

A szerkesztő előszava

A három kismalac és a farkas című közismert gyermekmese nem csak gyermekeknek tanulságos. Annak hallatán a gyermek arra gondol, hogy a lustaság nem kifizetődő. A biztonságpolitikával vagy (hon)védelmi igazgatással foglalkozó szakember viszont nemcsak azt érti meg, hogy a munkát nem lehet megspórolni, hanem ezen túl a hamis biztonságérzet veszélyét láthatja benne.

Közhely, hogy a biztonság olyan, mint a víz vagy a levegő. A bőségben (jelen esetben: biztonságban) élő társadalmak nem értékelik igazán, s csak akkor jönnek rá jelentőségére, amikor az már fogytán van. Így vagyunk mi, jogászok a (hon)védelem szabályozásával is. Amikor 1989 környékén (hidegháborús szemszögből nézve) kitört a béke, a jogtudományban – ugyanúgy, mint a közgondolkodásban is – közel negyedszázadra, mondható, hogy egy teljes generációnyi időre, ha nem is lesajnált, de mindenképpen marginalizált alágazatnak minősült e szakterület, amelynek művelőit a társadalom csodabogárnak vélte. Köszönet azoknak, akik – Nagy László költőnk gondolatát átfogalmazva – átvitték fogukban tartva a biztonságtudatot a túlsó partra.

A jelen kötetben szereplő elemző és megállapító gondolatokat a jogtudományból kiindulva a jogalkotás felé nem is burkolt gondolatébresztő, talán itt-ott halk javaslattevő célzattal is fogalmazták meg a szerzők. A szerzők, akik immáron évtizede érzékelik, hogy ha nem is a levegő vagy a víz, de a biztonság minőségében negatív tendenciájú változás következett be, és a reakció-ellenreakció törvénye alapján elemzésekkel keresik a megelőzés vagy a válaszlépés lehetséges alternatíváit az adott biztonsági környezetben.

A hamis biztonságérzet ideje ugyanis lejárt, a tényeket tisztán kell látni, és senki sem ringathatja magát abba az éber álomba, hogy – szalmakunyhót építve – látszattevékenységekkel, látszatintézkedésekkel megvédheti magát, közösségét a valós veszélyektől. Valós veszély márpedig van, és nem csak kinetikus és nonkinetikus fegyverek, ipari vagy természeti katasztrófák által: e tanulmánykötetben is számos helyen hivatkoznak a szerzők a *lawfare* fogalmára, amely bár nem rendelkezik egyetlen nemzetközileg elfogadott definícióval, de abban a szakemberek egyetértenek: a jogi köntösbe bújtatott ellenérdekelt tevékenység egyetlen tűzfegyver elműködtetése nélkül is képes lehet egy államot, annak (köz)igazgatását térdre rogyasztani, ha a megtámadott belső védelmi, igazgatási szabályozóin (jogszabályain) megtalálja a gyenge láncszemet. Ezért fontos tehát tisztán látni, hogy a honvédelem ügye sokkal tágabb fogalom, mint a katona-ügy, a Magyar Honvédség; hogy a védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás nem azonos szinten helyezkednek el; hogy egy állam legnagyobb humánerőforrás-pazarlása, ha nem hangolja össze a különböző típusú, védelemre fenntartott szervezeteinek tevékenységét. A Magyar Honvédséget példának okáért évtizedekben mérhető időtartamban határozottan óvták a belföldi felhasználástól, és a kormányok legfeljebb csak technikai képességeire tartottak igényt az árvizek idején. E szemléletet a rendszerváltás hajnalán még a kommunista restaurációtól való félelem táplálta, ám mára bebizonyosodott: összkormányzati szinten (ahol mind politikai, mind jogi, pénzügyi felelősség is megjelenik)

humán erőforrás-pazarlás, ha a haderőben lévő lehetőség nem katonai jellegű szükség (így például veszélyhelyzet stb.) idején nem aknázható ki.

Ezt erősíti meg Magyarország legújabb, ma is hatályban lévő nemzeti biztonsági stratégiája (a továbbiakban: NBS), amelynek 142. pontja szerint az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha.

E 2020 tavaszán elfogadott NBS alapozta meg ténylegesen a (már természetesen korábban is megfogalmazódott igényként megjelenő) védelmi jogrendszerünk reformját. 2020 decemberében az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M), amely a szemléltető ízlése függvényében vagy legalul található, lévén az új alrendszer gyökere, amelyből minden származik... vagy legfelül helyezkedik el, a jogszabályi hierarchia csúcsán, amelyből minden leszármazik. Az alaptörvényi fundamentumon túl, tehát az AT9M-et követően 2021-ben az Országgyűlés elfogadta a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt* (az úgynevezett Vbő.-t), majd ugyanebben az évben az új honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelemről szóló törvény (illetve minden védelmi jellegű jogszabály) rendelkezéseit is kiigazította. Ezen új törvények kölcsönhatása nem vitatható. Mint e tanulmánykötetben látható, a törvények egymáshoz viszonyított elhelyezkedéséről már dogmatikai szemléltetésbeli eltérés mutatkozik. Kádár Pál és Till Szabolcs tanulmányából jól megfogalmazható a kérdés: a Vbő. a többi törvényhez képest habarcs-e vagy abroncs? A magam részéről – ismét a közismert mesére is utalva – úgy teszem fel a kérdést: szilárd téglaház építésekor a Vbő. az ágazati törvényeket jelképező téglákat összekötő/összehangoló cement-e, vagy a téglák fölé helyezkedő háztető, esetleg a betonalap? Bár a kérdés egyértelműen nem dönthető el, abban teljes konszenzus van, hogy az ágazati alrendszerek összehangolása hozzáadott értéket kell hogy képviseljen.

A védelmi szabályozási reform újdonsága továbbá, hogy – ugyancsak a központosított összkormányzati összehangolt védelmi tevékenység lehetőségének keretében – a sok esetben nem, vagy nem kizárólag katonai jellegű beavatkozást igénylő különleges jogrendi szabályozás terhére és koordinációját a honvédelmi ágazat válláról levéve a kormányzati „kályhához”, jelesül a Miniszterelnöki Kabinetirodához telepítette. A jogszabályi reform mellett tehát nem hagyható szó nélkül az intézményi reform sem. 2022 őszén megalakult a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely 2022. november 1-jétől – az AT9M, a Vbő. és az új honvédelmi törvény hatálybalépésétől – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként úgynevezett központi hivatalként működik.

Látható tehát, hogy a védelmi szektor és annak összehangolt szabályozása komoly előrelépés az állam immunrendszerének fejlesztésében. Ugyanakkor az állam nem lehet egyedüli szereplője a védelmi alrendszernek. A nemzeti ellenálló képesség kérdésével foglalkozik tanulmányában Keszely László, jelezvén, hogy az ellenálló képesség erősítése érdekében a NATO is (szövetségi szintű felelősségként is értelmezve azt) elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába a polgári felkészültség (*civil preparedness*)

feladatrendszerének keretében, amelyre alapvetően az ellenálló képesség megvalósulásának fő eszközeként tekint.

A II. részben Farkas Ádám és Till Szabolcs a honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokoló körülményeket tekinti át az újraszabályozásra ható aspektusok bemutatásával. Balogh András és Till Szabolcs a védelmi képességek összehangolása kapcsán a régi és új honvédelmi törvény elemzése mellett kifejezetten a haderő, a Magyar Honvédség működésének vizsgálata keretében értelmezik a „vezetés” és „irányítás” katonai bürokráciacsökkentésre is ható határvonalait. Keszely László és Varga Attila közös tanulmányában a nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzésére tesz – sikeres – kísérletet.

Az AT9M-mel hatályba lépett Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseit elemzi Farkas Ádám a III. részben, míg Kelemen Roland, Petruska Ferenc, Spitzer Jenő és Vikman László az összehangolt válságkezelésre és a különleges jogrendi szabályozásokra mutatnak be nemzetközi mintákat.

A tanulmánykötet jellegéből adódóan többszerzős mű: a szerzők a honvédelem ügye iránt elkötelezett, a gyakorlati jogi szakmában tapasztalatokat szerzett gondolkodók. Ebből adódóan az egyes tanulmányok egy-egy adott kérdést (mint feltebb láthattuk is) elvi síkon eltérő nézőpontból elemeznek. Mindez ugyanakkor nem jelenti az egységes gyűjtemény belső önellentmondását, sokkal inkább egy-egy kérdéskör körüljárásával annak különböző oldalainak – a különböző árnyalatok – megvilágítását.

Jelen kötet célja a megváltozott – körülményekhez helyesen igazított – jogi környezet bemutatása. Visszaigazolása annak, hogy a védelmi rendszer nemcsak az ismert, de a még nem ismert, csak sejtett kihívásokra is felkészül. Márai Sándor vélhetően sosem gondolta, hogy egy 21. századi, a (hon)védelmi igazgatási és a védelmi ágazat jogi gondolkodóinak tanulmányaiból válogatott – jogtudományi – szemelvényeket bemutató antológiában is szerepelni fog. Az élet ritmusára vonatkozó gondolata azonban nemcsak maradandó, de minden, így a védelmi területre is igaz: „Mindig alakulni s változtatni, odasimulni és áldozni valamit [...]. Csak nem biztonságban élni. Mindig várni a vihart és a tűzvészt. S ha beköszönt a vihar és a tűzvész, nem csodálkozni és nem sopánkodni. Nyugodtan mondani: Itt van. S oltani és védekezni.”

Balogh András József ezredes