honvédelmi szervezet által üzemeltetett rendszerelem legalább egy honvédelmi ágazati és legalább egy horizontális kritérium alá esik, az ágazati üzemeltető azonosítási jelentés benyújtásával kezdeményezi az azonosítási eljárást". Természetesen a HM utasítás végrehajtása során megfelelően alkalmazni kell a felsőbb szintű jogszabályokat, ugyanakkor jelentős hiányosságnak tartom, hogy pont az azonosítási eljárás egyik központi eleméről nem tesz említést a szabályalkotó. Véleményem szerint nem elegendő, hogy sem a Korm. rendelet, sem a HM utasítás nem tesz említést a kockázatelemzésről. Szükséges lenne kialakítani egy egységes kockázatelemzési eljárást, amely az összes honvédelmi ágazatba tartozó üzemeltetőre vonatkozna. Ennek szabályozására a Korm. rendeletben lenne szükség, tekintettel arra, hogy ez rendezi az ágazati szabályokat, így ezen a szinten érdemes meghatározni a folyamat kereteit is. Abból a szempontból is logikus lenne az ágazatokra bízni a folyamatok tartalommal való megtöltését, hogy a szabályozás már jelenleg is decentralizált, és figyelembe veszi, hogy az egyes ágazatokon belül hatékonyabb, pontosabb lehet az azonosítás. Úgy vélem, mindenképpen fontos, hogy a kockázatelemzés is részletesebben jelenjen meg a szabályozásban, ha egyszer a Vhr. már az azonosítási eljárás részévé tette.

A harmadik és egyben utolsó észrevételem az azonosítási rendszer széttagoltságával kapcsolatos. Több, az eljárásban részt vevő szervezetet állapítanak meg a jogszabályok és a HM utasítás. Az egyik ilyen az ágazati kijelölő hatóság, amelyet az Lrtv. szerint[58] a kormány rendeletben jelöl ki. Az ágazati kijelölő hatóság feladata, hogy hivatalból lefolytassa a nemzeti létfontosságú rendszerelemmé történő kijelölési eljárást „az üzemeltető által lefolytatott azonosítási eljárás alapján elkészített azonosítási jelentés benyújtását követően,

[57] Lásd: 1. *Az infrastruktúra meghatározása* című fejezet.
[58] Lrtv. 2. § (1) bekezdés.

kormányrendeletben meghatározott szerv javaslata alapján".[59] A Korm. rendelet a honvédelmi ágazat tekintetében természetesen a HM-et jelöli ki erre a feladatra, amely a HM utasítás 2. § b) pontja alapján a HM Hatósági Főosztálynak (a továbbiakban: HM HF) adja ezt a feladatot. Ezzel viszont az a gond, hogy egyetlen szervezetet tesz felelőssé a kijelölésért, a tényleges azonosítási eljárás mégis megoszlik az adott rendszerelem üzemeltetője és az ágazati javaslattevő hatóság, a HM Védelmi Igazgatási Főosztály (a továbbiakban: HM VIF) között. A kijelölő hatóság végső soron már csak a kijelölés tényét vagy annak visszavonását mondja ki. Ez a széttagoltság és különböző szervezeteken keresztül vezető azonosítás véleményem szerint túlzottan bürokratikussá teszi a rendszert. Az ágazati rendszerelem üzemeltetője ugyanis a HM HF-nak küldi meg az azonosítási jelentést, amit az továbbít a HM VIF-nek, amely szakmai egyeztetést tart az ágazati üzemeltető, az ágazati üzemeltető szakmai irányító szerve, az érintett honvédelmi szervezetek és – szükség szerint – ágazaton kívüli szakértők bevonásával.[60] A HM VIF az így összeállított véleményét fogja megküldeni a HM HF-nak a végső döntéshez. Ez az eljárás felesleges papírmunkát teremt a tárcán belül, valamint nem megfelelően allokálja az azonosításhoz szükséges energiákat. Meggyőződésem, hogy egyszerűbb és gyorsabb megoldás lehetne a javaslattevő és a kijelölő hatóság feladatainak összevonása oly módon, hogy a szakmai irányítás továbbra is a HM VIF kezében maradna, de a kijelölésről való döntést a vizsgált rendszerelemmel kapcsolatban érintett szervezetek által alkotott bizottság mondaná ki. Ezáltal ki lehetne iktatni a HM HF és a HM VIF egymás közötti levelezgetését, és lehetőség nyílna egy hatékonyabb eljárásra, amelyben minden érintettnek lehetősége lenne a szükséges szakmai igények és álláspontok becsatornázására.

[59] Lrtv. 2. § (1) bekezdés.
[60] HM utasítás 3. § (5) bekezdés.

Vákát oldal

VIII. Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán

Balogh András József

> *„Ha mikor a mi alkotmányunk jogot ad ahhoz, hogy [...] a mi nemzetünk érdekeinek helyes, jogos, szerény feltételeit meghatározzuk: akkor azt kérdem, mikor lehet ez alkalmasabb idő a nemzet számára, mint most? Béke környékezi országunkat [...], a belső béke pedig fenyegetve senki által nincsen. Hiszen, ha a lehető legalkalmasabb időben is elalkussza ezt a jogát, attól lehet félni, hogy ezt a jogot utóbb eltagadják, elévültnek tekintik.*[1]

A jelen kötet elméleti, történeti, rendszertani és szabályozásgyakorlati fejezetei után egyfajta összegző és zárófejezetként szükségesnek mutatkozik áttekinteni a honvédelmi tárgyú szabályozás elmúlt években történt változásait és a jövőre vonatkozó várható kihívásait. Közelebbről nézve úgy is fogalmazhatnánk, hogy zárófejezetünk a honvédelem törvényi kereteinek dinamikáját kívánja áttekinteni a szabályozásgyakorlat és annak tapasztalatai felől közelítve.

Gyakran merül fel laikusokban a kérdés, hogy mire valók a törvények. E kérdés megválaszolható úgy, hogy a törvények valójában a szalagkorlát az út, életünk útja szélén, kiváltképp a hegyi szerpentinhez hasonlítható veszélyes viszonyokban. Egyesek persze tiltakoznak, mondván, a korlát akadályozza őket a mozgásszabadságukban, de látni kell, hogy e korlát inkább oltalmaz minket a veszélyekkel szemben. Oltalmaz, természetesen akkor, ha helyesen, a végigjárandó úthoz képest adekvát módon van lefektetve. Baj ezután akkor van, ha az út nyomvonala megváltozik, de a minket védeni hivatott korlátot nem igazítják hozzá. Ha ezt a honvédelem vonatkozásaira fordítjuk le, akkor azt is mondhatjuk, hogy a szabályozó államnak nemcsak a keretek megadása a kötelessége, hanem azok időről időre történő felülvizsgálata is, ha azt a körülmények indokolják. E tekintetben az elmúlt évek intenzív változásokat hoztak, amely folyamatok még nem zárultak le, ahogy erre a korábbi fejezetek javaslatai is rámutattak.

1. Alapvetés

A 2010. és az azt követő néhány év a rendszerváltás óta eltelt időszakot figyelembe véve a jogalkotásban komoly, az 1990-es évek elejéhez mérhető változást hozott. E körben

[1] Eötvös Károly beszéde *Nemzeti sérelmeink a hadseregben* címmel. In Eötvös Károly (1906): *Harcz a nemzeti hadseregért.* Révai Testvérek, Budapest. 177.

az 1949-es Alkotmányt felváltó, 2011-ben elfogadott Alaptörvény több újítást is hozott, ahogy ezt a IV. fejezet is áttekintette. Ugyanebben az évben fogadta el az Országgyűlés az új honvédelmi törvényt[2] (a továbbiakban: Hvt.), amely – mint hamarosan lentebb látni fogjuk – mind címében, mind tartalmában koncepcionális újításokat hozott egy még a kétezres évek elejének biztonságérzetét tükröző jogalkotási időszakban. Egy évre rá, 2012-ben a honvédek szolgálati, jogállási törvényét felváltotta egy új jogszabály,[3] amelyhez 2013-ig megszülettek a végrehajtási rendeletek is. Továbbá ezekben az években újabb törvényi keretek között szabályozták a honvédségi adatkezelés kérdését is.[4] A 2011-es arab tavasszal kezdődő, majd az ukrán válsággal fokozódó, de hazánk tekintetében közvetlenül és intenzíven 2015-től felerősödő biztonsági változások sora azonban komolyabb felülvizsgálatot tett szükségessé ezen a rendszeren, amely mind a jogállási törvény, mind a honvédelmi törvény, de még az Alaptörvény módosítását is szükségessé tette.

A blaszfémia szándéka nélkül feltehetjük tehát a kérdést: *Quo vadis, legislatio defensionis Patriae?* Hová tartasz, honvédelmi jogalkotás? Milyen feladatok állnak még előttünk?

Szabályozásgyakorlati vizsgálatunkat a honvédelem közjogi forrásvidékével, vagyis az Alaptörvénnyel és az úgynevezett honvédelmi törvénnyel, azaz a Hvt.-vel kezdjük. A IV. fejezet rendszertani kérdésein túl az mindenképpen megállapítható, hogy az Alaptörvény nem tekinthető klasszikus törvénynek, hiszen az az egész magyar jogrendszer jogforrása. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, míg az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdésének vagy az R) cikk (2) bekezdésének megfogalmazása is megkülönbözteti az Alaptörvényt a jogszabályoktól. Fontos ezt hangsúlyozni arra tekintettel, hogy annak elfogadása azonos évre esik a Hvt.-vel. A 2011. év – meglátásunk szerint az 1990-es és 2000-es évek biztonságérzete alapján – az utolsó békés évek egyike volt a nemzetközi biztonságpolitika szempontjából. Valóban, a 2011. évet követően Magyarország keleti szomszédságában kiújuló új típusú (de legalábbis semmiképpen sem hagyományos) fegyveres konfliktus kapcsán szokás említeni hibrid vagy proxiháborút. Ám a 2011. évet követően hatalmas változás állt be a szélesebb világban is. A mediterrán térség déli részén az „arab tavasz" névre keresztelt – vagy az iszlám kultúrára tekintettel inkább úgy fogalmaznék: elnevezett – hullám 2011-re vezethető vissza. A Maghreb-államokból induló, de keletre tartó politikai hullámban az emberi jogokat igencsak mérsékelten érvényesítő, de kétségkívül stabilitást biztosító autokrata vezetők elmozdítását követően keletkezett belső fegyveres konfliktusok, továbbá a keletebbre megszülető Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet területszerző hódítása, a mindezekkel összefüggően Európába tartó tömeges migráció vagy akár a különböző indíttatású magányos, illetve sejtekbe szerveződött terroristák európai tevékenysége mind-mind tektonikus mozgásként ható módon rengették meg kontinensünk biztonságtudatát és állami feladatrendszereit is. E biztonságpolitikai tektonikus mozgások tehát mind 2011-től, illetve azután mentek, illetve mennek végbe, így mondható, hogy a honvédelem közjogi keretei 2011-ben pont az utolsó „régi"

---

[2] *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény.

[3] Lásd a *honvédek jogállásáról* szóló 2012. évi CCV. törvényt.

[4] Lásd *az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítéséről, az azokkal kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról, a hadköteles nyilvántartás vezetése, a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosítása érdekében teljesítendő adatszolgáltatásokról és a honvédelmi ágazatban használt igazolványokkal kapcsolatos adatkezelésről* szóló 2011. évi CLXXVII. törvényt, valamint *a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról* szóló 2013. évi XCVII. törvényt.

biztonságérzetű évben íródtak, ezért a „Merre tovább?" megválaszolásához mindenképp ki kell tekinteni ezekre a szabályozási gyakorlat szemüvegén keresztül is.

2. Az Alaptörvény

Az Alaptörvény – ahogy ezt a IV. fejezet rendszertani és szabályozásevolúciós szemléletben már megmutatta – Magyarország honvédelme és a Magyar Honvédség kapcsán több helyen is meghatározza azokat a fundamentális kereteket, amelyek kijelölik a honvédelmi ágazati jogalkotás és szabályozás irányát, mozgásterét.

Az *Alaptörvény 45. cikke* határozza meg a Magyar Honvédség szerepét, rendeltetését és korlátait is, mikor kimondja, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése." E cikk ugyanakkor nevesített feladatok esetében „alapvető feladatokról" tesz említést, ezért fontos megemlíteni, hogy ugyanezen cikk (5) bekezdése szerint a Magyar Honvédségre (szervezetére, működésére stb.) és egyéb feladataira vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény, nevesül a Hvt. határozza meg. Ezen utolsó mondatrész az, amely jogilag megalapozott lehetőséget biztosít és biztosított arra, hogy a jogalkotó (természetesen kétharmados többséggel) a Hvt.-ben részletezze a honvédség teljes feladatrendszerét.

Érdekesség, hogy mikor 2015-ben jogi-kodifikációs megalapozással kellett választ adni az év legnagyobb, migrációkezeléssel összefüggő kihívására, kizárólag szakmai szinten, de felmerült az Alaptörvény 45. cikkének módosítása, amivel a Magyar Honvédség feladatai kapcsán lazított volna a jogalkotó a Magyar Honvédség feladatrendszerének katonai védelmi kötöttségén és a közreműködés körén. Ám ez a rendészeti szabályozásra, valamint az 1989 óta felépített fegyveres erő feletti kontrollra olyan félreérthető hatással lett volna, hogy a gondolatot végül elvetette a döntéshozó. Ugyanakkor pont a fentebb hivatkozott 45. cikk (5) bekezdés – amely megalapozza, hogy a Hvt. részletezze a honvédség alapfeladatán, az ország katonai védelmén túli feladatrendszerét – adott kellő jogi felhatalmazást arra 2015-ben, hogy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben a honvédség a rendőrség munkájában közreműködhessen az Alaptörvény módosítása nélkül is.

Az *Alaptörvény 47. cikke* rendelkezik a katonai műveletekben való részvételről szóló döntés meghozatalának szabályairól. Ennek megfelelően – kiragadott példaként – már az Alkotmányban is 2003 óta szereplő[5] rugalmas szabály továbbra is megjelenik, misze-

[5] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2003. évi CIX. törvény 1. §. A törvény hivatalos indokolása szerint: „Az Alkotmány csapatmozgásokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése, a döntések meghozatalával kapcsolatos eljárás az elmúlt időszakban politikai viták tárgya volt. A módosítás célja, hogy ezen értelmezési kérdésekben a vitákat megszüntesse, az eljárást gyorsítsa és egyszerűsítse. […] A javaslat a csapatmozgás-engedélyezési jogköröket a Kormány hatáskörébe utalja, ha azokra a Magyar Köztársaság által kötött alapvető jelentőségű nemzetközi szerződésből, a Washingtoni Szerződésből eredően kerül sor. Ezen esetekben a végrehajtó hatalom döntése elégséges, mivel az a nemzetközi szervezet megelőző döntésére figyelemmel csak a konszenzusos döntés végrehajtásához szükséges. A módosítás az Országgyűlés számára történő beszámolás, valamint a hozzá kapcsolódó köztársasági elnöki tájékoztatás kötelezettségét is előírja".

rint az Országgyűlés helyett a kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők, az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (azaz a szövetségi rendszer nemzetközi) döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapat mozgásáról. A kiragadott példa nem véletlen. Történeti (had- és jogtörténeti) szempontból nem nehéz összefüggést találni a 9/11 néven rövidített New York-i és washingtoni terrortámadást követő koalíciós iraki és afganisztáni műveletek és ezeknek a magyar jogrendszerben való lekövetése között. Ezzel tehát a jogalkotó megtartotta az 1989-es szigorú országgyűlési dominanciát könnyítő szabályozást, de nem lépett túl azon annak érdekében, hogy szabályozást még rugalmasabbá tegye.

Az *Alaptörvény 48–54. cikkei* szabályozzák – a Hvt.-ben és a katasztrófavédelmi törvényben kibontandó részletszabályozással – a különleges jogrend eseteit. Az alaptörvény megalkotásakor öt, az Alaptörvény hatodik módosítása óta pedig hat különleges jogrendi helyzettel (állapottal) kapcsolatban rendszertanilag megállapítható, hogy a hat különleges jogrend valójában egyrészről három plusz három, másrészről öt plusz egy. „Három plusz három", amennyiben a szétválasztást aszerint teszem meg, hogy azok honvédelmi típusú különleges jogrendek (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás), vagy rendvédelmi típusúak (szükségállapot, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet). Ugyanakkor a kodifikációs illetékesség és felelősség szempontjából az „öt plusz egy" rendszerezés ugyancsak helytálló, hiszen öt esetkör *részletszabályai a Hvt.-ben jelennek meg* (rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, szükségállapot, terrorveszélyhelyzet), míg a katasztrófavédelmet lefedő veszélyhelyzeti tényállás önállóan, a belügyminiszter hatáskörébe tartozó katasztrófavédelmi törvényben szabályozott.[6]

Az Alaptörvénynek van azonban egy további, a honvédelem rendszerét alapjaiban meghatározó rendelkezése is: a *XXXI. cikk,* amely szerint minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. Ez természetesen nem jelenti a sorkötelességet, hiszen ugyanezen cikk szinte „siet" leszögezni, hogy kizárólag *a)* rendkívüli állapot idején vagy *b)* megelőző védelmi helyzetben, de ez utóbbinál kizárólag akkor, ha arról az Országgyűlés külön határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak teljesítenek katonai szolgálatot. (Mindebből máris levonható az is egyben, hogy mind a gyermekkatonaság, mind a nők sorozása még különleges jogrendben is tilos.)

Állampolgári kötelezettségként jelenik meg továbbá, hogy a honvédelmi (és katasztrófavédelmi) feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.

Felvethető a kérdés, hogy valóban indokolt-e, életszerű-e még fenntartani a jelenleg létező, történelmi örökségként hozott, de korunkra nem minden esetben jellemző különleges jogrendi típusokat, vagy érdemesebb lenne-e kevesebb, de tágabb gyűjtőkörben szabályozni a kérdéskört. Tekintve azonban, hogy a szabályozás önmagában koherenciazavart nem okoz, valamint megvan az az előnye, hogy élethelyzettől és válságintenzitástól függően kellő tagoltságával kristálytisztán határolja el a különböző különleges jogrendeket, az Alaptörvény kapcsán megállapítható, hogy az – ténylegesen csak az alapokat és a kereteket meghatározva – jelenleg is megfelel a jogi és biztonságpolitikai elvárásoknak.

---

[6] Lásd *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt.

3. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.)

A Hvt., ahogy az alapvetésben rögzítettük, tulajdonképpen az utolsó békésnek mondható években – térben és időben egy a megfogalmazásakor a kihívásokra adekvát választ biztosítani képes jogszabályként – íródott. Az elmúlt évek biztonságpolitikai eseményei azonban arra kell, hogy ösztönözzék a honvédelmi szabályozásért felelős szakmai köröket, hogy mérleget vonjanak.

Jogtörténeti érdekesség, hogy a rendszerváltást követő három honvédelmi törvény – a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, azaz a jelenlegi Hvt. – címében azok tárgyának egyre pontosabb, de csak látszólag bővebb megjelenése tapasztalható,[7] ugyanakkor a jogterület erős tartalmi változáson esett át. Ez a folyamat tehát 2011-re egy a rendszerváltás korához képest jelentős változásokat mutató szabályozást hozott magával.

A jelenleg is hatályos, 2011-es Hvt. három fő területet fed le, hiszen tartalma a honvédelemről, a Magyar Honvédségről és a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szól. Ugyanakkor jelen keretek között az első részre (a honvédelem alapjaira) csak kitekintetni indokolt, mivel a „Merre tovább?" kérdése elsősorban a honvédségről és a különleges jogrendről szóló szabályozás felől közelítendő meg.

3.1. Az Országgyűlés jogkörei

A Hvt. első részének II. fejezetében (*A honvédelem irányítása* fejezetcím alatt) az Országgyűlés jogkörét illetően található egy a „kényelmes békeidők" szabályait idéző rendelkezés. A Hvt. 19. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján ugyanis az Országgyűlés állapítja meg – egyebek mellett – a Magyar Honvédség főbb haditechnikai eszközeit (és biztosítja az ezekhez szükséges anyagi forrásokat). Ez azt is jelenti, hogy bármikor esetlegesen új, a honvédségnél eddig még nem rendszeresített – a haderő szempontjából kiemelt fontosságú – haditechnikai (azon belül különösen fegyverzettechnikai) eszközök beszerzésére és rendszerbe állítására kerülne sor, ahhoz előzetesen szükséges az Országgyűlés erre irányuló döntése. Míg az Országgyűlésnek a honvédség létszámának megállapítására vonatkozó jogköre valóban jogállami garanciális elemet hordoz, addig álláspontom szerint a fenti hatáskör tekintetében nem indokolt a jelenleg hatályos szabályozás fenntartása, mert az a parlamenti kontroll inadekvát értelmezését jelenti, hiszen a rendszerbeállítás több egyéb jogkör folytán is kontrollálható az Országgyűlés által, amelyek közül csak az éves beszámolót vagy épp a költségvetéssel kapcsolatos ellenőrzési jogköröket érdemes megemlíteni. Meglátásom szerint a főbb haditechnikai eszközök megállapítása nem igényel „népképviseleti" jellegű

[7] Vesd össze: Till Szabolcs – Zséli János (2016): Magyarország katonai védelmének szervezete és szabályozása. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 73.

döntéshozatalt; e tekintetben sokkal inkább egy honvédelmi szakpolitikai program, illetve a végrehajtó hatalom programjának megvalósításához kapcsolódó részletes szabályok megalkotására van szükség, ami nem tartozik az Országgyűlés döntési hatáskörébe a végrehajtó hatalom feletti klasszikus kontrolljogosítványok körén kívül.

Ezek alapján több alternatív lehetőség is mutatkozhat: 1. tekintve, hogy egy új technika rendszeresítésének komoly költségvonzata van, bár elvi szinten nem lehetetlen, nem javasolt a rendszeresítést ágazati miniszter feladatkörében szerepeltetni a döntés más tárcák hatáskörét érintő volta miatt. 2. Bár az Országgyűlés döntéséhez képest már kedvezőbb lenne az Országgyűlés szakbizottságának (jelesül a Honvédelmi és rendészeti bizottságnak) döntési jogkört biztosítani, ez véleményünk szerint még mindig túl magas döntési szintet képvisel. 3. Mindezek figyelembevételével kellően súlyos, de a megfelelő szinten elhelyezett mandátumot képviselhetne a kormány döntésére bízni, és inkább a Hvt. 21. § (2) bekezdésében szabályozni az új honvédségi technika rendszeresítését. 4. Örök, mindenkori opcióként jelenik meg ugyanakkor a változatlanság, a módosítás mellőzése is. Érvelni lehet az országgyűlési jogkör fenntartása mellett is (például azzal, hogy a haditechnika beszerzésének iránya szövetségesi orientációt is előrevetít), ám ezt tartjuk utolsónak a sorban: a kormány ugyanis mindenkor az Országgyűlés és a kihirdetett törvények adta keretek között mozoghat, így a kormányhoz telepített mandátum nem lépheti át egy nemzetközi szerződés adta paramétereket.

3.2. A honvédség személyi összetétele

A honvédség személyi állománya a Hvt. 40. §-a értelmében a tényleges szolgálatot teljesítő katonákból, kormánytisztviselőkből, kormányzati ügykezelőkből, közalkalmazottakból és a munka törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkavállalókból, valamint megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején – a hadkötelezettség bevezetése után – hadkötelesekből áll. E körben vizsgálandó sajátosság, hogy míg a honvédségi közalkalmazottakra a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény a körülmények specialitása okán a fő szabálytól való több eltérést is ismer,[8] addig sem az ágazatra rövidesen kiterjedő hatályú állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény, sem a már hatályában kiterjedő, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény – az amúgy érthető és megalapozott közszolgálati életpályák egységben tartása érdekében – nem ad lehetőséget az eltérésre.

Érdekességként jelezhető és üdvözlendő e téren, hogy a honvédelmi ágazatban foglalkoztatottak egységes elbánásban részesítése érdekében a jogalkotó egy bagatellnek tűnő, de jelképessége miatt említésre méltó döntést hozott, amellyel a május 21-e, azaz a Magyar Honvédelem Napja munkaszüneti nappá minősítését a korábbi honvéd jogállási törvényből kivéve a Hvt.-be[9] helyezte át. Ezzel ugyanis megszüntette azt a különösen ható helyzetet, hogy a mindennapokban a honvédekkel együtt szolgáló közalkalmazottaknak – más jogállásukra tekintettel – nem járt szabadnap.

---

[8] Példaként lásd *a közalkalmazottak jogállásáról* szóló 1992. évi XXXIII. törvény 44/A. §-át vagy 85. § (5) bekezdés e) pontját.

[9] *A honvédek jogállásával, valamint a hadigondozással összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló 2014. évi XCVII. törvény 4. §-a.

Miközben teljes mértékben támogatható a közszolgálati életpályák egységesítése, aközben meglátásunk szerint megfontolandó annak vizsgálata, hogy motiváló hatású és az ágazat hatékony működését támogató jellegű lenne-e a teljes honvédelmi ágazatban szolgáló különböző jogállások – ágazati szempont szerinti – közelítése bizonyos speciális szabályokkal (akár többletjogokkal és kötelezettségekkel).

3.3. Önkéntes tartalékosok, kiképzett tartalékosok

A Hvt. 26. alcíme alatt a 41. § rendelkezik a tartalékos állományról (*A Honvédség tartalékos állománya* alcím alatt, amelyre az Alaptörvény fentebb hivatkozott XXXI. cikk (2) bekezdése adja meg az alapot). A honvédség tartalékos rendszere önkéntesség és jogszabályi kötelezettség alapján szervezett tartalékelemekből áll. A tartalékos állományba az úgynevezett „önkéntes tartalékos", a „kiképzett tartalékos", valamint a „potenciális hadköteles" tartozik. Az utóbbi két körbe tartozók kizárólag rendkívüli állapot vagy megelőző védelmi helyzet idején, a hadkötelezettségen alapuló sorkötelesség bevezetését követően teljesíthetnek tényleges katonai szolgálatot. Ugyanakkor a „kiképzett tartalékos" állományba a törvényben meghatározottak szerint a honvédség állományából kikerült, korábban hivatásos, szerződéses vagy önkéntes tartalékos szolgálatot teljesített férfiak tartoznak. A 41. § tehát mellőzi – az Alaptörvény fentebb hivatkozott XXXI. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel – a korábban hivatásos, szerződéses vagy önkéntes tartalékos szolgálatot teljesített nők behívhatóságát, ugyanakkor mellőzi a korábban, a békeidejű sorkötelesség 2004-es megszűnéséig szolgálatot teljesített hadkötelesek behívhatóságát is, amely szabályozás helyénvalóságáról eltérő vélemények ismertek. A magunk részéről – a katonai ismereteknek az idő múlásával összefüggő kopásán túl – nem látunk különösebb szakmai ellenérvet azzal szemben, hogy a valaha kiképzett sorkatonákat ne tekinthetnénk kiképzett tartalékosoknak, vagy hogy a korábban önként vállaltan szerződéses, tehát kiképzett katonanőkre – az Alaptörvény XXXI. cikkének megfelelő módosítása esetén – miért ne számíthatna különleges jogrend idején a haza.

Általános érvényű meglátásunk a szabályozás kapcsán, hogy a szükséges rendelkezéseket a jogállami garanciák és jogalkotási alapelvek figyelembevételével a lehető legalacsonyabb jogszabályi szinten – vagy az alatti normákban – érdemes szabályozni. Ezért is üdvözlendő az önkéntesek tekintetében a Hvt. legutóbbi módosítása,[10] amely hatályon kívül helyezte az önkéntes tartalékosok kiképzésen túli tényleges katonai szolgálatra történő behívásának – túl magas szinten szabályozott – rendelkezését.

3.4. A honvédség új feladatai

Az elmúlt két év biztonsági környezetének változása magával vonta a honvédségi feladatok jelentékeny változását, bővülését is. A honvédség a Hvt. hatálybalépése óta eredeti feladataihoz képest új feladatként, fegyverhasználati joggal látja el:

[10] *Egyes törvények honvédelmi kérdésekkel összefüggő módosításáról* szóló 2017. évi LIV. törvény 13. §.

a) 2015 óta a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való rendészeti közreműködést,[11]
b) 2016 óta felhasználható terrorveszélyhelyzetben az erőszakos cselekmények elhárításában,[12] valamint közreműködik a magyar külképviseletek és azok diplomáciai személyzete, illetve a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervek (intézmények) és létesítmények védelmében,[13] továbbá
c) 2017-től közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában.

Mindezeken felül olyan feladatok is megjelentek, amelyeket a Hvt. ugyan korábban is telepített a honvédségre, de azokban ténylegesen végrehajtandó feladat nem vagy nem fajsúlyosan jelent meg. Ilyen a kormány által külön kijelölt létesítmények védelme vagy a katonai rendészek bővített feladatköre is.

3.4.1. Létesítmények védelme

A Hvt. – ahogy az *Alapvetések* között jeleztük – a biztonságpolitikai értelemben vett utolsó biztonságos évek egyikében íródott, ennek ellenére a honvédség feladatai között már ekkor elválasztotta a honvédelem szempontjából fokozottan védendő objektumokat (amelyek leginkább nem is honvédségi objektumok) és az egyéb védendő létesítményeket. A Hvt. egyrészt meghatározza, hogy a honvédség fegyverhasználati joggal látja el egyes kijelölt létesítmények őrzését és védelmét,[14] ugyanakkor más szakaszban kimondja, hogy a honvédség által védendő, kijelölt létesítményeket a honvédség kormányrendeletben meghatározottak szerint őrzi,[15] hogy azután még külön is adjon felhatalmazást a kormány részére rendelet alkotására.[16]

Érdekesség, hogy ezzel a felhatalmazással a kormány ez idáig nem igazán élt: az e felhatalmazást kitöltő Korm. rendelet alapjában kizárólag csak a Szent Korona őrzését írta korábban elő, majd először érdemben a 2017. évi FINA vizes világbajnokság biztosítása kapcsán jelentett határozott idejű létesítményvédelmi feladatot.[17]

---

[11] Hvt. 36. § (1) bekezdés h) pont.
[12] Hvt. 36. § (1) bekezdés f) pont, valamint 80. § 6. pont.
[13] *A rendőrségről* szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. § (6) bekezdés.
[14] Hvt. 36. § (1) bekezdés e) pont.
[15] Hvt. 54. § (1) bekezdés.
[16] Hvt. 81. § (1) bekezdés.
[17] *A Magyar Honvédség által védendő létesítmények kijelöléséről, valamint a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyék köréről és az őrzésükre vonatkozó szabályokról* szóló *78/2011. (V. 12.) Korm. rendelet módosításáról* szóló 197/2017. (VII. 10.) Korm. rendelet.

3.4.2. A katonai rendészet

Elöljáróban a félreértések elkerülése végett megjegyzendő, hogy a katonai rendész elsődleges feladata a katonai rend és fegyelem fenntartása, így véletlenül sem keverendő össze a Magyarországon nem létező katonai rendőrséggel (a klasszikus úgynevezett *Military Police* szervezetével), sem a 2015-ben szabályozásra került, határrendészeti jellegű tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet katonai közreműködésével.

A katonai rendészeti feladatok Hvt.-ben való szerepeltetése[18] már az új honvédelmi törvénynek is egy módosításával valósult meg.[19] A hatályos szöveg egy 2016. évi módosítás következménye, amely már kellő rugalmassággal határozza meg a katonai rendészek feladatait azáltal, hogy a taxatívnak tűnő felsorolás utolsó pontja szerint a katonai rendészet feladata a jogszabályban meghatározott további feladatok ellátása. Ez a szerencsés – és a jogrendszerben széles körben használt – megoldás biztosítja azt, hogy ágazati miniszteri rendeletben – akár a szolgálati szabályzatban – részletezhető legyen a szolgálat ellátása. Az irány tehát ismét szerencsés, kellő rugalmasságot biztosít a jogalkotónak, hogy a tényleges élethelyzetekhez könnyebben igazodhasson a – hangsúlyozom a jogállami garanciáknak megfelelő – szabályozás.

3.4.3. A katona tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben való közreműködése

A honvédek, mint fentebb láthattuk, 2015 óta az úgynevezett migrációs válság kezelése keretében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.) meghatározott bizonyos intézkedéseket jogosultak foganatosítani.[20] Ha a katona e meghatározott rendőri intézkedés végrehajtásában közreműködik, eljárására az Rtv.-ben meghatározott szabályok az irányadóak. Ugyanakkor a katona intézkedésének a jogszerűségét az e törvényben meghatározottak szerint kell vizsgálni.[21] E 2015-ben beiktatott új rendelkezés[22] igazságügyi és rendészeti garanciák figyelembevételével íródott, hiszen a valóságban határrendészeti feladatokban való közreműködésben az eljárás során nem szerencsés külön rendőri és külön katonai eljárásokat és értelmezéseket bevezetni, ugyanakkor a katonai képzésben és kiképzésben ez új kihívásokat és megismerendő szakterületet jelenített meg. Katonai szempontból garanciális rendelkezés, hogy legalább az intézkedésének a jogszerűségét a Hvt., és nem az Rtv. szerint meghatározottak szerint kell vizsgálni, ami e tekintetben nem is kompatibilis. Tekintve, hogy mind a nemzeti, mind a nemzetközi biztonságpolitikai helyzet az elmúlt években megváltozott, teljes mértékben indokolt, hogy a honvédség – a rendőrség alkotmányos primátusának tiszteletben tartása mellett – bizonyos rendvédelmi feladatokban közreműködjön, s ezen feladattípushoz indokolt lehet a honvédelmi ágazat és a rendvédelmi ágazat szabályozásának közelítése. Ez a folyamat pont a tömeges migráció kapcsán már megindult mind a honvédség új típusú feladatával,

[18] Hvt. 35/A. alcím 54/A–54/C. §.

[19] *A honvédek jogállásáról* szóló 2012. évi CCV. törvény 259. §.

[20] Hvt. 54/D. § (1) bekezdés.

[21] Hvt. 54/D. § (2) bekezdés.

[22] *Egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról* szóló 2015. évi CXLII. törvény 7. §.

mind a Hvt. szerinti kényszerítő eszközök szabályainak az Rtv.-hez való közelítésével, valamint az ehhez kapcsolódó panaszjog szabályozásával.

3.5. A honvédelmi szabályozás egyes fogalmi kérdései

3.5.1. A Hvt. értelmező rendelkezései

A Hvt.-ben a korábbi honvédelmi törvénytől eltérően egyfajta újításként és jogrendszeri sajátosságként az értelmező rendelkezések nem kizárólag az adott törvényben értelmeznek fogalmakat. A Hvt. 80. §-a úgy fogalmaz, hogy „e törvény és a honvédelmet érintő jogszabályok alkalmazásában" értelmezi azokat. Ez egyrészről nagyon is praktikus, mert a teljes honvédelmi ágazatra biztosít egy megnyugtatóan egységes fogalomhasználatot, hátránya ugyanakkor, hogy sarkalatos részként a honvédelmi fogalmak pontosítása jogalkotási nehézségbe ütközhet.

A változó biztonsági környezet és az élénkülő szövetségesi mozgások és feladat-végrehajtások több ponton is érintették az értelmező rendelkezések körét. Az egyik érintett értelmező rendelkezés a Hvt. felsorolásának legelső fogalma volt, az *alkalmazás*.[23] Az alkalmazás ugyanis ma már világos, hogy a fegyveres erő rendeltetésszerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenysége. E fogalmat azonban 2016-ban kellett pontosítani,[24] mert a korábbi („a fegyveres erő rendeltetésszerű használata, harctevékenység") a „rendeltetésszerű használat" kitétel miatt több félreértésre adott okot. A rendeltetésszerű használat ugyanis a haderő tekintetében nyilván a harctevékenységet és az ország határainak Alaptörvény szerinti katonai védelmét jelenti, ugyanakkor a Hvt. sok egyéb kiegészítő, mégis a sarkalatos törvényben meghatározott tevékenységi kört határoz meg a honvédségnek a katasztrófák elhárításában vagy migráció határrendészeti kezelésében való közreműködéstől a Szent Korona őrzésén át a védett létesítmények őrzésén keresztül az állami protokollig bezárólag, ami szintén rendeltetésszerű a törvény erejénél fogva. Az új fogalom ennek megfelelően üdvözlendő.

Ugyancsak üdvös változás, hogy bővült a definíciók sora a *felhasználás* értelmezésével. A honvédség Alaptörvényben is megjelenített, az „alkalmazásával" össze nem keverendő „felhasználása" már nem honvédelmi, hanem rendészeti típusú különleges jogrendi tevékenység, amely 2015-ig kizárólag a szükségállapotban jelent meg. Ugyancsak a biztonságtudatunkra hatást gyakorló sajnálatos európai terrortámadások indukálták a legújabb különleges jogrendi tényállás megalkotását, a terrorveszélyhelyzetet, ami magával vonta, hogy a szükségállapot elveszítette kizárólagosságát a különleges jogrendi „felhasználás" mint fogalom tekintetében. Rendszertanilag tehát ugyancsak üdvözlendő, hogy e fogalom bekerült az értelmező rendelkezések közé. A felhasználás tehát abban különbözik az alkalmazástól, hogy az előbbi rendészeti, míg az utóbbi honvédelmi típusú honvédségi tevékenység; ugyanakkor a felhasználás abban különbözik a közel azonos „közreműködés" fogalomkörétől, hogy míg azt előbbi különleges jogrendi, addig az utóbbi békeidejű

[23] Hvt. 80. § 1. pont.

[24] *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény módosításáról* szóló 2016. évi CXXXIII. törvény.

honvédségi tevékenység, mint például a katasztrófák ellen védekezésben vagy a migrációs válságkezelésben való közreműködés.

Más azonban a helyzet *a határátlépéssel járó csapatmozgással,*[25] amely a definíció szerint a honvédség szervezeteinek az államhatár átlépésével járó *külföldi tevékenysége vagy tartózkodása,* vagy külföldi fegyveres erőnek az államhatár átlépésével járó *magyarországi tevékenysége vagy tartózkodása,* továbbá Magyarországon történő átutazása. Mint láthattuk, az Alaptörvény szerint[26] a kormány dönt – fő szabály szerint – a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól. Itt a „tevékenységre" és „tartózkodásra" utaló megfogalmazás tudatosan és kellő rugalmasságot biztosítva kerüli az alkalmazás szót. Ugyanakkor az Alaptörvény 47. cikk (2) bekezdése mint fő szabály alóli kivételt jelöli meg a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról szóló döntést, amelyet az Országgyűléshez telepít. Kérdés tehát még, hogy mit tekintünk „állomásoztatásnak". A Hvt. értelmező rendelkezése erre is ad egyfajta választ, miszerint az állomásozás a honvédség szervezeteinek átvonulásához szükséges időt, illetve a gyakorlat és a hozzá kapcsolódó államhatár-átlépés időtartamát meghaladó tartós külföldi, illetve külföldi fegyveres erők esetében magyarországi jelenléte.

A koherencia és a logikai zártság itt mintha gyengébbnek mutatkozna, amennyiben az állomásozás fogalma kilép egy külföldi haderő „ideiglenesen 40 évig hazánkban tartózkodás" fogalomköréből. Az állomásozás minden, a gyakorlatokat és átvonulást meghaladó tartózkodás, ami rendszeresen komoly közjogi és politikai kérdések alapja is bizonyos honvédségi határátlépések mandátumának országgyűlési vagy a kormányzati kibocsátásakor.

A kormány egyébiránt közjogi felhatalmazás alapján kiadta a határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendeletét, amely azonban mára, tizenhét év elteltével alapos felülvizsgálatra szorul. E rendelet mindenesetre további értelmező részletekkel szolgál, ugyanis meghatározza, hogy e rendelet alkalmazásában csapatmozgás a Magyar Honvédségnek és a külföldi fegyveres erőknek az államhatár átlépésével járó olyan tevékenysége, amely

a) alaprendeltetésből fakadó feladatok (be)gyakorlására vagy végrehajtására irányul,
b) a fenti feladatokra vonatkozó katonai szabályzatok előírásai alapján történik, és
c) szervezett formában, katonai vezetés vagy egyes külföldi fegyveres erőkre érvényesülő más felelős vezetés alatt valósul meg.

A definícióhoz szervesen kapcsolódik a negatív definíció, amely azt határozza meg, hogy mi nem tekinthető csapatmozgásnak (például hagyományőrzés, haditechnikai bemutató, kegyeleti vagy szakmai látogatás stb.).

A csapatmozgások fogalomkörét tehát az élénkülő csapatmozgásokra – az utóbbi 2–3 évben mind gyakoribbá váló nemzetközi gyakorlatokra, NATO és NATO-n kívüli nemzetközi szerepvállalásokra, a szövetségesek esetleges áthaladására – figyelemmel mindenképpen felül kell vizsgálni.

[25] Hvt. 80. § 5. pont.
[26] Alaptörvény 47. cikk.

3.5.2. A válság fogalma

A honvédelmi szabályozás egyik nagy hiányossága, hogy nem rendelkezik saját válság- vagy válsághelyzet-fogalommal. E téren az elmúlt években próbálkozott a kormányzat kezdő lépéseket tenni, ám az – mint a Hvt. sarkalatosságot igénylő értelmező rendelkezéseiben elhelyezendő szabály – az Országgyűlés vitájában a pártok konszenzushiányának áldozatává vált. Legalább a katonai válsághelyzet elfogadott, törvényi fogalma ugyanakkor égetően fontos lenne annak érdekében, hogy a mai biztonságpolitikai környezetben különleges jogrend kihirdetése – tehát az állampolgárok garantált jogainak sérelme – nélkül a honvédségnek és a honvédelemnek bizonyos, akár a készenlét fokozásával összefüggő, ma is létező és jogilag megalapozott feladatai pontosíthatóak legyenek.[27] A szándék elvi támogatása mellett akkor a Honvédelmi és rendészeti bizottság nem javasolta a beterjesztett szövegtervezet elfogadását, mert úgy látta, hogy nem tartozik kellően megnyugtató válságdefiníció a válságkezeléssel összefüggő vezetési és irányítási kérdéseket szabályozó rendelkezéshez.

3.6. A különleges jogrendek

Mint fentebb láthattuk, a hat különleges jogrendből három honvédelmi típusú, három azonban rendészeti, vagy még inkább rendvédelmi jellegű. Mindennek ellenére a hat különleges jogrendi esetkörből ötöt a Hvt. szabályoz elsődlegesen honvédelmi ágazati kodifikációs felelősség mellett.

A különleges jogrendben részlegesen és időlegesen felfüggeszthetők, illetve korlátozhatók az alkotmányosság klasszikus alapelvei. Ennek megfelelően ilyen időszakokban korlátozni lehet az alapvető jogok egy részét, a nyilvánosságot, illetve az államszervezet működésének szabályaitól és a jogállami alapelvek közül különösen jogforrás-hierarchia és a hatalommegosztás elvétől lehet eltérést engedni. Az Alaptörvényben rögzített elvektől, a demokrácia legfontosabb intézményeitől való eltérést az Alaptörvényen kívül más jogszabály azonban nem rendezheti.[28] Az Alaptörvény pedig maga mondja ki, hogy különleges jogrend idején sem lehet eltérni az Alaptörvény szabályaitól. A garanciák közül kiemelendő még, hogy az alapvető jogok gyakorlása a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető, ugyanakkor egyes alapvető jogok (például az élethez vagy az emberi méltósághoz való jog) ezekben az esetekben is érinthetetlenek, és a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat a Hvt. határozza meg. Ugyanakkor mind a technika fejlődése, mind bizonyos társadalmi magatartásformák változása, mind a jogszabály értelmezése[29] arra ösztönzi a jogalkotást előkészítőket, hogy a Hvt. harmadik

[27] A 2014. év novemberében T/2084 számon tárgyalt Hvt.-módosítás indokolása szerint „a kül- és biztonságpolitikai környezetben bekövetkezett változások szükségessé teszik, hogy a Magyar Honvédség szervezete az egyes válsághelyzetekben, a válság jellegétől függően, ideiglenesen megváltoztatható legyen. Ehhez szükséges, hogy a miniszter rendelkezzen azzal a jogkörrel, hogy a főként központi közigazgatási, illetve műveleti vezetési döntések meghozatala és támogatása érdekében, az adott feladatkörhöz igazodó szervezeti elemek létrehozásáról döntsön".

[28] Alaptörvény. Részletes indokolás.

[29] Hvt. 64. § (8) bekezdés.

részét, azaz a különleges jogrendben bevezethető intézkedéseket felülvizsgálják, és megfelelő politikai akarat esetén megújítsák.

E körben példaként emelendő ki a *honvédelmi igazgatás körében* alkalmazható rendkívüli intézkedések csoportja. Ez nagyobb részt életszerűen fedi le a rendeleti szinten bevezethető változásokat, ugyanakkor nehezen értelmezhető azon kitétel, miszerint szünetel a honvédség hivatásos állományába történő felvétel. Igaz lehet ez abban az értelemben, hogy rendkívüli állapotban sorozás esetén a már békeidőben kiképzett és felkészült professzionális tiszti és altiszti kar adja a haderő magját. Ugyanakkor nem igaz már ez a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen éppen különleges jogrend idején végzős tisztjelöltekre, akiket ezáltal nem lehetne hivatásos állományba venni (történelmi példa erre, hogy 1943–1944-ben is avattak, sőt idő előtt, tiszteket). A jogalkotói szándék tehát tiszta, apróbb finomhangolás ugyanakkor megalapozottnak tekinthető.

A Hvt. szerkezetét tekintve megállapítható, hogy a Hvt. áttekinthető logikát teremt meg azáltal, hogy a különleges jogrendben bevezethető intézkedéseket egyfajta „étlapként", felelős politikai mérlegelésre épülő opcionális listaként mutatja be. Ebben a teljes étlapot a rendkívüli állapotban bevezethető intézkedések köre alkotja, s az egyes további különleges jogrendi esetkörökben fokozatosan csökkenő társadalmi veszélyesség arányában visszahivatkozásokkal szűkítette az étlapot a jogalkotó a többi különleges jogrendben bevezethető intézkedések megállapításakor. Azaz a teljes étlapból visszahivatkozással határozza meg, hogy szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás vagy terrorveszélyhelyzet idején mely területeken biztosít a kormány részére rendeleti szinten jogköröket. Ehhez képest érdekesség, hogy a már bevezetett különleges jogrendektől eltérően külön alcímet szentel a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályoknak és intézkedéseknek,[30] azaz arra az esetre, amikor a kormány rendeletben a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének már a kezdeményezését követően egyből bizonyos törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be. Ezen alcím önmagában is eltér az előtte lévők logikájától, hiszen azok tematikusan vezetik végig különböző területeken a „törvényrontó" rendeleti szabályozás (például a közigazgatásra, az igazságszolgáltatásra, a honvédelmi igazgatásra, a gazdasági és anyagi szolgáltatásra vonatkozó) eltérő jogköreit. Ezzel szemben a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések alcím rendszertanilag is különösen hat, mert egy konkrét különleges jogrendnek a konkrét kihirdetési kezdeményezése esetére vonatkozik. Ehhez képest mind a rendkívüli állapot, mind a szükségállapot, mind a terrorveszélyhelyzet visszahivatkozik rá. Úgy a technika fejlődése, mint a biztonsági kihívások és a társadalmi körülmények változásai miatt a fenti szabályozási sajátosságokra tekintettel strukturálisan elképzelhetőnek tartunk egy a jelenlegi Hvt. „menüből való választást biztosító" logikájának fenntartása melletti, de egy egységesebb szerkezetű szabályozást a jövőre nézve.

A különleges jogrend idején bevezethető rendkívüli intézkedések részletszabályai tekintetében az Alaptörvény és a Hvt. rendelkezései kellő jogállami, közjogi keretet biztosítanak arra, hogy különleges jogrend idején úgynevezett rendeleti kormányzás keretében azok megfelelően bevezethetők legyenek. Azaz rendelkezésre áll annak közjogi alapja, hogy különleges jogrend idején a szükségesség és arányosság mércéi szerinti korlátozó

[30] Hvt. 79. §.

intézkedéseket akár az emberi jogok terén is[31] be lehessen vezetni. Az alapok azonban mit sem érnek, ha nincs meg a felépítmény.

Különleges jogrendi szabályokról lévén szó, természetesen nem kell, és nem is lehet keresni ezen szabályokat a hatályos jogszabályokat bemutató Magyar Közlönyben, hiszen ezek a konkrét különleges jogrend idején történő kihirdetésig csak tervezetként létezhetnek. Ezen szabályozóknak azonban már a béke időszakában meg kell lenniük, szükséges azokat tervezeti formában őrizni és rendszeresen felülvizsgálni. De mik ezek a részletszabályozók? Milyen elvek és ütemezés mentén érdemes normaszöveget előkészíteni, illetve a meglévőket felülvizsgálni?

1. Vizsgálódásunk tárgyának egyik iránya lehet az ütemezés tekintetében a békebeli kodifikációs logika, azaz az, hogy először a törvényi (rendkívüli állapot esetén honvédelmi tanácsi) szövegtervezeteket kell elkészíteni, majd a kormány (rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanács, szükségállapot esetén pedig a köztársasági elnök) rendeleteit, ezt követően az esetleges ágazati rendeleteket, végül a közjogi szervezetszabályozó eszközöket kell a magasabb forrás alapján áttekinteni.
2. Vizsgálódásunk tárgyának másik iránya lehet a kiindulási alap tekintetében, hogy először a rendkívüli állapotban bevezethető intézkedéseket kell részletesen pontosítani, hiszen, mint fentebb láthattuk, a Hvt. kínálta „étlap" tekintetében ez jelenti a teljességet. Amennyiben ezzel a jogszabály-előkészítő végzett, a Hvt. logikáját követve a súlyossági sorrend csökkenésével ennek tartalmát csak arányosan és a Hvt. keretei között csökkentve lépcsőzetesen követhető le a szabályozási igény.
3. Vizsgálódásunk tárgyának harmadik iránya lehet a kiindulási alap tekintetében, hogy nem a dogmatika, hanem a pragmatikus szempontok által vezérelve kezdjük a teljes felülvizsgálatot a nemzetközi biztonságpolitikai széljárásnak megfelelően, a legvalószínűbben bekövetkező különleges jogrendi tényállástól kezdődően a kevéssé valószínű esetkörök felé haladva.

A magunk véleménye, hogy ez utóbbi, harmadik megközelítés a legcélravezetőbb, hiszen ezt a tevékenységet a szabályozásért felelős szakmai közegnek a „békeidejű" szabályozási feladatok mellett, a változó biztonsági környezet igényeihez mielőbb igazodva kell megvalósítania. A harmadik megközelítés preferálása ellenére azonban röviden kitérünk az első kettő szempont szerinti, általunk nem javasolt megközelítések kérdéseire is.

1. Amennyiben a jogszabályok hierarchiájából indulunk ki, először érdemes megvizsgálni, hogy törvényi szinten mire készüljön a jogalkotó. A hadköteles katona jogállását, illetve a honvédelmi munkakötelezettség részletes szabályait tartalmazó törvényjavaslatot (vagy rendkívüli állapot esetén a honvédelmi tanácsi rendelet tervezetét) eleve a Hvt.-ből adódó

[31] Megerősíti ezt az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett úgynevezett Európai Emberi Jogi Egyezmény 6, 8, 10–11. cikkeinek, valamint ezen egyezmény negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének és hetedik kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének kitétele is, amely ugyan nem a különleges jogrendre, hanem a közrend biztonsága érdekében, illetve közbiztonsági, nemzetbiztonsági okokból vagy zavargás megelőzése érdekében teszi lehetővé bizonyos emberi jogok korlátozását.

kötelezettség megalkotni és rendszeresen felülvizsgálni. Ez a törvényi szintű kötelezettség azonban nem áll közvetlen kapcsolatban a Hvt.-ben szereplő rendkívüli intézkedési felhatalmazásokkal. E körben viszont a Hvt. egy sor – terjedelmi okokból itt taxatíve fel nem sorolt – intézkedési felhatalmazást határoz meg, amelyet a kormány rendeleti szinten törvényrontó módon vezethet be a hatékony védekezést biztosítandó. Ezt nevezi a köznyelv rendeleti kormányzásnak, amely pontosan ebből a rendeleti jellegéből adódóan elhagyja a jogforrás-hierarchia azon logikáját, amelyben a rendeleti szint elsősorban a törvényi szabályozás kibontását szolgálja, és csak ritkább esetben jelent eredeti jogalkotást. Egy kiragadott példával szemléltethető ez a helyzet. Különleges jogrend idején rendelettel állapíthatók meg a büntetőeljárás, a büntetés-végrehajtás, a polgári peres és nem peres eljárás szabályai, rendeletben új bíróságok és ügyészségek létesíthetők, a már működő bíróságok és ügyészségek összevonhatók, szétválaszthatók és megszüntethetők, illetékességi területük megváltoztatható.[32] Rendelet írhatja elő katonai bíróság felállítását, valamint a katonai büntetőeljárásra az eljárás gyorsítását szolgáló szabályokat állapíthat meg. Rendeletben megállapított esetben a katonai büntetőbíráskodás hatálya alá tartozó területen akár rögtönbíráskodás is elrendelhető.[33] E kiragadott példa azonban nem véletlen. Egyrészről jelzésértékű, hogy a kormány komoly – béke idején kizárólag törvényben szabályozható – fajsúlyú ügyekben is derogálhat törvényt a különleges jogrendi felhatalmazással. Ezt azonban csak rendkívüli állapot és szükségállapot idején teheti meg, de más, elviekben, vélhetően alacsonyabb intenzitású különleges jogrendben már nem. A kormány szintje alatti szabályozás azonban szükség esetén már kötött lenne a kormány rendkívüli intézkedést bevezető rendeletéhez, ami egyfajta ugrást eredményez a jogforrás-hierarchia logikájában a végrehajtást szolgáló szabályozási szintek súlyozását erősítve. Mindezt összefoglalva, a jogszabályi hierarchia szerinti felülvizsgálatot, pontosan abból kiindulva, hogy a rendeleti kormányzás összemoshatja a szabályozási szinteket, illetve függetlenedhet a törvényi szinttől, nem tartjuk a legmegfelelőbb megközelítésnek.

2. Amennyiben a jogszabály-előkészítő a vélt teljességből kívánna kiindulni, azaz a különleges jogrendek közül elsőnek a rendkívüli állapot (mint a törvényben biztosított felhatalmazások mindegyikére kiterjedő esetkör) felől közelíti meg az előkészítést, újabb dilemma elé állhat. Az elsőre logikusnak tűnő szempont – amely szerint a Hvt. maga is a rendkívüli állapotot tekinti az étlap teljességének, s a különleges jogrendek intenzitásának csökkenésével abból egyre csökkentve egyre kevesebb lehetőséget biztosít rendeleti kormányzásra a kormány részére – a gyakorlatban sántít. Sántít, hiszen a valóságban – pont a különböző különleges jogrendek – azokon belül is a tényleges élethelyzetek – intenzitása és jellege miatt – nemcsak vagy főleg nem a rendeletben szabályozható körök száma változik, hanem azok ténylegesen kitöltött tartalma, a korlátozó intézkedések terjedelme is. Példaként felhívható, hogy a gazdasági kötelezettségek körében a kormány rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezéseket rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás idején állapíthat meg, ezt azonban nem teheti meg veszélyhelyzet és terrorveszélyhelyzet idején. Természetszerű azonban, hogy az államháztartás békeidejű szabályaitól való eltérés mértéke is jelentősen változik

[32] Hvt. 74. §.
[33] Hvt. 75. §.

annak függvényében, hogy milyen jellegű, intenzitású és időbeli elhúzódású krízissel kell a döntéshozónak számítania. Magától értetődő ugyanis, hogy a védelem eltérő költségvetési forrásigényt produkál például egy háborús állapottal járó rendkívüli állapot idején, vagy egy olyan szükségállapoti helyzetben, ahol az állam feladata egy a törvényes rend megdöntésére törekvő erőszakos cselekménysorozat felszámolása. Ugyancsak a gazdasági kötelezettségek körében a kormány rendeletben a nemesfémek és nemesfémtárgyak vételre való felajánlását, nemesfémek forgalmazásának felfüggesztését már csak rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején rendelheti el.[34] Ugyanakkor nem csak a tárgykörökben van objektív törvényi eltérés a különböző jogrendek esetén. Példaként véve egy olyan kormányzati rendeletalkotási jogkört, amely a – nem is a Hvt.-ben szabályozott – veszélyhelyzetet leszámítva minden létező különleges jogrend esetén megtalálható, megállapítható, hogy a kormány bölcsességén és a kihirdetett jogrenden, főleg a tényleges veszélyeztetettségen és válságintenzitáson múlik annak tartalmi kitöltése.

A különleges jogrendek „intenzitása" szerinti megkülönböztetés – tudjuk – nem ad általánosságban fekete-fehér képet. Más-más a kiváltó ok, és bár a gyakorlatban vélelmezhető ugyan az intenzitások erősségének egymáshoz való viszonya (sarkított példával élve: árvíz vs. háború), általános fő szabály nincs. Bekövetkezhet olyan ipari-természeti katasztrófa, amely egy körülhatárolt szűk területen megvalósuló élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető erőszakos cselekménynél sokkalta intenzívebben jelenik meg. Ennek ellenére jelen gondolatmenetben az „alacsonyabb intenzitás" fogalom alatt az életszerűen bekövetkezhető események (például egy árvíz és nem Paksra zuhanó meteorkő) adnak támpontot.

Egy hasonló példával élve a Hvt. lehetőséget biztosít arra, hogy a kormány elrendelje az ország védelme szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését, forgalmuk szabályozását, illetve korlátozását.[35] Ugyanakkor a jogalkotást előkészítőnek a szabályozók felülvizsgálata kapcsán egyáltalán nem lehet irreleváns, hogy ennek kitöltését mikor, melyik különleges jogrendben és milyen mértékben meríti ki. A részletszabályok kidolgozáskor ugyanis nem mindegy az adott tényleges élethelyzet, a válság körülménye: komoly relevanciával bír, hogy egy időben és intenzitásban elhúzódó rendkívüli állapot, egy esetlegesen területileg és időben is lehatárolt szükségállapot vagy még tényleges konfliktusmentes megelőző védelmi helyzet adja-e a jogalapot. Emellett mindvégig látni kell azt is, hogy az egyes felhatalmazások eltérő esetkörben való eltérő intenzitású kitöltése azért is kulcsfontosságú, mert a különleges jogrend egyetlen célja és létoka a normálállapotba való visszatérés, ahogy ezt a III. fejezetben is kifejtettük. E tekintetben tehát a kivételes felhatalmazással úgy kell élni, hogy az biztosítsa a megfelelő védekezés lehetőségét, de egyben a lehető legkisebb megterhelést jelentse majd a helyreállítás időszakában. Mindezeket összefoglalva, a rendkívüli állapot szabályozásától a kevésbé súlyos és ezért kevésbé kiterjedt felhatalmazású különleges jogrendek felé haladó felülvizsgálatot sem tartjuk a legmegfelelőbb megközelítésnek.

3. A nem dogmatikus, hanem a nemzetközi biztonságpolitikai széljárásnak megfelelő pragmatikus szempontok által vezérelt felülvizsgálat a legvalószínűbben bekövetkező különleges

[34] Hvt. 76. § (5) bekezdés és 64. § összeolvasása alapján.
[35] Hvt. 79. § b) pont.

jogrendi tényállással kezdi a szabályozás áttekintését, revízióját. Meggyőződésünk szerint – a fenti érvekre is figyelemmel – ezen megközelítés a legcélravezetőbb.

Meglátásunk szerint e sorok írásakor bízni lehet abban, hogy a legtöbb különleges jogrend bevezetésére belátható időn belül nem kerül sor, ám elismerjük, hogy e téren a valószínűség megjósolására sokkal inkább tapasztalattal rendelkező biztonságpolitikusok és biztonsági elemzők hivatottak. Ugyanakkor a szabályozás terén a fenti érveket számba véve és ezért a pragmatikus szemléletet követve az alábbi sorrendben látjuk indokoltnak a felülvizsgálatot:

1. terrorveszélyhelyzet,
2. váratlan támadás,[36]
3. megelőző védelmi helyzet,
4. szükségállapot,
5. rendkívüli állapot.

4. További honvédelmi ágazati törvények

4.1. A honvédek jogállása (Hjt.)

A régi idők fogalomhasználatával ellentétben a „honvéd" ma már nem a rendfokozat nélküli sorkatonát jelenti. A honvéd rendfokozatára tekintet nélkül a honvédség tényleges állományú tagja,[37] azaz a magyar katonák gyűjtő megnevezése.

A sorkatonaság több mint tíz évvel ezelőtti megszűnését és egyben a hivatásos, szerződéses haderő létrehozását követően fel kellett ismerni, hogy a Magyar Honvédség már a hivatástudat és elkötelezettség mellett, de annak ellenére valójában munkaerőpiaci szereplő lett.

Ennek megfelelően a kormányzat honvédelmi ágazata folyamatosan felülvizsgálja annak lehetőségét, hogy a jogi szabályozás mely eszközeivel teheti vonzóvá a honvéd hivatást. Ezen úgynevezett motivációs eszközök között szerepel az illetmények növelése, a társadalombiztosítási szabályokon túli gondoskodás és további jogosultságok megteremtése, egyéb szociális támogatások biztosítása. Ezeknek mind-mind jogalkotási kimenetele van, amit a Hjt.-ben mint a honvédek egyfajta „munkatörvénykönyvében" kell rendezni, ám ennek előkészítése humánpolitikai, illetve személyügyi tárgykör.

A hivatásos vagy szerződéses honvédek toborzásán túl komoly motivációt teremtő szabályozás folyt – és folyik – a honvédelmi tárcánál az önkéntes tartalékos jogviszony vonzóvá tételére. A honvédség önkéntes tartalékosként minden szolgálatra alkalmas állampolgárra számít, de külön motivációs rendszert fektetett le a néhány évre szerződő, majd a határozott idő lejártakor leszerelő, már kiképzett állomány tartalékosi minőségben való motiválására.

[36] Bár a Hvt. 64. § (4) bekezdése alapján a váratlan támadásra azonos jogkört kap a kormány, mint a megelőző védelmi helyzetre, meglátásom szerint a váratlan támadás – jellegénél fogva – sokkal inkább igényel operatív katonai, mint jogi választ. Ebből következik, hogy a Hvt.-beli felhatalmazás alapján a váratlan támadás mérsékeltebb szabályozást, annál hatékonyabb operatív, katonai választ igényel, így jogász dolga ez esetben mérsékeltebb, a szabályozás így vélhetően soron kívül is felülvizsgálható.

[37] Hvt. 80. § 7. pont.

4.2. A honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény (Haktv.)

Az úgynevezett Haktv., mint azt címe is jelzi, egyrészt az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szól, másrészt szabályozza a honvédségi adatkezelést (amelynek szabályozását az úgynevezett Infotv.[38] írta elő). Meglátásunk szerint a honvédségi adatkezelést látszatra a túlszabályozottság vádjával lehetne illetni, azonban az Infotv. adta kényszer miatt ennek kodifikációs alapjai megvannak. Ugyanakkor a törvény a *honvédelmi kötelezettség mellett a honvédségi* adatkezelést is szabályozza, ami annak megszületésekor kompromisszumos megoldásként látott napvilágot, ám mára belső túlnyomástól feszülő merev keretet ad a honvédelemben közreműködő szervek adatkezelési jogalapját illetően. Az, hogy a honvédségi (azaz a Magyar Honvédséget érintő) szabályok messze szűkebb kört ölelnek fel, mint a honvédelmi szabályok (amelyek magukba foglalják a rendvédelmi szervek, központi államigazgatási szervek, önkormányzatok, oktatási intézmények, a Magyar Nemzeti Bank, a posta szervei stb. honvédelmi feladatait is), vitán felül áll. A Haktv. azonban – adatkezelési szempontból – erősen megköti a teljes honvédelmet érintő (hon)védelmi igazgatás, illetve a (megyei, területi) védelmi bizottságok kezét adatkezelési kérdésekben. A Haktv. – tekintve, hogy maga a címe „honvédségi adatkezelést" tartalmaz, nem módosítható teljesen szabadon, ugyanakkor új törvény megalkotása tartalmi okokból kizárólag a Belügyminisztériummal egyetértésben, összhangban lehetséges. A „honvédségi" szabályokkal ellentétben tehát a „honvédelmi" szabályozás mind adatkezelési kérdésekben, mind általánosságban a (hon)védelmi igazgatás területén komplexebb tárcaközi egyeztetést igényel. A honvédelem kérdésein messze túlmutató védelmi igazgatás tekintetében pedig azt is látni kell, hogy ott nemcsak a Haktv. tárgykörét érintő módosításokra lenne szükség, hanem a védelmi igazgatás átfogó szabályozására is, ami nem kizárólag a Belügyminisztérium hatáskörét érinti. A honvédelmi igazgatás tekintetében ez a koordináció a szükséges módosítások előkészítése érdekében ez évben már megkezdődött. Ennek egyik fő fóruma a kormány által létrehozott és honvédelmi ágazati vezetéssel működő úgynevezett HIKOM.[39]

E sorok szerzője alternatív lehetőségként felveti, hogy érdemes lenne megvizsgálni a honvédelmi adatkezelés kivételét az Infotv. hatálya alól, és a kormány rendeleti szabályozására bízni azt a szükséges törvényi felhatalmazások megalkotását követően.

Összegzés

Tanulmányunk alapvetése, hogy a 2010 után az arab tavasszal kezdődő, de számos más kihívással kiteljesedő tektonikus mozgásokként ható biztonságpolitikai változások 2011-et követően mentek és mennek végbe. Emiatt mondható, hogy honvédelmi ágazatunk közjogi szabályozásának keretei pont az utolsó „régi" biztonságérzetű évben íródtak. A változó

[38] *Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról* szóló 2011. évi CXII. törvény.

[39] *A Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról* szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat.

környezet a jogrendszer felülvizsgálatát mindenképpen – módosítását esetlegesen – szükségessé teszi.

A teljes honvédelmi jogágazat áttekintése kapcsán érdemes a hierarchiában legmagasabb szintről, a forrástól elindulni. Annak vizsgálata alapján a IV. fejezet megállapításai mellett az a következtetés vonható le, hogy a honvédelmi jog alkotmányos kerete többnyire világos, a jogállami garanciák mellett az nagyrészt kellő mozgásteret ad a jogalkotónak, hogy a változó világhoz igazítsa a további szabályokat és a működést. E körben az egyik legfajsúlyosabb kérdés, amely felmerül, hogy valóban indokolt-e, életszerű-e még fenntartani a jelenleg létező különleges jogrendi tipológiát, vagy érdemesebb lenne kevesebb esetkört, de tágabb gyűjtőkörben szabályozni.

A Hvt. kapcsán megállapítható, hogy sarkalatosságára tekintettel a módosítási mozgástér politikai konszenzust igényel, ezáltal korlátozott, ám a fejlődés folyamatos, ami mindenképpen üdvözlendő. Ugyanakkor a társadalmi fejlődés, valamint a biztonsági környezet, pontosabban az azokra adandó válasz további javaslatokat szül. Meglátásunk szerint a főbb haditechnikai eszközök megállapítása nem igényel országgyűlési döntéshozatalt, elegendő e körben – a klasszikus parlamenti kontroll mellett – a kormány döntésére bízni az új honvédségi technika rendszeresítését.

A csapatmozgások fogalomkörét az élénkülő csapatmozgásokra is figyelemmel mindenképpen felül kell vizsgálni a IV. fejezet megállapításain túl a csapatmozgások alacsonyabb szintű – kormányrendeleti – szabályozása körében is.

A különböző tartalékos kategóriák kapcsán a magunk részéről nem látunk különösebb szakmai okot arra, hogy a valaha (értelemszerűen 2004-ig) kiképzett sorkatonákat ne tekintsük kiképzett tartalékosoknak, és hogy a korábban önként hivatásos vagy szerződéses jogviszonyban szolgálatot vállaló nőkre – az Alaptörvény megfelelő módosítása esetén – ne számíthatna az állam rendkívüli állapot, illetve megelőző védelmi helyzet idején.

A honvédség a Hvt.-ben már 2011-ben feladatot kapott, hogy a kormány által – rendeletben kiadott döntés nyomán – külön meghatározott létesítményeket őrizzen, védjen. A törvény 2011-es megalkotása óta a kormány először 2017-ben – a FINA világbajnokság kapcsán – élt ezzel a jogkörével, tehermentesítve egyrészt a rendvédelmi szerveket és nagyobb biztonságot garantálva a nemzetközi esemény lebonyolításához. Ezen jogkör gyakorlása a jövőben – nyilván mind politikai, mind szakmai mérlegelés alapján – akár gyakoribbá is válhat a biztonság fokozása érdekében.

A különleges jogrendi szabályozás realizálására hivatott tervezetek felülvizsgálata már békeidőszakban is elvárt, folyamatosan visszatérő feladat. A kereteket adó Hvt.-szabályozás tekintetében strukturálisan elképzelhetőnek tartunk egy a jelenlegi „menüből választást biztosító" logikájú, de egységesebb szerkezetű szabályozást a jövőre nézve.

A Hjt. kapcsán megállapítható, hogy a honvédség mára munkaerőpiaci szereplő vált, így a jogállási törvényben a lehetőségekhez mérten a lehető legjobb feltételeket kell biztosítani a honvédeknek. E körben szintén fontos személyügyi, jogállási jellegű kérdés, hogy motiváló hatású lehetne-e a honvédelmi ágazatban szolgáló különböző jogállások – ágazati szempontok szerinti speciális szabályokkal való – közelítése, specialitásokhoz igazodó közös szabályok kialakítása, ami nem azonos azok egységesítésével.

A Haktv. kapcsán a legfontosabb észrevétel, hogy az Infotv. adta kötelezettségek mára túlfeszítik azt, így a honvédségi adatkezelés helyett vagy a honvédelmi adatkezelés szabályozása lenne indokolt, vagy – talán a legszerencsésebb megoldásként – a teljes honvédelmi

adatkezelést ki kellene venni az Infotv. hatálya alól és a megfelelő törvényi felhatalmazás mellett a kormány rendeleti szabályozására bízni azt.

***

Tekintve, hogy mind a nemzeti, mind a nemzetközi biztonságpolitikai helyzet az elmúlt években megváltozott, valamint távolodva a rendszerváltástól, az egypártrendszer és a hidegháború okozta félelmektől, gondolatban javasolt nyitottabban vizsgálni annak lehetőségét, hogy a honvédség rendvédelmi kérdésekben – a rendőrség alaptörvényi primátusát nem érintve – nagyobb közreműködői jogalapot kaphasson. Ez azonban szükségképpen előrevetíti egy átfogó ágazati szabályozási felülvizsgálat szükségességét is.

A honvédelem érdekében javasolt a honvédségnek és a honvédeknek a rendelkezésre álló lehetőségekhez képest a legjobb jogi alapot megadni, hogy elsődleges feladatukat, a haza és a magyar nemzet védelmét elláthassák. Ezért a jogalkalmazás olajozása érdekében folyamatosan felül kell vizsgálni a szabályozást és ki kell küszöbölni az esetleges koherenciazavarokat, normakollíziókat, és főleg – a 21. század második ötödének küszöbén – azt kell megvizsgálni, hogy az öröklött jogintézmények közül mi életszerű, s mi az, ami inkább meghaladott már.

A bevezetőben leírtakra visszatérve tehát, ha feltesszük a kérdést, hogy „Quo vadis, honvédelmi jogalkotás?”, azt a választ kellene kapnunk, hogy „Megyek, hogy a védőkorlátot a megváltozott nyomvonalhoz igazítsam!”

Felhasznált irodalom

Az I. fejezethez

Balogh László Levente (2011): A leviatán anatómiája. In Balogh László Levente szerk.: *Az erőszak kritikája. Tanulmányok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. 66–80.

Balogh László Levente (2011): Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle,* 20. évf. 1. sz. 119–134.

Barker, Jonathan (2003): *A terrorizmus*. HVG Kiadó, Budapest.

Baudet, Thierry (2015): *A határok jelentősége. A nemzetállam mint a képviseleti kormányzás és a jogállamiság alapfeltétele.* Századvég Kiadó, Budapest.

Blahó András – Prandler Árpád (2005): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. 2. átdolgozott kiadás. Aula Kiadó, Budapest.

Clausewitz, Carl von (2013): *A háborúról*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Csizmadia Sándor (2002): Konfliktusok és interpretációk a posztbipoláris világban. *Magyar Tudomány,* 108. évf. 6. sz. 800–813.

Davies, Norman (2001): *Európa története*. Osiris Kiadó, Budapest.

Doyle, Michael W. (1996): Michael Doyle on the Democratic Peace – Again. In Brown, Michael E. – Lynn-Jones, Sean M. – Miller, Steven E. eds.: *Debating the Democratic Peace*. The MIT Press, London.

Durant, Will (1931): *A gondolat hősei*. Dante Kiadás, Budapest.

Egendorf, Laura K. ed. (2004): *Terrorism: Opposing Viewpoints*. Greenhaven Press, San Diego.

Farkas Ádám (2014): Tenni vagy tettetni? Gondolatok az európai biztonság-és védelempolitika védelemgazdasági vonatkozásáról. *Hadtudomány,* 1. elektronikus sz. 16–29.

Farkas Ádám (2016): Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. *Szakmai Szemle,* 3. sz. 174–189.

Fukuyama, Francis (1992): *The End of the History and the Last Man*. The Free Press, New York.

Fukuyama, Francis (2005): *Államépítés.* Századvég Kiadó, Budapest.

Gail B., Stewart (2002): *Terrorism*. Kidhaven Press, San Diego.

Gombár Csaba (2009): A háborúról és a politikáról. In Gombár Csaba: *Írások az államról (1997–2007).* Új Palatinus Könyvesház Kft., Budapest.

Gross, Michael L. (2010): *Moral Dilemmas of Modern War. Torture, Assassination, and Blackmail in an Age of Asymmetric Conflict*. Cambridge University Press, Cambridge.

Grünhut Zoltán – Vörös Zoltán szerk. (2013): *Az átalakuló világrend küszöbén*. Publikon Kiadó, Pécs.

Hautzinger Zoltán (2016): A migráció szabályozása. In Szenes Zoltán szerk.: *Biztonságpolitika és válságkezelés*. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest. 41–57.

Hautzinger Zoltán (2016): *Szemelvények a migráció szabályozásáról*. AndAnn Kiadó, Pécs.

Hautzinger Zoltán (2017): Idegenrendészet és határrendészet. In Varga János szerk.: *A határrendészeti tisztképzés negyedszázada*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 183–191.

Hobbes, Thomas (2001): *Leviatán.* Polis Kiadó, Kolozsvár.

Huntington, Samuel P. (1994): *A Katona és az Állam*. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest.

Isaszegi János (2015): *A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért, a… létezésért.* Gondolat Kiadó, Budapest.

Jessup, Philip C. (1948): *A Modern Law of Nations. An Introduction.* The Macmillan Company, New York.

Kajtár Gábor (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. ELTE Eötvös Kiadó – Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest.

Kelsen, Hans (1949): *General Theory of Law and State.* Harvard University Press, Cambrige.

Kennedy, Paul: *The Eagle Has Landed*. ratical.org/ratville/JFK/JohnJudge/linkscopy/EagleLand.html (Letöltés: 2016. 02. 23.)

Kis-Benedek József (2016): *Dzsihadizmus, radikalizmus, terrorizmus*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Machiavelli, Niccolò (2001): *A háború művészete*. Szukits Kiadó, Szeged.

Machiavelli, Niccolò (2006): *A fejedelem*. Cartaphilus Kiadó, Budapest.

Maras, Marie-Helen (2016): *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Antall József Tudásközpont, Budapest.

Marton Péter – Balogh István – Rada Péter (2015): *Biztonsági tanulmányok. Új fogalmi keretek és tanulságok a visegrádi országok számára.* Antall József Tudásközpont, Budapest.

Mohl, Robert von (1995): Jogállam. In Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. ELTE ÁJK, Budapest.

Mussolini, Benito (1935): *La dottrina del fascismo*. Vallecchi Editore, Firenze.

Nye, Joseph S. Jr. (2011): *The Future of Power.* Public Affairs, New York.

Padányi József (2015): Az aszimmetrikus hadviselés során alkalmazandó eljárások, eszközök és módszerek. *Hadtudomány,* 25. évf. 1–2. sz. 81–82.

Platón (2008): *Az állam*. Cartaphilus Kiadó, Budapest.

Plattner, Marc F. (1993): The Democratic Moment. In Diamond, Larry – Plattner, Mark F. eds.: *The Global Resurgence of Democracy.* John Hopkins University Press, Baltimore.

Pongrácz Alex (2015): A bukott államok problémájának aktuális kérdései. *Jog – Állam – Politika,* 7. évf. 4. sz. 23–37.

Pongrácz Alex (2015): Globalizáció: államelhalás vagy államépítés? In Takács Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadói Kör – MTA Jogtudományi Intézet, Budapest–Győr. 222–237.

Porkoláb Imre (2015): Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány,* 25. évf. 3–4. sz. 36–48.

Resperger István – Kiss Álmos Péter – Somkuti Bálint (2014): *Aszimmetrikus hadviselés a modern korban. Kis háborúk nagy hatással*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Resperger István (2010): Az aszimmetrikus hadviselés és a terrorizmus jellemzői. *Hadtudomány,* 20. évf. 4. sz. 68–77.

Ritecz György – Sallai János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Hanns Seidel Alapítvány, Budapest.

Sassen, Saskia (2000): *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. Helikon Kiadó, Budapest.

Schmitt, Carl (1995): A törvényhozó állam. In Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogállam*. ELTE ÁJK, Budapest.

Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest.

Shaw, Martin (1991): *Post-Military Societies. Militarism, Demilitarization, and the War at the End of the Twentieth Century.* Temple University Press, Philadelphia.

Simicskó István (2016): A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. *Hadtudomány,* 26. évf. 3–4. sz. 100–113.

Stepanova, Ekaterina (2008): *Terrorism in asymmetrical conflict. Ideological and Structural Aspects*. Oxford University Press, Oxford.

Szálkai Kinga – Stepper Péter szerk. (2015): *A biztonság szektorális értelmezése*. Publikon Kiadó, Pécs–Budapest.

Szörényi András (2014): *A nem állami szereplők befolyásának növekedése a nemzetközi kapcsolatok különböző területein.* Doktori (PhD) értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.

Szun Ce (2006): *A háború művészete*. Cartaphilus Kiadó, Budapest.

Tálas Péter szerk. (2006): *A terrorizmus anatómiája*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Tálas Péter szerk. (2017): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

Tarrósy István – Glied Viktor – Keserű Dávid szerk. (2015): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között.* Publikon Kiadó, Pécs.

Taylor, Robert (2002): *History of Terrorism*. Lucent Books, San Diego.

Tibori Tímea – Molnár Ferenc – Gyimesi Gyula (2005): Az önkéntes haderő társadalmi háttere – társadalomtudományi helyzetkép és prognózis. *Hadtudományi Tájékoztató,* 14. évf.

Toft, Ivan Arreguin (2005): *How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict*. Cambridge University Press, Cambridge.

Townshend, Charles (2002): *Terrorizmus*. Magyar Világ Kiadó, Budapest.

Weber, Max (1998): A politika mint hivatás. In Weber, Max: *Tanulmányok.* Osiris Kiadó, Budapest.

A II. fejezethez

A Magyar Nemzeti Honvédsereg rendszabályai (1848). Országos Nemzetőrségi Tanács. Egyetemi Nyomda, Buda.

A Magyar Nemzeti Őrseregnek kötelező szabályai. 1. füzet: A Magyar Nemzeti Őrsereg kötelességei és szolgálatszabályai (1848). Országos Nemzetőrségi Tanács. Reichard Nyomda, Pest.

[Egy Jurátus] (1903): *A hadügyi fölségjog*. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest.

Farkas Ádám – Kádár Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 275–313.

Farkas Ádám – Kelemen Roland (2015): *A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867–1944: Tanulmányok a katonai joghistória köréből*. Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr.

Farkas Ádám (2013): Adalékok egy rendszerváltást követő politikai gesztus megítéléséhez. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 148–161.

Farkas Ádám (2014): A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare,* 10. évf. 4. sz. 101–111.

Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 16. évf. 1. sz. 44–50.

Farkas Ádám (2014): Árnyékból a fénybe. Adalékok a magyar honvéd-katonai büntető jogalkotás 1867 és 1945 közti természetrajzához. In Farkas Ádám szerk.: *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból (1867–1945)*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság – Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Budapest–Győr. 27–54.

Farkas Ádám (2015): A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben. *MTA Law Working Papers,* 26. szám. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_26_Farkas.pdf (Letöltés: 2017. 10. 23.)

Farkas Ádám (2016): A civil kontroll a kiegyezéstől az Alaptörvényig. *Seregszemle,* 14. évf. 1. sz. 115–129.

Farkas Ádám szerk. (2016): *Corpus Juris Militaris Hungarici I. kötet*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

Ferdinandy Gejza (1895): *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*. Kilián Frigyes m. k. egyetemi könyvárus kiadása, Budapest.

Ferdinandy Gejza (1902): *Magyarország közjoga.* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest.

Gál Sándor (1848): *A ‚nemzeti őrsereg' oktatási, gyakorlati és őrszolgálati szabályzata*. Trattner – Károlyi Nyomda, Pest.

Hautzinger Zoltán (2007): A magyar katonai büntető igazságszolgáltatás története. *Jogtudományi Közlöny,* 62. évf. 6. sz. 263–276.

Hegedüs Lajos (1861): *A magyar közjog alapvonalai*. Heckenast Gusztáv, Pest.

Hermann Róbert (2001): A politikai és katonai vezetés viszonyának jogi aspektusai 1848–1849-ben. In Mezey Barna – Vörös Imre szerk.: *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*. Logod Bt., Budapest. 231–245.

Kelemen Roland (2016): A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle,* 1. évf. 1. sz. 70–91.

Kelemen Roland (2017): *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949*. Gondolat Kiadó, Budapest.

Kelemen Roland (2017): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*. Médiatudományi Intézet, Budapest.

Kelemen Roland (2017): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

Kmety Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest.

Kocsis Bernát szerk. (1986): *Válogatás a magyar hadügy írásaiból*. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest.

Kovács István (2014): A honvédelmi kötelezettségek törvényi szabályozásának változásai. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2. évf. 1. sz. 223–268.

Markó Árpád (1994): *Magyarország hadtörténete*. Országos Közoktatási Tanács, Budapest.

Mezey Barna (2001): „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In Mezey Barna – Vörös Imre szerk.: *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról*. Logod Bt., Budapest. 219–230.

Mezey Barna (2009): *Öszve-szövetkeztetett szövetségünknek kötele. A jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban.* Gondolat Kiadó, Budapest.

Mezey Barna szerk. (2006): *A magyar jogtörténet forrásai. Szemelvénygyűjtemény.* Osiris Kiadó, Budapest.

Őry Gábor (1998): A magyar katonai igazságszolgáltatás szervezete és működése 1848–1849-ben. *Hadtörténelmi Közlemények,* 111. évf. 1. sz. 77–113.

Papp Tibor (1968): Az Osztrák–Magyar Monarchia első védtörvény-tervezetét tárgyaló konferencia jegyzőkönyve. *Hadtörténelmi Közlemények,* 15. évf. 4. sz. 703–704.

Poór János (2003): *Adók, katonák, országgyűlések 1796–1811/12*. Universitas Kiadó, Budapest.

Spáczay Hedvig (1970): A Honvédelmi Minisztérium szervezete és hatásköre, 1867–1918. *Levéltári Szemle,* 20. évf. 2. sz. 273–309.

Spáczay Hedvig (1971): A Honvédelmi Minisztérium szervezeti változásai a Horthy-korszakban: I. rész. *Levéltári Szemle,* 21. évf. 1–3. sz. 41–78.

Spáczay Hedvig (1972): A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban: II. rész. *Levéltári Szemle,* 22. évf. 2. sz. 25–65.

Spáczay Hedvig (1973): A Honvédelmi Minisztérium szervezeti változásai a Horthy-korszakban: III. rész, 1941–1945. *Levéltári Szemle,* 23. évf. 3. sz. 399–471.

Tomcsányi Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

Tóth Árpád (1996): *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén.* József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged.

Vargyai Gyula (1971): *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

A III. fejezethez

Arendt, Hannah (1992): *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Arendt, Hannah (2015)*: Szervezett bűnösség és egyetemes felelősség.* Noran Libro Kiadó, Budapest.

Baring, Evelyn (1913): The Goverment of Subject Races. In Baring, Evelyn ed.: *Political Literary Essays (1908–1913).* MacMillian and Co., London.

Bibó István (1990): Az európai társadalomfejlődés értelme. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok III. kötet.* Magvető Kiadó, Budapest. 5–123.

Boda Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés – Kollektív cselekvés a politikában*. Argumentum Kiadó, Budapest.

Bodin, Jean (1987): *Az államról – Válogatás*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest.

Bokorné Szegő Hanna (1995): Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása, *Acta Humana – Emberi jogi közlemények,* 6. évf. 18–19. sz. 24–39.

Deák Ágnes szerk. (2001): *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet,* Osiris Kiadó, Budapest.

Dicey, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata, Budapest.

Dicey, Albert Venn (1995): A jog uralma. In Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogálla*m. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest. 21–32.

Ereky István (1914): Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán. In Meszlény Artúr szerk.: *Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja.* Franklin-Társulat Bizománya, Budapest.

Farkas Ádám – Kádár Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 275–313.

Farkas Ádám – Till Szabolcs Péter (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 46–50.

Farkas Ádám (2012): A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. *Hadtudomány,* elektronikus sz. 3–6.

Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 16. évf. 1. sz. 44–50.

Farkas Ádám (2015): A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig: Avagy gondolatok a kortárs biztonsági kihívásokról Carl Schmitt elméleti rendszerének alapul vételével, *MTA Law Working Papers,* 34. sz. 1–20.

Farkas Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers,* 18. sz.

Farkas Ádám (2017): A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. *Iustum Aeguum Salutare,* 13. évf. 4. sz. 17–29.

Hobbes, Thomas (2014): *Leviatán – Vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Kossuth Kiadó, Budapest.

Hobsbawm, Eric J. (1988): *A forradalmak kora (1789–1848)*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest.

Hokker, William (2009): *Carl Schmitt's International Thought – Order and Orientation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Jaspers, Karl (2008): *Mi az ember? Filozófiai gondolkodás mindenkinek*. Katalizátor Könyvkiadó, Budapest.

Jaspers, Karl (2015): *A bűnösség kérdése*. Noran Libro Kiadó, Budapest.

Kautz Gusztáv (1881): *A magyar büntetőjog tankönyve – Különös tekintettel a gyakorlat igényeire*. Athenaeum, Budapest.

Kelemen Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana,* 4. évf. 2. sz. 95–116.

Kelemen Roland (2017): A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle,* 2. évf. 1. sz. 70–91.

Kelemen Roland (2017): A katonai jog, a katonai büntetőjog helye a dualizmus kori magyar államban. In Kis Norbert – Peres Zsuzsanna szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára. Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 203–210.

Kelemen Roland szerk. (2017): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről.* Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

Kierkegaard, Søren Aabye (1986): *Félelem és reszketés*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

Kierkegaard, Søren Aabye (2008): *Az ismétlés*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.

Koja, Friedrich (2003): Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In Takács Péter szerk.: *Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből,* Szent István Társulat, Budapest. 797–817.

Kondorosi Ferenc – Visegrády Antal (2013): *Az állam és a jog természetrajza válság idején*. Harthmedia Kft., Pécs.

M. Kondor Viktória (1975): Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra. *Magyar Könyvszemle,* 91. évf. 1. sz. 75–82.

Mohl, Robert von (1995): Jogállam. In Takács Péter szerk.: *Joguralom és jogállam.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest. 32–37.

Pethő Sándor (1993): *Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé*. Doxa Könyvek, Budapest.

Ságvári Ádám (2017): Különleges jogrend a francia jogban – Az állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare,* 13. évf. 4. sz. 179–188.

Sartre, Jean-Paul (1981): *Az Undor.* Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest.

Schmitt, Carl (1992): *Politikai teológia.* Akaprint Nyomdaipari Kft., Budapest.

Schmitt, Carl (2002): A politikai fogalma. In Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma – Válogatott politikai- és államelméleti tanulmányok*. Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest.

Schmitt, Carl (2006): *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Telos Press Publishing, New York.

Stahl, Friedrich Julius (1878): *Die Philosophie des Rechts.* Mohr, Lübingen–Leipzig.

Störig, Hans Joachim (2005): *A filozófia világtörténete*. Helikon Kiadó, Budapest.

Surridger, Keith (1997): Rebellion, Martial Law and British Civil-Military Relations: The War in Cape Colony 1899–1902. *Small Wars & Insurgencies,* Vol. 8. No. 2. 35–60.

Szigeti Péter (2003): A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél: a szuverenitás makro- és a bírói ítélet mikroszintjén, *Világosság,* 44. évf. 7–8. sz. 103–118.

Szijj Jolán szerk. (2000): *Magyarország az első világháborúban*, Petit Real Könyvkiadó, Budapest.

Szoboszlai-Kiss Katalin (2017): *Az athéni demokrácia intézményei és modern értékelése*. Kézirat.

Takács Péter szerk. (1995): *Joguralom és jogálla*m. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest.

Till Szabolcs (2017): A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare,* 13. évf. 4. sz. 55–75.

Ullmann Tamás (2007): 20. századi „kontinentális" filozófia. In Boros Gábor: *Filozófia*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 955–1065.

Ullmann Tamás (2007): Søren Aabye Kierkegaard. In Boros Gábor: *Filozófia*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 919–921.

Wardlaw, Grant (2003): Politikai terrorizmus. A hadsereg szerepe a terrorelhárítási műveletekben. In Takács Péter szerk.: *Államtan. Írások a XX. századi államtudományok köréből.* Szent István Társulat, Budapest. 818–837.

Webb, Denver A. (2013): More Than Just a Public Execution: Martial Law, Crime and the Nature of Colonial Power in British Kaffraria, *South African Historical Journal,* Vol. 5. No. 2. 293–316.

A IV. fejezethez

Adamovich, Ludwig K. – Funk, Bernd-Kristian – Holzinger, Gerhard (1998): Österreichisches Staatsrecht 2*., Staatliche Organisation*. Springer, Wien–New York.

Bragyova András (1995): *Az új Alkotmány egy koncepciója*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA ÁJI, Budapest.

Christián László (2010): A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare,* 6. évf. 1. sz. 175–192.

Christián László (2016): Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TK JTI, Budapest. 681–707.

Farkas Ádám – Till Szabolcs (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 40–71.

Farkas Ádám (2014): A dualizmus katonai büntetőjogi vitájának nyitánya. *Iustum Aequum Salutare,* 10. évf. 4. sz. 101–111.

Farkas Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modelljének áttekintése (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle,* 16. évf. 1. sz. 44–50.

Farkas Ádám (2015): A fegyveres – és különösen a katonai – védelem jogának kikülönbözése a magyar jogfejlődésben. *MTA Law Working Papers,* 26. sz.

Farkas Ádám (2015): Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 3. évf. 1. sz. 5–51.

Farkas Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers,* 18. sz.

Farkas Ádám (2016): A civil kontroll a kiegyezéstől az Alaptörvényig. *Seregszemle,* 14. évf. 1. sz. 115–129.

Farkas Ádám szerk. (2016): *Corpus Juris Militaris Hungarici I. kötet*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

Farkas Ádám (2016): Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 11–39.

Farkas Ádám (2016): *Tévelygések fogásában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

Farkas Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle,* 145. évf. 1. sz. 44–58.

Fazekas János – Molnár Miklós (2011): Honvédelmi igazgatás. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész*. Osiris Kiadó, Budapest. 356–382.

Finszter Géza (2002): A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Tanulmányok a „Határőrség és rendészet" című tudományos konferenciáról*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs. 13–26.

Finszter Géza (2002): A rendészet rendszere. In Irk Ferenc szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 39.* Országos Kriminológiai Intézet, Budapest. 37–71.

Finszter Géza (2007): A rendészeti funkciók és a határőrség integrációja. In Hautzinger Zoltán szerk.: *Tanulmányok a „Határőrség és rendőrség – az integrált rendvédelem" című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 7.* MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs. 13–27.

Finszter Géza (2008): Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Tanulmányok a „Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században" című tudományos konferenciáról*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs. 51–66.

Finszter Géza (2013): *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

Finszter Géza (2014): *A rendőrség joga*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest.

Finszter Géza (2016): Bűnüldözés és rendészeti modellek. In Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Lévay Miklós szerk.: *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest. 790–811.

FINSZTER Géza (2016): Rendészetek a 21. században, szervezeti megoldások és működési stratégiák. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *A határrendészettől a rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 17.* MHTT Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs. 9–30.

JOÓ Rudolf – PATAKI G. Zsolt szerk. (1988): *A haderő demokratikus irányítása*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, Budapest.

JOÓ Rudolf (1998): *A haderő demokratikus kontrollja: a „miért" és „hogyan" néhány kérdése. A CJTF-koncepció*. Magyar Atlanti Tanács, Budapest.

KÁDÁR Pál (2016): A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 212–244.

KELEMEN Roland szerk. (2017): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*. Médiatudományi Intézet, Budapest.

KELEMEN Roland szerk. (2017): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

KMETY Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve.* Grill, Budapest.

KORINEK László (2008): Út a statisztikától a rendészet elméletéig. *Jura,* 14. évf. 1. sz. 69–94.

KORINEK László (2014): Értekezések a rendészetről. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest.

KUKORELLI István (2014): Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. In MÁTHÉ Gábor szerk.: *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 403–413.

MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

MAGYARY Zoltán (1931): *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Athenaeum, Budapest.

MAGYARY Zoltán (1939): Államéletünk válsága. Különlenyomat az 1939. évi *Egyedül vagyunk* 6. számából.

MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

MOHL, Robert von (1871): *Az államtudományok encyklopaediája*. Heckenast Gusztáv, Pest.

MOLNÁR Miklós (2005): Honvédelmi közigazgatás. In FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Osiris Kiadó, Budapest. 436–451.

MURÁNYI Zoltán (1998): A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben. In JOÓ Rudolf – PATAKI G. Zsolt szerk.: *A haderő demokratikus irányítása*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, Budapest. 227–244.

MURÁNYI Zoltán (1998): A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata. *Humán Szemle,* 14. évf. 1. sz. 145–153.

MURÁNYI Zoltán (1998): Emberi jogok és alkotmányosság a hadseregben. *Társadalom és Honvédelem,* 2. évf. 2–3. sz. 89–95.

MURÁNYI Zoltán (1999): Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében. Új Honvédségi Szemle, 53. évf. 12. sz. 124–134.

Nolte, Georg – Krieger, Heike (2003): Comparaison of European Military Law Systems. In Nolte, Georg ed.: *European Military Law Systems.* De Gruyter Recht, Berlin. 39–44.

Okváth Imre (1998): *Bástya a béke frontján. Magyar Haderő és katonapolitika 1945-1956*. Aquila, Budapest.

Patyi András (2009): A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. In Jakab András szerk.: *Az alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest. 1419–1475.

Patyi András (2010): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In Bihari Mihály – Patyi András szerk.: *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára.* Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr. 437–449.

Patyi András (2016): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In Csefkó Ferenc szerk.: *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs. 233–249.

Somogyvári István szerk. (1998): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998. 2.* Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Közszolgálati Tanulmányi Központ – Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest.

Stein, Lorenz von (1872): *Die Lehre von Heerwesen*. J. G. Cotta, Stuttgart.

Stern, Klaus (1980): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II.* C. H. Beck, München.

Sulyok Gábor (2009): 5. § [Védelmi kötelezettség]. In Jakab András szerk.: *Az alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest. 306–321.

Szemerkényi Réka (1998): Polgári-katonai kapcsolatok Közép-Európában és a NATO bővülése. In Joó Rudolf – Pataki G. Zsolt szerk.: *A haderő demokratikus irányítása*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, Budapest. 193–210.

Szigeti Péter szerk. (2007): *Jogvédelem – Rendvédelem, tanulmányok.* Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszéke, Budapest.

Till Szabolcs (2000): Az alkotmány honvédelmi novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonságpolitikai problémák. *Magyar Közigazgatás,* 50. évf. 10. sz. 627–636.

Till Szabolcs (2014): A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírósági és ombudsman-gyakorlat fényében. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 2. évf. 1. sz. 47–122.

Till Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017.* Zrínyi Kiadó, Budapest.

Till Szabolcs Péter – Zséli János (2016): Magyarország katonai védelmének szervezete és szabályozása. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai.* Zrínyi Kiadó, Budapest. 72–94.

Till Szabolcs Péter (2016): Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle,* 4. évf. 1–2. sz. 7–63.

Zétényi Zsolt (2010): *Történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya.* Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest.

Az V. fejezethez

Arany Anett – N. Rózsa Erzsébet – Szalai Máté (2015): Az Iszlám Állam – következmények. *KKI-tanulmányok,* 1. sz.

Berki Gábor (2013): A kibertéri konfliktusok változásai. *Hadmérnök,* 8. évf. 1. sz. 173–185.

Conley, Heather A. – Stefanov, Ruslan eds. (2016): *Kremlin Playbook*. Center for Strategic and International Studies, Washington.

Dannreuther, Roland (2016): *Nemzetközi biztonság.* Antall József Tudásközpont, Budapest.

Deák Péter (2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv.* Osiris Kiadó, Budapest.

Farkas Ádám (2016): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest.

Gajduschek György (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest. 796–822.

Katzman, Kenneth et. al. (2015): *The "Islamic State" Crisis and U.S. Policy.* Congressional Research Service, Washington.

Keszely László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Zrínyi Kiadó, Budapest.

Kis-Benedek József (2014): Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái. *Hadtudomány,* 24. évf. 3–4. sz. 22–33.

Kovács László (2012): Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I. *Hadmérnök,* 7. évf. 2. sz. 302–311.

Lakatos László – Varga Attila Ferenc (2016): *A magyar honvédelmi igazgatás*. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 159–211.

Lakatos László (2015): A honvédelmi igazgatási képzés aktuálitása az átfogó megközelítés elvének tükrében. *Hadtudományi Szemle,* 8. évf. 4. sz. 432–443.

Maras, Marie-Helen (2016): *A terrorizmus elmélete és gyakorlata*. Antall József Tudásközpont, Budapest.

Mezey Barna (2003): Deák, a kodifikátor. *Rubicon,* 14. évf. 9–10. sz. 72–77.

Molnár Ferenc (2012): Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. *Nemzet és Biztonság,* 5. évf. 4. sz. 10–23.

N. Rózsa Erzsébet (2014): Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsapások. *Nemzet és Biztonság,* 6. évf. 4. sz. 56–61.

Pataki Márta – Kelemen Roland (2014): Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca. *Magyar Rendészet,* 14. évf. 5. sz. 103–116.

Rácz András (2014): Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában. *KKI-tanulmányok,* 1. sz.

Rasmussen, Mikkel Vedby et al. (2014): *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU.* Centre for Military Studies – University of Copenhagen, Copenhagen.

Reports & Accounts for the year ended 31 December 2014. (2015) RIT Capital Partners plc, London.

Tálas Péter (2014): A jelenlegi ukrán válságról 2.0. *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések,* 8. sz.

Tálas Péter (2014): Folytatódó ukrán válság. *Nemzet és Biztonság,* 7. évf. 4. sz. 63–74.

Tamás András (2013): Jogtörténet. In Máthé Gábor – Révész T. Mihály: *Állam-, egyház-, jogtörténeti magyarázatok.* Multiszolg Bt., Budapest. 130–138.

Trenin, Dmitri (2014): *The Ukraina Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry.* Carnegie Moscow Center, Moscow.

Warren, Peter – Streeter, Michael (2005): *Az internet sötét oldala – Vírusírók, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*. HVG Kiadó, Budapest.

A VI. fejezethez

Bodnár Eszter – Módos Mátyás (2012): A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta. *Kodifikáció,* 1. évf. 1. sz. 31–42.

Drinóczi Tímea – Petrétei József (2004): *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs.

Kondorosi Ferenc (2007): *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

Petrétei József (2012): A jogforrás fogalma, érvényessége és hatályossága. *Kodifikáció,* 1. évf. 1. sz. 5–30.

Takács Imre (2013): Doktrina Alapvetések. *Doktrinális és Szabályzatfejlesztő Hírlevél,* 2. sz.

A VII. fejezethez

Assante, Michael J. (2009): *Infrastructure Protection in the Ancient World*. Proceedings of the 42nd Hawaii International Conference on System Sciences, 2.

Brem, Stefan (2015): Critical Infrastructure Protection from a National Perspective. *European Journal of Risk Regulation,* Vol. 6. Issue 2. 191–199.

Frischmann, Brett M. (2005): Infrastructure Commons. *Michigan State Law Review,* No. 1. 121–136.

Kőszegfalvi György (2008): Infrastruktúra, életkörülmények. In László Mária – Pirisi Gábor: *Dr. Kőszegfalvi György urbanista szakirodalmi munkássága 1963–2007.* PTE TTK Földrajzi Intézet, Pécs. 47–65.

Lindström, Madelene (2009): The European Program for Critical Infrastructure Protection. In Olsson, Stefan ed.: *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer Verlag, Berlin–Heidelberg.

Mays, Larry W. (2017): *Irrigation Systems, Ancient*. www.waterencyclopedia.com/Hy-La/Irrigation-Systems-Ancient.html (Letöltés: 2017. 02. 26.)

National Research Council (1987): *Research and Infrastructure Innovation Opportunities and Challenges. in Infrastructure for the 21st Century: Framework for a Research Agenda*. The National Academies Press. Washington.

Renda, Andrea (2010): *Protecting Critical Infrastructure in the EU – CEPS Task Force Report.* Brussels, Centre for European Policy Studies, Brussels.

A VIII. fejezethez

Eötvös Károly (1906): *Harcz a nemzeti hadseregért.* Révai Testvérek, Budapest.

Till Szabolcs – Zséli János (2016): Magyarország katonai védelmének szervezete és szabályozása. In Farkas Ádám – Kádár Pál szerk.: *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest. 72–94.

A szerzőkről

Dr. Balogh András József – A Honvédelmi Minisztérium jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkára, korábban a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának főosztályvezetője, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának korábbi óraadója, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

Dr. Farkas Ádám főhadnagy – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi tisztje, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének egyetemi tanársegédje, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja.

Dr. Kelemen Roland – A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszékének, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének egyetemi tanársegédje, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

Dr. Kereki Ádám – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi kormánytisztviselője.

Lépné Dr. Balogh Krisztina – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának kormánytisztviselője.

Prof. Dr. habil. Patyi András PhD – Egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem korábbi rektora,, valamint a Nemzeti Választási Bizottság és az Államreform Bizottság korábbi elnöke.

Dr. Pongrácz Alex PhD – A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Európai Állam- és Jogtörténeti Intézetének adjunktusa.

Dr. Raffay Bálint – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi főosztályvezető-helyettese, az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet főigazgató-helyettese.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Bíró Csilla • Korrektor: Tóth Anikó • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt. • Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5889-73-8 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5889-74-5 (elektronikus)

A jelen kötet célja, hogy olyan áttekintést adjon a honvédelem jogáról, amely az elméleti, történeti, alkotmánytani vonatkozások rendszerszemléletétől halad napjaink szabályozási kihívásai felé. A szerzők mind az érintett terület kutatói, központi közigazgatásban dolgozó szakértői, akik amellett, hogy az egyes fejezetek kérdéseit elemezték és értékelték, arra is törekedtek, hogy az adott tárgykör kapcsán konstruktív szakmai javaslatokat fogalmazzanak meg a jövőre nézve, amelyek akár közvetlenül is hasznosíthatók lehetnek a kormányzati, illetve jogalkotási döntéselőkészítésben és ezáltal Magyarország honvédelmének fejlesztésében is. A mű szerkesztőjének alapgondolatai szerint ugyanis a honvédelem fejlesztéséhez a képességek gyarapítása és korszerűsítése mellett elengedhetetlenül szükséges a szabályozás megújítása és 21. századivá tétele is. Üdvös adalék lehet ehhez a módosításokat megelőző tudományos és szakértői elemző-értékelő munka, amelyhez ez a kötet is hozzájárulhat.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020

Dialóg Campus

Magyarország Kormánya

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE