

A honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokló körülmények áttekintése¹

„Az észlelés csupán egy lencse vagy gondolkodásmód, amelyen keresztül embereket, eseményeket és dolgokat látunk.» Másképp fogalmazva, elhisszük azt, amit pontosnak érzékelünk, és ez alapján hozzuk létre saját valóságunkat. Bár az észlelésünk nagyon valóságosnak tűnik, ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy tényszerű.”²

Bevezetés³

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

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

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

² „»Perception is merely a lens or mindset from which we view people, events, and things«. In other words, we believe what we perceive to be accurate, and we create our own realities based on those perceptions. And although our perceptions feel very real, that doesn't mean they're necessarily factual.» ESTRADA 2020. (Saját fordítás.)

³ Jelen tanulmány 1–2. címeit Farkas Ádám százados, 3–4. címeit pedig Till Szabolcs Péter ezredes írta.

⁴ A téma hazai megközelítései kapcsán példaként lásd KAJTÁR 2015; TILL 2016; PONGRÁCZ 2020; SPITZER 2018; SPITZER 2019; FARKAS et al. 2017.

az ukrán válsággal, majd az orosz–ukrán szembenállással, amely 2022 februárjában nyílt háborúvá eszkalálódott, de az eddig vezető úton egyszerre jelentette a hibrid fenyegetések kiteljesedését és a hidegháborús szembenállás katonai dimenziókon túli kiújulását, továbbá a Kelet–Nyugat ellentét új megközelítésbe kerülését. A belbiztonsági, katonai, illetve hírszerzési dimenziók mellett pedig látni kell, hogy a kapitalista gazdaság mint világrendszer versengései, illetve Kína szerepének jelentékeny növekedése szintén magával hozott egy komoly geopolitikai kihívást, amelyben diplomáciai, tudományos, gazdasági, hírszerzési és különféle technikai dimenziók sokaságában zajlik, forrong a feszültség, nem kizárva annak a hagyományos hatalmi karakterbe fordulását például Tajvan esetében. Mindeközben pedig a globális kapitalizmus árnyoldalaként is felfogható feketepiaci működés egyes instabil régiók – különösen Szíria és Irak – iszlamista szélsőségségével és az Al-Kaida örökségével frigyre lépve úgy vitte tovább az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezettel a nemzetközi iszlamista terrorizmus evolúcióját, hogy abból 2015-től egy új európai terrorhullám bontakozott ki.

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

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

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

1. A „honvédelem” szerepének és az abban rejlő állami lehetőségeknek az újrafelfedezése és optimalizálása

1.1. A honvédelem és az ország katonai védelme a közgondolkodásban

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

A belbiztonságot, nemzetbiztonságot, katonai biztonságot, gazdaságbiztonságot és -fejlődést, illetve a geopolitikai pozíciókat veszélyeztető komplex dinamika lényegében történeti fordulatra készíteti az európai államokat. Ennek lenyomatait adják az új haderő-fejlesztések, az arra való törekvés, hogy a NATO-tagországokban a védelmi költségvetés aránya ténylegesen elérje a GDP 2%-át, a különféle belbiztonsági és nemzetbiztonsági képességek fejlesztése, illetve a nem fegyveres állami és társadalmi szférák biztonsági koordinációba való hatékonyabb bekapcsolására irányuló szándék. Az ilyen fordulatokhoz azonban a jobb megértés, az elfogadás és nem utolsósorban a mintakövetésre törekvés

⁵ Lásd bővebben FARKAS 2022a; FARKAS 2022c; FARKAS 2021.

⁶ Bővebben lásd FARKAS 2022b.

állami-társadalmi háromszögében már szükségesek a nemzetközi példák és a saját történelmi hagyományok is. Amikor a döntéshozó – társadalmi támogatással – nemcsak elfordul az 1989-et követő „nem prioritás a honvédelem és még tágabban az állam kemény hatalmi képességeinek korszerűsítése” hozzáállástól, hanem egy védelmi-biztonsági fejlesztésekre épülő és haderőfejlesztéssel párosuló megközelítésbe lép át Európa-szerte, akkor lényegében a honvédelmet újra fel kell fedeznie. Ki kell bontania azokat a felületesnek mondható ismeret- és emlékfoszlányokat, amelyek alapján tudjuk, hogy 1989 előtt más volt a honvédelem helye, szerepe az állam és a jog rendszereiben, figyelembe véve persze azt, hogy térségünkben a második világháborútól a vasfüggöny leomlásáig eltelt idő tapasztalatait komoly politikatörténeti terhek árnyékolják be, ami miatt szükség-szerű korábbra is visszatekinteni. A honvédelem szerepének újrafelfedezése kapcsán tehát a nemzeti sajátosságok miatt kiemelkedő fontosságúak a történelmi előzmények, amelyeket azonban szükségképpen nemzetközi keretbe kell helyezni.

1.2. A honvédelem mint funkció optimalizációja

A komplex – szektorálisan tagolt – biztonságfelfogást a huszadik század közepétől már egyértelműen dominánsnak lehet tekinteni. Ez a megközelítés – indirekt módon az alkotmányos államiság funkcionális és hatalmi szétválasztási elveire is építve⁷ – tud súlyozni az egyes konkrét biztonsági kihívásokra, fenyegetésekre figyelemmel az egyes funkciók vagy biztonsági dimenziók között, de generálisan azt vallja, hogy a technológiai, társadalmi, gazdasági stb. fejlődés sokrétűsége miatt a hosszú távú stabilitáshoz koordináltan kell garantálni a katonai, gazdasági, társadalmi, belső stb. biztonsági dimenziókban tapasztalható kilengések kezelését. Ennek mintaszerű gyakorlati megvalósulását az Amerikai Egyesült Államok 1947-es *National Security Act*-je adja, amely azóta több korrekcióval már összekapcsolta a katonai dimenziókon túl a további biztonsági dimenziókhoz kapcsolódó állami funkciókat, és megerősítette ezek összehangolását. Ez a modell azonban elméleti szempontból már részint túl is nőtt a nemzetbiztonsági törvény kérdésén, és ezzel lehetőséget teremt egyfajta modellként való elemzésre.⁸

Figyelemmel azonban arra, hogy Magyarország a szovjet érdekszférába került, ez a fajta – alkotmányossági kérdésekre visszavezethető funkcionális sokrétűségre és mellérendeltségre építő – komplex megközelítés más módon érvényesült. Ez a más mód egyik oldalról a politikai hatalom mindent behálózó volta, ennek szavatolására az állambiztonsági funkció kiterjedt és biztonsági dimenziókon átívelő alkalmazása, illetve a harmadik világháborúra készülési jegyében a katonai érdekek prioritálása révén írható le. A szovjet típusú megközelítés és a nyugati szemlélet különbözőségét azóta is jelentős körülményként lehet azonosítani, amire az orosz–ukrán háború kapcsán is rámutattak a szakértők. Azzal azonban, hogy Magyarország ebbe a szemléleti blokkba került, 1989-ig fennmaradt az a megközelítés, amely rendszerszintként a honvédelmet

⁷ Elvi megközelítésben lásd HUNTINGTON 1994; NOLTE 2003.

⁸ A téma kapcsán lásd SCOTT 2018; DORMAN–KAUFMAN 2014; BROWN 2008; STUART 2008.

határozta meg, és nem létesített egy, a komplex biztonsághoz igazodó új szintet az immár ágazati szerepű honvédelem, rendészet, nemzetbiztonság stb. és a kormányzás politikai szintje között. Ezt a megközelítést az alkotmányosság követelményeinek megfeleltetett szabályozással ugyan, de a rendszerváltozás is fenntartotta, ha úgy tetszik konzerválta.

A honvédelem 1989 utáni rendszerszintként való helybenhagyását példázza az is, hogy sokáig a lakosságra róható védelmi célt szolgáló kötelezettségek csak honvédelmi célt szolgálhattak, és elnevezésükben még ma is honvédelmi kötelezettségek, miközben felhívásuk már részint túlmutathat a katonai érdekkörön. Ugyanilyen példa, hogy a mai értelemben vett különleges jogrend szabályozása is sokáig a honvédelmi szabályozás keretei között maradt, pedig e körben nem csak katonai szabályozási tárgykörök jelentek meg már a jogállami átmenet időszakában sem. Mindezt pedig igazgatási oldalról keretezte a védelmi igazgatás komplex és kiterjedt feladatrendszerének⁹ honvédelmi törvényben való szabályozása és Honvédelmi Minisztériumhoz telepítése, de az ehhez szükséges többletjogosultságok, ha úgy tetszik egyfajta kormányzati *primus inter pares* szerepkör biztosítása nélkül.

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

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

- egyik oldalról nem gyengíti vagy szünteti meg a honvédelem – de akár a katasztrófavédelem, vagy bármely más funkcionális ágazat – azon sajátosságát, hogy speciális feladatainak hatékony ellátásához és az erre való felkészüléshez tárcaközi és civil irányultságú együttműködésre van szüksége;

⁹ A téma kapcsán lásd KESZELY 2017; VÁMOSI et al. 2012; HORNYACSEK 2019a; HORNYACSEK 2019b.

- másik oldalról viszont lehetővé teszi a honvédelem profiltisztítását azzal, hogy az előző felvetés szerinti kooperációkat nem a védelmi igazgatás és a különleges jogrend veszélyhelyzeten kívüli minden eshetőségére nézve teszi ágazati feladattá, hanem az ágazati specialitásokra fókuszálva.

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

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

A történelmi előzmények, az ezekhez kapcsolható külföldi minták, illetőleg a biztonságfelfogáshoz igazodó szabályozási törekvés mint körülmények azonosítása azért is fontos, mert ezen mélyebb körülményrétegek feltárása segíthet az időtálló, korszerű, az újabb és újabb eseti kihívásokra is rugalmas és hatékony reagálást szavatoló szabályozás, ezáltal

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

2. A honvédelem újraszabályozására ható további aspektusok

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

2.1. *A momentum*

Kádár Pál értékelése szerint a Covid-pandémia komplex kihívása jelentette a végső terheléses próbát, amely a működőképességet állami és szövetségi szinten egyaránt valós idejű tesztnek tette ki.¹⁰ Az értékelés lényegével egyetértve meg kell állapítanunk, hogy az egészségügyi típusú kihívások korábban az első világháborút követő spanyolnátha időszakában jártak tömeges felső légúti megbetegedésekkel és nagy arányú halálozással. A közelmúlt tömeges fertőzései közül az AIDS/HIV-fertőzés is világjárványnak tekinthető, azonban annak esetében a diszkriminációtilalmi érvelés új szintre emelkedése volt kimutatható, jelentős részben a homoszexuális szubkultúrához tartozó celebritások halála, valamint a társadalmi vészreakciók életminőség-beszűkülését eredményező következményeit exponáló mozgalmak és filmek fellépésének következtében. Biztonságpolitikai kihívásként a fekete-afrikai Ebola-vírusra tekintettek korábban, azonban ez a típusú vírus nem eredményezett világméretű járványt, mivel végső soron – szigorú karanténeszközök útján – tragikus hatása lokalizálható volt.

A Covid-válságkezelés során, különösen a vírus első hulláma esetében a teljes lezárás tűnt a gyorsított eljárásban alkalmazhatóvá tett oltások és kísérleti fázisú kezelési protokollok befogadását megelőző időszakban az egészségügyi intézményi túlterhelés gátlására alkalmas eszköznek, mivel a halálozási arány szempontjából a kontaktok szűrése és lehetőségeinek akadályozása/csökkentése volt adminisztratív eszközökkel megvalósítható, ha

¹⁰ KÁDÁR 2021: 5.

már a vírus a globális közlekedési hálózatok útján ténylegesen valamennyi kontinensen elterjedt. Bár a spanyolnátha – hasonlóan a biblikus csapásokhoz – ismert esetleírással rendelkezett, a katasztrófavédelmi protokollok a Covid-járványt megelőzően nem irányultak célzottan az egészségügyi rendszer működőképességének megtartására, ráadásul a katasztrófafogalmak belső és nemzetközi szintje sem jutott ténylegesen túl az elemi csapástól ipari szerencsétlenségig terjedő fókuszon.

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

Katonai olvasatban ráadásul kiderült, hogy a távmunka eredendően gyakorlatilag kizárt volta miatt, az összezárttság folytán a saját erők megóvása többletkihívást eredményez az elkülöníthetőség limitáltan rendelkezésre álló eszközei miatt. A távolságtartás biztosítása az oltási kötelezettséget érintő viták időszakát megelőzve egyidejűleg eredményezte az atipikus feladatok megjelenését és a hagyományos, kiképzési típusú összevonások arányának csökkenését, illetve a poszt-Covid-tünetekkel megerősítve az alkalmassági követelmények ellenőrzésének szűkülését, illetve azok részleges felfüggesztését.

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

2.2. Az értelmezési keretek

A 2022. október 31-ig hatályos honvédelmi törvény, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: régi Hvt.), amely az Alaptörvény hatálybalépésétől szabályozta a haza katonai védelmére irányuló intézményrendszert, ilyen szolgálati jogi háttérrel adta át helyét a rendszerváltozást követő negyedik honvédelmi kódexnek. Ennek során a honvédelem szabályozásának törvényi szintjén jelentős mértékben átalakultak az alaptörvényi kapcsolódások, változott a szabályozási területek határmegvonása a *honvédelmi adatkezelésekről* szóló 2022. évi XXI. törvénnyel, és módosultak a honvédelemben érintett személyi állomány szolgálatteljesítési és jogállási szabályai is. Mindezekhez képest is kiemelkedő változás, hogy a különleges jogrendi tárgykör levált a honvédelem rendszeréről, összkormányzati védelmi és biztonsági kontextust eredményezve a Vbő.-ben.¹¹

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

Ha a védelmi és biztonsági reformot a korábban nem tapasztalt biztonsági kihívások halmozódásával kapcsolatos állami reagálóképesség megerősítése érdekében folytatott szabályozási törekvésként értékeljük, a két szempontrendszer összekapcsolható. Ennek során – Kádár Pál értékeléséből kiindulva¹² – a szabályozási célt meglehetősen ambiciózusként kell értékelnünk: ha az előre nem látható kihívásokkal szembeni eszközrendszer kialakítására is irányult a reform, a „*known unknown*” kérdésfelvetéseken túl az „*unknown unknown*” típusú¹³ biztonsági kihívások kezelésére is törekedett, kialakítva egy általánosítható intézményrendszert, az ismert kihívások kormányzati eljárásrendjének egységesítésén túl az intézményrendszer adaptív alkalmazhatóságát fejlesztve.

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

¹¹ A kontextusváltás egyik legjelentősebb következménye, hogy a honvédelmi tárca rendszergazda-feladata megszűnt a különleges jogrendi szabályozás kialakítása szempontjából a 2022. november 1-jei fordulónaptól.

¹² KÁDÁR 2020: 10.

¹³ BBS Communications Group [é. n.].

Nem mellőzhető annak figyelembevétele erre tekintettel, hogy a védelmi és biztonsági reform elsődleges célja a szűk értelmű katonai kihívások helyett a komplexebb biztonsági kihívások kezelésére irányult: e társadalmi biztonságtudatosítási igényt így elsődlegesen nem csak katonai fókusszal határozták meg még akkor sem, ha például egyes jogintézmények, mint az összehangolt védelmi tevékenység szabályozási mintája a honvédelmi szabályozásból, a honvédelmi veszélyhelyzet 2019-es intézményéből eredt.¹⁴ Míg azonban 1993-ban a rendvédelmi szervek fogalmának megalkotásához a fegyveres, de nem katonai intézmények honvédelmi feladatokban való részvételre kötelezhetőségének célja vezetett, az összehangolt védelmi tevékenység elemeinek meghatározó része a védelem és biztonság rendészeti kihívásokra való reagálását erősíti. E vonatkozásban a honvédelmi válsághelyzetté konvertált honvédelmi veszélyhelyzet esetleges alkalmazása jelenthet kivételt, mivel az összehangolt tevékenység nevesített, *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) és a Vbö. között megosztott módon szabályozott aleseteként ténylegesen a szűk értelmű katonai kihívások eszközrendszerének kibővítésére hivatott.

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

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

2.3. A rendszergazda-felelősség eltolódása

A régi Hvt. alapján, mivel a törvény III. része tartalmazta a veszélyhelyzeti szabályok kivételével a különleges jogrendi intézkedések katalógusát és egymáshoz viszonyított rendszerét, a honvédelmi tárca viselte a különleges jogrendi szabályok rendszerszintű kialakításáért az elsődleges kidolgozói felelősséget azzal, hogy az egyes intézkedések

¹⁴ Nem mellőzhető azonban annak figyelembevétele sem, hogy az összehangolt védelmi tevékenység szabályozására nyilvánvalóan hatott a Covid-válságkezelés gyakorlata is, és az egyes bevezethető intézkedések eltérnek az eredeti honvédelmi veszélyhelyzeti felsorolástól.

szakmai tartalmáért a békeidőszaki szabályozásért felelős tárcákat is felelősség terhelte. A különleges jogrendi szabályozás rendszerével összefüggésben ugyanakkor utaltunk már arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) következtében a veszélyhelyzeti szabályozás az egységes koncepción kívül került, annak vonatkoztatási pontja egy másik sarkalatos törvényi felsorolás lett, amelynek taxatív jellege bizonyult elégtelennek a Covid-válságkezelési intézkedések meghatározása során.

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

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

1. táblázat: A Kat. 51/A. § megkettőzött szerkezete (a szerzők kiemeléseivel)

51/A. § (1)–(2) bekezdés

(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

51/A. § (3)–(4) bekezdés

(3) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonság, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(4) A Kormány a (3) bekezdés szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek megelőzése, kezelése, felszámolása céljából gyakorolhatja.

Forrás: a 2011. évi CXXVIII. törvény alapján a szerzők szerkesztése

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

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

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

2. táblázat: Az AT10M I. cikk által kiegészített veszélyhelyzet-fogalom

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

Forrás: Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása alapján a szerzők szerkesztése

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

Mindez azt is bizonyítja, hogy a szükséges beavatkozási irányok feltérképezése során a katonai szemléletmód legfeljebb a bevonható (rendszerszintű tartalék minőségű)

eszközök oldaláról mérlegelhető, a kihívások felszámolása szempontjából ugyanakkor nem ez a domináns szegmens. Erre is tekintettel a védelmi és biztonsági kontextus térhódítása folytán a válságkezelés kormányzati centrumának felülmérlegelése és össz-kormányzati kontextusba helyezése indokoltnak tekinthető. Nem mellőzhető ugyanis annak figyelembevétele, hogy a régi Hvt.-ben szabályozott különleges jogrendi időszakok, a váratlan támadás, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a szükségállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére sohasem került sor.¹⁵

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

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

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

Nem mellőzhető annak értékelése sem, hogy az AT10M mellett, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása (a továbbiakban: AT9M) rendszerszintű felülvizsgálatra meghatározott időrendjét kétharmad évvel megrövidítette, a veszélyhelyzet-fogalom

¹⁵ Mindez azzal együtt is igaz, hogy a vörösiszap-katasztrófa időszakában ténylegesen szükségállapotot kellett volna kihirdetni 2010 októberében, ami az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 23. pontjának c) alpontja szerint is beazonosítható.

kiterjesztésének azonnali hatálybaléptetésével egy más típusú időbeli dimenziót is alkotott. Még radikálisabb a felülvizsgálat hatása, ha nem az AT9M eredeti, 2020. december 23. és 2023. július 1. közötti időbeliségét, hanem az AT10M módosító javaslatának felmerüléséhez képesti időbeli szűkítést vizsgáljuk: ebből a szempontból a 2022. május közepéhez képest eredetileg fennálló 13 és fél hónap szűkült le 5 és fél hónapra, ami-50%-ot meghaladó felkészülési idő-elvonás.¹⁶ Mindez egy olyan kormányzati ciklikussági időszakban, amikor az új tárcák felállítását és feladatpreferenciáit ezzel párhuzamosan kellett programozni, miközben az új veszélyhelyzeti tényállás kihirdetettsége folytán az eddig megszokott Covid-veszélyhelyzeti járványkezeléshez képest más célú és eszközrendszerű válságkezelés valósul meg.

Ez adott esetben vissza is hathat a haderőre például a határvadásszázadok felállításának veszélyhelyzeti rendelettel történő beindítása folytán,¹⁷ ezzel lehetővé téve a haderő államhatárról levonuló harcoló állományának a katonai kiképzésre fókuszálását. Az azonnali hatálybalépés eljárásrendje tulajdonképpen az egészségügyi rendszer Covid-veszélyhelyzet időszakában megvalósult strukturális szintű reformjára emlékeztet, ahol mind az egészségügyi szolgálati viszony, mind pedig az ellátásban érdekelt intézményrendszer (és a minisztériális irányításra/felügyeletre hivatott intézmények is) ténylegesen első ütemben különleges jogrendi körülmények között tesztelt rendeletek kivezető törvényi kanonizálásával nyeri el végleges formáját.

Mindezekre tekintettel felvethető az a kérdés is, hogy a küszöb alatti összkormányzati válságkezelési képesség és a különleges jogrendi szabályozás – szükséges és arányos, de lényegében mérlegelési szempontból szabad szabályozási mezőbe utalt – célrendszere szempontjából az ágazati reformok és a kibővített különleges jogrendi eszköztár együttes alkalmazhatóságára épített szabályozási modell nem írta-e legalább részlegesen felül az AT9M előkészítése során megjelölt célrendszert.

2.4. A stratégiaalkotási eljárásrendi modellen alapuló összehasonlítás

A védelmi és biztonsági reform a második Covid-veszélyhelyzet hatálya alatt akkor indult el, amikor a különleges jogrendi időszakok közül csak a régi Hvt. szabályozási körén kívüli válságkezelésre volt gyakorlati tapasztalat, annak küszöb alatti és kihirdetett különleges jogrendi megvalósulási formájában egyaránt. A védelmi és biztonsági kontextus meghonosítása azonban egy stratégiaalkotási folyamat részeként is értékelhető, összevethető a stratégiaalkotás NATO szempontjából leírt ötlépcsős eljárásrendjével is:

- a stratégiai célok meghatározása;
- a fő stratégiai kihívások (akadályok) azonosítása a stratégiai célokhoz viszonyítva;

¹⁶ A lerövidített 2022. évi időszak ellenére is mintegy 22 hónapos a védelmi és biztonsági reform szabályozási és felkészülési idejének összesített időtartama. Erre tekintettel a „kellő felkészülési idő” szempontja mérlegelésre került, de a határidő rövidítésével együtt is érvényesült.

¹⁷ Lásd az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet kialakítását a magyar honvédség szerződéses legénységi állománya mintájára.

- a kihívások kiváltó okainak azonosítása, a függő és független változók csoportosításával a rejtett okok feltárása;
- a további beavatkozási lehetőséggel rendelkező szereplők lehetséges „ellentevékenységeinek” beazonosítása; majd
- a komplex diplomáciai, katonai, gazdasági és technológiai eszköztárra építve a lehetséges kezelési eszközök feltárása, a gyengeségek értékelésével komplex módon.¹⁸

E folyamat szempontjából ugyanakkor jelezni kell, hogy a két ütemben lezajlott alaptörvény-módosítási, majd dominánsan sarkalatos (és fáziskéséssel feles) törvények elfogadási és módosítási szakasza visszatérő korrekciókkal voltaképpen a modell záró fázisába sorolható.¹⁹ Mivel a modell szerinti eljárásrend a stratégiaalkotásra vonatkozik, ehhez képest a jogi szabályozási célja csak a reaktív eszközrendszer (és esetlegesen visszaható módon a stratégiai tervezés eljárásrendjének) meghatározása lehet, amelyekhez képest a célok, kihívások és eszközrendszer leírása ténylegesen a jogi-normatív hierarchia szerint alacsonyabb szintű, a céltételezés szempontjából mégis meghatározó jellegű stratégiai dokumentumok tárgyköre.

A korábbi fázisok szerinti elemzés a nemzeti biztonsági stratégia (a továbbiakban: NBS)²⁰ és a nemzeti katonai stratégia (a továbbiakban: NKS)²¹ tárgyköre, amelyek 2020–2021-es időállapotot tükrözve rögzültek a jogrendszerben a védelmi és biztonsági reform peremfeltételeiként. Az elfogadás pillanatában azonban a két stratégia egymáshoz viszonyított szerepe sem volt feltétlenül egyértelmű: normatani szempontból azonos szintre tartoztak, és formálisan egyaránt kapcsolódtak a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat*²² 17. pontja szerinti felhatalmazáshoz, ugyanakkor az NKS az NBS végrehajtására is irányuló ágazati stratégiaként tárgykörében nyilvánvalóan szűkebb, és inkább az eszközrendszer irányába eltolódó megállapításokat tartalmaz, távolabbról kapcsolódva a korábbi országnévvel is szimbolizált, Alaptörvényt megelőző makrostratégiai keretrendszerhez.

A védelmi és biztonsági reform intézményrendszer-építési folyamata így nem tekinthető lineárisnak. Azon túl, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszer felülvizsgálata a 2022-es évben folyó rendszerépítés során négy eltérő veszélyhelyzet-fogalommal is szembesült,²³ gyakorlattá vált a különleges jogrendi szabályozás hatálya alatt történő

¹⁸ HENKE 2022: 1–2.

¹⁹ A folyamat leírását lásd KÁDÁR–TILL 2022: 13–14.

²⁰ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

²¹ A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat.

²² A már elfogadása időpontjának geopolitikai körülményei miatt is elavultnak tekinthető országgyűlési határozat felülvizsgálata és aktualizálása a *védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet* 19. § (1) bekezdése alapján 2023. március 31-i határidővel rögzített feladat, megalapozva a Vbö. 22. §-a szerinti tervdokumentumok egymásra tekintettel történő újraalkotását.

²³ Az Alaptörvény 53. cikke szerinti fogalmat az AT9M az 51. cikkbe helyezte át, gyűjtőfogalmat alkalmazva. Az AT10M mindkét fogalmat ugyanazzal a határon áttérjedő kihívások kezelésére vonatkozó szövegrésszel egészítette ki, így ténylegesen három fogalom alkalmazása valósul meg: 2022. május 24-ig az eredeti 53. cikké, május 24. és október 31. között a kiegészített 53. cikké, illetve november 1-jétől

kísérleti szabályozási fázisok alkalmazása is a rendszerépítés valós idejű tesztüzemeként. Ahogyan a Covid-válságkezelés veszélyhelyzeti rendszere gyakorlatilag egyidejűleg vált le a válságkezelésről és a katasztrófavédelmi tevékenység 2020-ban hatályos intézményeiről, a határőrizeti rendszer 2015-től a honvédelmi képességek²⁴ bevonására (is) kiható visszaépítése a határvédelem-alakulatok ugyancsak veszélyhelyzeti szabályozással történő elsődleges felállításával módosult 2022 nyarától. Míg így a védelmi és biztonsági reformnak az AT9M-től a 2022-es parlamenti választásokig terjedő szakasza elsődlegesen a békeidőszakban le nem terhelt katonai képességek katonain túli kihívások kezelésébe való bevonhatóságára fókuszált, az AT10M-től kezdődő második szakasz a szűkebb értelemben vett katonai kihívásokra való felkészítés intenzitásának lehetővé tételeként is értékelhető, bár indokolási szinten nem exponált áttételes hatásként.

A Vbő., illetve az új Hvt. kidolgozása még az első időszak kihívásértékelési kontextusában valósult meg, azok hatálybalépésére ugyanakkor már egy más, katonai tevékenységből eredő kihívássorozat kezelhetősége érdekében korrigált formában valósult meg, miközben az NBS és az NKS céltételezései formálisan átmenetileg változatlanok maradtak. Új stratégiai szintű értékelési peremfeltételként így csak nemzetközi dokumentumokban értékelt kihívások tekinthetők, elsődlegesen a NATO új stratégiai koncepciója kiemelésében.²⁵

A védelmi és biztonsági szabályozási folyamat 2022 tavaszán megvalósult újratervezése mégsem feltétlenül értékelhető a reform kritikájaként, mivel az akár a biztonsági körülmények radikális változására adott gyors reakcióként is minősíthető: e pragmatikus elem ugyanakkor feltételezi a kompromisszum felvállalását, amelynek védhetősége elsődlegesen a stratégiai célhoz képest ítéltető meg.²⁶ Ennek előkészítése során viszont a korlátozott és zárt szakmai előkészítés és a demokratikus döntéshozatal dinamikája a multilateralizmus és a jogi szabályozottságon alapuló világrend olvasatában célként vagy eszközként is értékelhető, eltérő mélységű kompromisszumokat tolerálva²⁷ annak ellenére, hogy az állami biztonsági infrastruktúra alapvető mélységű programozása fogalmilag nem lehet elhúzódó és széles körű egyeztetések tárgya, mert annak során az ellenérdekű pozíciók megjelenését és érdektörzsi hatását legalább a kísérletek szintjéig vélelmezni kell.

a kiegészített 51. cikké. Az első két szövegváltozat alapján két eltérő célú veszélyhelyzet valósult meg 2022 során: a Covid-válságkezelést a szomszédos országból áttérjedő kihívások különleges jogrendi eszközökkel történő kezelése váltotta fel. Elemzését lásd TILL 2022a: 18–21.

²⁴ A jelen tanulmány tárgyát meghaladná a határőrizeti és határrendészeti tevékenység fejlesztésének rendszerszintű értékelése, így csak egyes, a honvédelmi szabályrendszerre visszaható elemeket említünk meg.

²⁵ „Az új stratégia érdekes politikai dokumentum: egyszerre tekinthető a 2010. évi stratégiai koncepció folytatásának és a hidegháborús feladatokat visszahozó újrakezdésnek. Nyelvezete finom, diplomatikus, nem beszél ellenfélről vagy ellenségről, csak stratégiai versenytársról, a háború egyszer szerepel a szövegben, mégis a megfogalmazott alapelvek, feladatok »kökemények«, a háborús felkészülést idézik meg. A koncepció egy megerősített védelmi szövetség képét rajzolja fel, amely képes és kész magas intenzitású, több műveleti térben, atomfegyverrel rendelkező vetélytársak elleni háború megvívására.” SZENES 2022: 3.

²⁶ HENKE 2022: 4.

²⁷ Vesd össze HENKE 2022: 3.

Vizsgálatunk ezért e ponton már arra keresi a választ, hogy a honvédelemre vonatkozó szabályozási rendszer felülvizsgálata szempontjából a védelmi és biztonsági reform AT9M, illetve AT10M által jellemezhetően elkülöníthető két időbeli szakasza folyamatosként, vagy inkább megszakítottként jellemezhető. Ennek során megvizsgáljuk a hivatkozott két kormányhatározati szintű stratégiai dokumentumban megjelenő kihívási mátrixokat: a jelen alcím a katonai dimenzió szempontjából ütközteti az alkalmazott eszközöket a NATO új stratégiai koncepciójával, majd a következő alcím – a honvédelmi alkotmányosság jogállamisági eszközrendszere szempontjából – veti össze azokat az Európai Unió 2020–2022 között megfogalmazott országspecifikus kritikáival.²⁸

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

Ha mindezt a NATO időközben megjelent Stratégiai Koncepciójának nemzetközi és hazai elemzéseivel vetjük össze, megállapítható, hogy az orosz agresszió elítélésének és a kollektív védelmi fókusz hangsúlyozásának közösségén túl eltérő – akár az előkészítő fázishoz képest is – a jelentőség megítélése. Míg a NATO *think tank* értékelése szerint a három hosszú távú meghatározó elem a globalizációból eredeztetve, de azzal szemben hatva Kína szerepe, a technológiai fejlődés és a klímaváltozás, amihez képest a Covid-válságkezelés és az ukrajnai orosz agresszió csak korrekciós kompromisszumként *trade-off* szerepet nyerhet.²⁹ E felfogás szerint a két rövid távú stratégiai sokk eltérít a hosszú távú kihívásoktól, így a kollektív védelmi fókusz a további alapfeladatoktól vonja el az anyagi és katonai erőforrásokat egyaránt, a technikai fejlődés források hiányában lassulhat, illetve a klímaváltozás alapvető stratégiai döntése a kínai együttműködési dilemma. A jelen kihívások hatása így összességében a jövőorientáció beszűkülésével jár.

A hazai elemzők – ezzel szemben – az amerikai víziót tükröző hosszú távú projektigények szempontjából az eltérítés kockázatainak kiemelése helyett a kihívási mátrix elmozdulására fókuszáltak, kiemelve az Orosz Föderáció közvetlen és legjelentősebb biztonsági fenyegetési minőségét, reflektálva ugyanakkor a hosszú távú békülékenységi attitűd lehetőségére is, valamint a déli szárny kezdeményezésére a terrorizmus visszaemelését.³⁰ Ebben az olvasatban a klímaváltozás amerikai biztonsági prioritási kiemelése, valamint az öt biztonsági kihívás, két kockázat és öt fenyegetettség körébe kategorizálás meghatározó, amelybe a két kiemelt fenyegetettségen túl globálisan az illegális migráció és a kibertámadások, több szinten pedig a hibrid támadások lehetősége is beletartozik.³¹ Szenes Zoltán professzor végkövetkeztetése szerint: „Az elrettentés és védelem fejezet

²⁸ „Az EU-t és a NATO-t a nyugati civilizáció értékközösségének tekintjük. Magyarország magáénak vallja a NATO és az EU szerződéseken rögzített értékrendjét. A biztonsági veszélytényezők meghatározásánál – sajátos nemzeti érdekeink, mint elsődleges kiindulópont mellett – irányadónak tekintjük a NATO és az EU stratégiai dokumentumaiban foglaltakat.” NBS 17. pont.

²⁹ GILLI et al. 2022: 1–2, 45–48.

³⁰ SZENES 2022: 10–12.

³¹ SZENES 2022: 10–12.

egy megerősített védelmi szövetség képét rajzolja fel, amely képes és kész magas intenzitású, több műveleti területre kiterjedő, atomfegyverrel rendelkező vetélytársak elleni háború megvívására.”³²

Az előkészítés három csúcstalálkozóhoz kötött folyamatosságának kiemelésén túl (amelynek két utolsó fázisa közé esett az AT10M elfogadása) a Stratégiai Védelmi Intézet elemzésében központi kérdés az orosz háborús reakció. A némileg eltérő kihívás–kockázat–fenyegetés spektrum elemzésén túl ugyanakkor hangsúlyos része az elemzésnek az elrettentés és a védelem sorrendiségi kérdése, illetve az elrettentés minőségi változása (megtorlás- helyett megtagadásalapú, tehát a megtámadási költségeket emelő elrettentés), valamint a végrehajtását szolgáló haditechnika és a többnemzetiségű katonai szervezetek fejlesztése.³³

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

2.5. A honvédelmi alkotmányosság jogállamisági kontextusa

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

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

Az elfogadási mód vonatkozásában a kritika voltaképpen 2011 óta konstans: az alkotmányozásra és alkotmánymódosításra feljogosított többség feszes időrendben történő biztosítása helyett egy időben akár csúszásokat is megengedő, de a kiterjesztett *stakeholder*-felfogáson alapuló, társadalmi részvételt kifejezetten pártoló eljárásrendi

³² SZENES 2022: 15.

³³ CSIKI VARGA – TÁLÁS 2022: 5–12.

igény a bírálótok visszatérően idealizált eleme, itt még nem fókuszálva az NGO-kra.³⁴ Az instrumentális szemléletüként minősített³⁵ AT9M és az AT10M esetében a gyors és különleges jogrend hatálya alatti elfogadás közös volt, a végrehajtásra való felkészülésre rendelkezésre álló idő³⁶ ugyanakkor radikálisan eltért az AT9M hatálybalépésének lerövidítése, valamint a veszélyhelyzet fogalmi kiterjesztésének azonnalisága miatt.

Ehhez képest az EU 2022. évi jogállamisági országjelentése a különleges jogrendi tárgykörben nem tartalmaz tényleges javaslatot, az AT10M-folyamat tényét csak megjegyzi, azonban azt érdemben nem kommentálja. Bírálja ugyanakkor a Covid-válságkezelés célján túllépő, már az ukrán menekülthullám kezelését szolgáló, kedvezményeket biztosító intézkedéseket is.³⁷ Ha tehát e bírálótokat összegezzük, a Kormánynak azonnali beavatkozási lehetősége a gazdasági hatások vonatkozásában csak szigorúan a célhoz kötődő értelemben, ellenérdekű gazdasági felek hiányában lehetne, illetve különleges jogrend hatálya alatt a szabályozási keretrendszer egyáltalán nem lenne érinthető.

Az elvárás és a konkrét folyamatok összeütközése ugyanakkor további kiemelés is érdemel: végső soron ugyanis a védelmi és biztonsági reform célja a védelmi szükséglet társadalmi tudatosítására irányul,³⁸ amellyel a döntéshozatali fázis gyorsasága és zártsága formálisan ellentétben áll. Utóbbinak indoka lehet azonban a változási szükséglet hirtelen felmerülő, rádöbbenés típusú tudatosulása³⁹ vagy az ellenható tényezők akadályozó hatása. E látszólagos ellentmondás az AT9M esetében a kockázatok értékelésében megjelent subjektív kormányzati változással, az AT10M esetében viszont minőségileg új

³⁴ Council of Europe – Venice Commission (2011a): *Draft Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 17 March 2011 Opinion no. 614/2011 CDL(2011)016 [a továbbiakban: CoE CDL(2011)016] 20–21. bekezdések, 5. és Council of Europe – Venice Commission (2021): *Hungary. Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)*. CDL-AD(2021)029-e [a továbbiakban: CoE CDL(2021)029-e] 83–84. bekezdés 20.

³⁵ CoE CDL(2021)029-e 84. bekezdés 20.

³⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2021): *Hungary Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum (Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law)*. Strasbourg, 3 June 2021. Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 Special legal order 8., idézi CoE CDL(2021)029-e 72. bekezdés 18.

³⁷ Európai Bizottság (2021): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2022. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Luxembourg, 2022.7.13. SWD(2022) 517 final (a továbbiakban: EU Jogállamisági országfejezet 2022) 28–29, különösen 194. lábjegyzet: „Például a kormány az Országgyűlés által elfogadott törvényeket írt felül, az üzemanyag-kiskereskedelem [84/2022. (III. 5.) Korm. rendelet és a 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet], valamint az ukrán menekültek SIM-kártyákhoz való hozzáféréseinek [88/2022. (III. 7.) Korm. rendelet] szabályozása érdekében, az Alaptörvény tizedik módosításának elfogadása előtt.”

³⁸ Lásd az NKS *Bevezető* első bekezdését: „A haza védelme össznemzeti ügy. A haderő képességeinek fejlesztése mellett megköveteli az országvédelemben érintett szervezetek közötti szoros együttműködést, a gazdaság növekedése mellett a nemzeti védelmi ipar fejlesztését, a széles társadalmi összefogást és az állampolgárok haza védelme iránti elkötelezettségét”, valamint a 4.2. *Nemzeti együttműködési képesség (védelmi igazgatás)* fejezet utolsó bekezdését: „Erősíteni kell a honvédelemért érzett társadalmi felelősséget, valamint a veszély-, válság- és konfliktushelyzetek társadalmi kezeléséhez szükséges aktivitást.”

³⁹ „Aha-moment”, lásd HENKE 2022: 4.

típusú, korábban meghaladottnak tekintett kockázat (államok közötti háborús konfliktus) visszatéréseivel magyarázható.

A *sarkalatossági probléma* ebből a szempontból egy sajátossága miatt kiemelt rész-kategória, amelynek a különleges jogrenddel összefüggő felmerülése is ambivalens: a hagyományos hazai közjogi értékelés szerint a sarkalatos törvények köre – az Alaptörvény tehermentesítésén túl – végső soron a politikai érzékenységgű területek fokozottabb konszenzusigényét biztosító eszköz. Mindez ugyanakkor az alkotmányozó többség megléte (és ismétlődésének valószínűtlenné nyilvánítása) folytán a Velencei Bizottság értékelésében fordult előbb az Alaptörvény kiüresíthetőségének eszközévé,⁴⁰ majd a demokratikusan megválasztott hipotetikus új parlamenti hatalom akadályává.⁴¹ Míg tehát a különleges jogrendi részletszabályok esetében a viszonyítás alkotmányossági vonatkoztatási pontjához képest a sarkalatosságból eredő többletfeltétel jogi zárványokat eredményező demokratikus döntéshozatali akadállyá fajul, a különleges jogrend kihirdetőségével vagy meghosszabbíthatóságával kapcsolatban ugyanazon (vagy szigorúbb) eljárási feltétel megmarad a garanciális elemek pozitív minősítettsége körében.⁴²

A *különleges jogrendi kihirdetési feltételek*⁴³ egyik eleme a definíciók értékelhetősége, a másik pedig az esetleges alaptörvényi időbeli korlátozottságok érvényesülése. Az első szempontból elsődlegesen a számszerűséget, nem pedig a kategóriák összessége által lefedett esetkörök szükségességét értékelték: míg először visszaigazolást nyert a differenciált, 2011-es változatában öt különleges jogrendi esetet megkülönböztető szabályozási rendszer,⁴⁴ az AT9M esetében a már hateleművé duzzadt szabályozás egyszerűsítésének igénye a Velencei Bizottság külön jelentésében és az EU 2021-es jogállamisági országjelentésében is megjelenik.⁴⁵

Ennek során a Velencei Bizottság a sarkalatos törvényi szint hiányában a szabályrendszer tényleges alakíthatóságából eredő bizonytalanságokra utalt a Kormány jogkörének kiterjesztése mellett, az EU 2021-es országjelentése ezzel szemben a parlamenti jogkörkiterjesztés egyensúlyozó szerepének visszaigazolása mellett az alkotmánybíró-sági kontroll tényleges veszélyhelyzeti megvalósulását bírálta.⁴⁶ Az AT10M-ről önálló

⁴⁰ CoE CDL(2011)016 55–56. bekezdés 11.

⁴¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011): *Draft Opinion on the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 6 June 2011 Opinion no. 618 / 2011 CDL(2011)032 [a továbbiakban: CoE CDL(2011)032] 12. bekezdés 4.

⁴² CoE CDL(2021)029-e 76. bekezdés 18–19.

⁴³ Fontos mindezek mellett utalni arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában ismert az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 15. cikkén alapuló derogációk megkérdőjelezése a demokratikus társadalmakban a „demokratikus társadalmakban feltétlenül szükséges korlátozások” elve alapján. A különleges jogrendi feltételrendszer önmagában azonban ennek során nem tárgya a vizsgálatnak, csak a derogáció hivatkozásával szolgáló tényhelyzet megalapozottsága. Lásd ECHR 2022: 3–10. A Covid-válságkezelés Magyarország vonatkozásában derogációs értesítés nélkül valósult meg, így a magyar Covid-jogkorlátozási ügyekben az EJEE általános szabályai szerint kerülne sor az egyes intézkedések megengedettségeinek elbírálásra.

⁴⁴ CoE CDL(2011)032 135–138. bekezdés 27.

⁴⁵ CoE CDL(2021)029-e 75. bekezdés 18. és Európai Bizottság (2021): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2021. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Brüsszel, 2021. július 20. SWD(2021) 714 final (a továbbiakban: EU Jogállamisági országfejezet 2021), 24.

⁴⁶ EU Jogállamisági országfejezet 2021: 22–24, különösen 182. lábjegyzet.

velencei bizottsági jelentés nem ismert, az EU 2022-es országjelentése pedig tartózkodik a fogalmi kiterjesztések minősítésétől. Megjelenik ezzel szemben az alkotmánybírósági beadványok sikerességi mutatóinak kiemelése és a felülvizsgálati önkorlátozások bírálata az ügyekben ellenérdekeltek, illetve külső „szimpatizánsok” felvetései alapján. Ezek alapján visszatérő megállapítás az eltérő szabályok extenzív alkalmazásának bírálata a Covid-válságkezeléssel összefüggésben, megállapítva a veszélyhelyzet fennálltát, de szükségessége/megengedhetősége szempontjából csak a határozatlan idejűség vagy a határozott idők folyamatos hosszabbításának gyakorlatát rögzítve.⁴⁷

A *különleges jogrendi* intézkedések értékelése szempontjából elkülöníthető dimenzió a békeidőszaktól különválasztható, egyes különleges jogrendi időszakokhoz kapcsolódó *kötelezettségek* (Alaptörvény XXXI. cikk) megítélése, illetve az alapjog-korlátozó egyéb intézkedések megengedettsége. Itt a katonai szolgálati kötelezettség, a honvédelmi munka- és polgári védelmi kötelezettség, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség (a továbbiakban: GASZ) keretrendszere lehet vizsgálat tárgya azzal, hogy az AT9M végső soron a hadiállapokra korlátozta a katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség értelmezési tartományát, a többi kötelezettséget ugyanakkor nem érintette, bár a kapcsolódó szabályok békeidőszaki értelmezési tartományának megjelenése a Vbő. és az új Hvt. alapján valószínűsíthető.

A szolgálati kötelezettség vonatkozásában a polgári szolgálati alternatíva hiánya 2011 óta exponált, de el nem fogadott bírálat tárgya,⁴⁸ a két további személyes szolgálati kötelezettség rendszerszinten viszont visszaigazolt az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából, bár a GASZ a közteherviselés és a tulajdoni korlátozhatóság dogmatikájának oldaláról, az első kiegészítés szempontjából is érintett.⁴⁹ Az AT9M bírálata során, mivel nem a különleges jogrendi részre fókuszált elsődlegesen, az Alaptörvény XXXI. cikkét pontosító 4. cikk nem eredményezett önálló kiemelést.

A kettős intézményrendszeri bírálatok röviden úgy foglalhatók össze, hogy sem a különleges jogrendi feltételrendszer felülvizsgálata (függetlenül egyébként a részleteiben visszaigazolt konkrét korrekciós irányoktól), sem pedig a feltételrendszer korrekciója nélküli esetleges kiterjesztő értelmezés nem nyerte el a bírálók rokonszenvét. Szarkasztikusan megfogalmazva: rendszerszinten az elvárás az „éjjeliőr-állam” lenne, leginkább hibernált állapotban, annak ellenére, hogy a Covid-válságkezelés nemzetközi horizontális összevetésében a Velencei Bizottság általános jelleggel kiemelte a kihívásokra reagáló intézkedésekre való felkészültség elégtelen szintjét, illetve az egyes különleges jogrendi intézkedések értékelésének lépcsőzetes metodikáját.⁵⁰

⁴⁷ EU Jogállamisági országfejezet 2022: 29.

⁴⁸ Vess össze CoE CDL(2011)032 84–85. bekezdés 18. és Council of Europe – Venice Commission (2011b): *Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)*. Strasbourg, 2 August 2011. Opinion no. 621/2011 CDL(2011)058 Article XXXI – Military service 8.

⁴⁹ CoE CDL(2011)032 86–89. bekezdés 18–19.

⁵⁰ A szabályozás, a kihirdetés és az egyes rendelkezések érvényesítése más-más szempontú szükségességi és arányossági mérlegelésének elemzését lásd TILL 2022: 40, 132–136, illetve különösen: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2020): *Report. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 34. bekezdés 8.

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

Összegzés

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

A védelmi és biztonsági reform elsődlegesen mégsem csak a külső körülmények és kihívások változása folytán determinált, hanem egyfajta visszahatásként a biztonság komplex fogalomhasználatának dominánssá válásának a következménye, részben pszichikai jellegű. A kihívások értelmezési szűrője szempontjából nagyobb mértékű a változás, mint azt önmagában a kihívások halmozódása feltétlenül szükségessé tette volna azzal együtt is, hogy a különböző típusú biztonsági kihívások egyidejű kezelésének szükségessége 2014-től kezdődően folyamatosan erősödött, egyfajta kumulatív hatást eredményezve amellet, hogy a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság rendezvényei köré szerveződött kutatások ösztönző hatása is kiemelésre érdemes.⁵¹

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

Azzal ugyanakkor, hogy az AT10M a veszélyhelyzet AT9M szerinti fogalmát is felülvizsgálta, végső soron megváltoztatta a különleges jogrend küszöbének kezelésével kapcsolatos kormányzati szabályozási koncepciót. Ellentétben ugyanis az Alaptörvény korábbi 53. cikk (1) bekezdése szerinti veszélyhelyzet-fogalommal, az új 51. cikk

⁵¹ Összefoglalásként lásd különösen a KÁDÁR 2020: 9, 13–15, 19–20 és 24–31. oldalak lábjegyzeteiben megjelölt tanulmányokat, valamint a *VBSZK Műhelytanulmányok* 2021–2022. évi kiadványait.

(1) bekezdés „élet- és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztető esemény”-fordulatra épített megfogalmazása sem tartalmi szempontból nem korlátozott a korábbi definícióból példálózó felsorolás részeként átemelt elemi csapásra és ipari szerencsétlenségre, sem pedig az ok országon belülsége szempontjából nem determinált.

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

Míg tehát az Alaptörvény régi 53. cikke esetében az AT10M szomszédos államból áterjedő hatások kezelésére irányuló hármas oki kiterjesztése nélkül az új típusú veszélyhelyzet kihirdethetősége fel sem merülhetett volna, az AT9M hatálybalépésétől az új 51. cikk gyűjtőfogalmi megfogalmazása fenntartható lett volna akár az áterjedő hatások nevesítése nélkül is. Megítélésünk szerint ezen alternatíva választása esetén valósult volna meg a védelmi és biztonsági reform gyorsított hatálybaléptetése, nem pedig az újratervezéssel kapcsolt felgyorsítás.

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

Míg ugyanakkor a „háborús helyzet” megfogalmazása összekapcsolja az AT10M szerinti kiegészítéseket az AT9M további négy beépülő előfordulásával, a „fegyveres konfliktus” és „humanitárius katasztrófa” megfogalmazások el is különülnek az AT9M szóhasználatától. Míg az AT10M Általános indokolása egyértelműen és ismétlődő jelleggel háborúnak minősíti az orosz–ukrán konfliktust, az 1. cikkhez fűzött részletes indokolás utal ugyan az AT9M szerinti fogalmak értelmezési tartományára, ténylegesen ugyanakkor önálló fogalomalkotásba kezd.⁵² Mindez abból a szempontból izgalmas, hogy az AT10M-et megelőző alkotmányos szövegkörnyezet megfogalmazásai szempontjából

⁵² „[...] A *háborús helyzet fogalmát a nemzetközi hadijog szerint* kell értelmezni: lényeges kiemelni, hogy a »háborús veszély« e fogalmi körbe nem tartozik bele, minden esetben *meg kell valósulni háborús cselekményeknek* ahhoz, hogy a veszélyhelyzetet ki lehessen hirdetni. [...] A *fegyveres konfliktus fogalma* alá a nemzetközi hadijognál *szélesebb értelemben minden (ideértve például a polgárháborús) fegyveres konfliktust* is indokolt felvenni. A *humanitárius katasztrófa fogalma* alatt akár a háborús helyzetből, akár a fegyveres konfliktusból, akár más okokból (például elemi csapás, természeti katasztrófa stb.) kialakuló,

- a „katasztrófa” fogalma kizárólag az Alaptörvény XXXI. cikk utolsó két bekezdésében maradt meg a katasztrófavédelmi cél elemeként a *sui generis* kötelezettségek megalapozása érdekében;
- a „fegyveres” jelző a katonai minőséggel összefüggő kontextusokban rögzült az AT9M szerint (a hatás oldaláról túllépve ugyanakkor a kizárólagosság igényén), a szükségállapot (polgárháborús) minősítő szerepét viszont elveszítette egyes célzatos vagy súlyosabban minősített jogellenes cselekmények rovására.

A „háborús helyzet” AT9M szerinti valamennyi előfordulása ugyanakkor nem tényhelyzet, hanem az Országgyűlés – köztársasági elnöki döntéssel nem helyettesíthető⁵³ és a békekötés ellentétpárjaként tételezett – jogi deklarációja, amely ugyanakkor nem feltétlenül kapcsolódik a hadiállapot kihirdetéséhez. Ténylegesen viszont mégis a 2022. október 31-ig hatályos hadiállapot fogalmának jogutódja.⁵⁴ Az AT10M által használt „háborús helyzet” tényhelyzeti szituációja így – a kifejezett nevesítés ellenére is – nehézkesen illeszkedik az AT9M terminológiájához.

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

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

Míg az uniós kritikák szemléletmódja a direkt okozatossági érvelés szempontjából meghatározott, az AT10M válasza végső soron a hibrid és küszöb alatti kihívások áttételes következményei, és a közreható felek hatásainak komplexitása miatt kényszerült egy alaptörvény-korrekcióra, időben atipikus módon beékelődve az AT9M bevezetésébe. A védelmi és biztonsági reform felgyorsított hatálybaléptetési fordulónapjával egyidejűleg az AT10M-en alapuló veszélyhelyzet új alkotmányos feltételek szerinti kihirdetése

az emberi életet tömegesen veszélyeztető súlyos élethelyzetek értendők.” AT10M Részletes indokolás az 1. cikkhez (a szerzők kiemeléséivel).

⁵³ Az AT9M 11. cikkhez fűzött részletes indokolása tizedik bekezdés (a szerzők kiemeléséivel): „A hatályos alaptörvényi szabályokhoz képest eltérés, hogy a köztársasági elnök nem nyilváníthatja ki a háborús helyzetet. A [...] háborús helyzet kinyilvánításával kapcsolatos hatáskörgyakorlást ugyanakkor indokolt minden körülménytől függetlenül az Országgyűlés kizárólagos hatáskörében megtartani, annak ugyanis nincs közvetlen kapcsolata a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmények kezelésével.”

⁵⁴ Az AT9M 5. cikkhez fűzött részletes indokolása mindezt kifejezetten nevesíti is (a szerzők kiemeléséivel): „[...] Lényeges kiemelni ugyanakkor, hogy az Alaptörvény kizárólag fogalmi változtatást vezet be ennek kapcsán, a normaszöveg tartalmi értelmezése esetén az ezidáig hatályos »hadiállapot kinyilvánítása« fordulat megegyezik a tervezett »háborús helyzet kinyilvánítása« fordulattal. E körben az értelmezés kereteit az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában című 1913. évi XLIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi közjogi gyakorlat határozza meg.”

valósult meg,⁵⁵ így egyre valószínűbb a veszélyhelyzet kiterjesztett tényállásának tartós hatályosulása,⁵⁶ illetve a különleges jogrendi eszközökkel kezelni hivatott biztonsági kihívások halmozódása. Mindez addig védhető a többoldalú bírálatok mellett is, amíg a cél és az eszközök elválaszthatósága bizonyítható marad, és nem az eszköz válik céllá.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BBS Communications Group [é. n.]: *Identifying Risk – Known Knowns, Known Unknowns and Unknown Unknowns*. Online: <https://bbscommunications.com.au/identifying-risk-known-knowns-known-unknowns-and-unknown-unknowns/>
- Brown, Cody M. (2008): *The National Security Council. A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. Washington DC: Project on National Security Reform.
- CSIKI VARGA Tamás – TÁLÁS Péter (2022): Megerősített elrettentés és védelem – a NATO új stratégiai koncepciójának és madridi csúcstalálkozójának értékelése. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, 2022/8. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemzesek_2022_8.pdf
- DORMAN, Andrew M. – KAUFMAN, Joyce P. szerk. (2014): *Providing for National Security. A Comparative Analysis*. Stanford: Stanford University Press.
- ECHR (2022): *Derogation in Time of Emergency*. Online: www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf
- ESTRADA, Jessica (2020): How Your Perception Is Your Reality, According to Psychologists. *Well+Good*, 2020. február 7. Online: www.wellandgood.com/perception-is-reality/
- FARKAS Ádám (2021): A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14(4), 22–28. Online: <https://szakikkadatbazis.hu/doc/1888937>
- FARKAS Ádám (2022a): A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ehC2g>
- FARKAS Ádám (2022b): *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2022c): A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/2. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/alpG9>
- FARKAS Ádám et al. (2017): A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán. In TÁLÁS Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 159–178.
- GILLI, Andrea et al. (2022): Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept. *NDC Research Paper*, 2022/24. Online: www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=771

⁵⁵ Lásd az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet.

⁵⁶ A Vbő. rövid, de hatásában alkotmányos jelentőségű kiegészítését eredményezte a 2022. évi XXXII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról, amely az időtartamot ismételterő módon 180 napban limitálta.

- HENKE, Marina (2022): The “Dos and Don’ts” of Strategy Making. *NDC Policy Brief*, 2022/6. Online: www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=754
- HORNÁCSÉK Júlia szerk. (2019a): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13038/Web_PDF_vedelmi_igazgatas_mukodesenek_tapasztalatai.pdf?sequence=1
- HORNÁCSÉK Júlia szerk. (2019b): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13037/Web_PDF_vedelmi_igazgatas_rendszere.pdf?jsessionid=A5F8FB34C1B9EDCB9559190C4F835830?sequence=1
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994): *A katona és az állam*. Budapest: Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó.
- KÁDÁR Pál (2020): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(4), 7–33. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/hO4Hg>
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/21. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KAJTÁR GÁBOR (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- KELEMEN Roland (2018): A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege). *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(1), 63–94. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1_063-094.pdf
- KESZELY László (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12398/Teljes%20sz%c3%b6veg%21.pdf?sequence=16&isAllowed=y>
- NOLTE, Georg (2003): *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter Recht.
- PONGRÁCZ Alex (2020): Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. *MTA Law Working Papers*, 2020/2. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/allamkudarc-es-allamepites-avagy-egy-valos-kihivas-koncepcionalis-ertelmezesei-es-a-katonai-kezeles-allami-aspektusai>
- SCOTT, Paul F. (2018): *The National Security Constitution*. Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney: Hart Publishing.
- SPITZER Jenő (2018): Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? *Honvédségi Szemle*, 146(2), 30–41. Online: http://real.mtak.hu/124868/1/HSZ_2018_146_2_Spitzer_Jeno.pdf
- SPITZER Jenő (2019): *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- STUART, Douglas T. (2008): *Creating the National Security State. A History of the Law that Transformed America*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

- SZENES Zoltán (2022): Felkészülés a háborúra? A NATO új stratégiai koncepciójának értékelése. *KKI Elemzések*, KE-2022/41. Online: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2022.41>
- TILL Szabolcs Péter (2016): Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4(1–2), 7–63. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00006/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2016_1-2_007-064.pdf
- TILL Szabolcs Péter (2022a): A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai II. (Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése). *Védelmi-Szabályozása és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/25. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Gxu8c>
- TILL Szabolcs (2022b): *Különleges jogrend 2020–2023*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- VÁMOSI Zoltán et al. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi Kiadó.

Felhasznált jogforrások

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya
Magyarország Alaptörvénye
Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)
Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)
1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgákra vonatkozó szabályokról
400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
Council of Europe – Venice Commission (2011a): *Draft Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 17 March 2011. Opinion no. 614/2011 CDL(2011)016. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)016-e)
- Council of Europe – Venice Commission (2011b): *Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)*. Strasbourg, 2 August 2011. Opinion no. 621/2011 CDL(2011)058. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e)
- Council of Europe – Venice Commission (2021): *Hungary. Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020, Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)*. CDL-AD(2021)029-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e)
- Európai Bizottság (2021): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2021. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Brüsszel, 2021. július 20. SWD(2021) 714 final. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rorl_country_chapter_hungary_hu.pdf
- Európai Bizottság (2022): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2022. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Luxembourg, 2022. július 13. SWD(2022) 517 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0517&from=EN>

- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011): *Draft Opinion on the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 6 June 2011 Opinion no. 618 / 2011 CDL(2011)032. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)032-e)
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2020): *Report. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014 2020. június. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2021): *Hungary Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum (Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law)*. Strasbourg, 3 June 2021. Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)045-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)045-e)
- NATO (2022): *NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

Függelék

Az NBS és az NKS ötlépcsős stratégiaépítési modellnek megfeleltetett kivonata

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
1. Stratégiai cél	5. A biztonságos Magyarország rendelkezni fog azzal a <i>társadalmi és gazdasági szilárdsággal, állampolgári elkötelezettséggel, valamint kormányzati vízióval</i>, amely akár a fokozódó globális bizonytalanság körülményei között is képes <i>kiszámíthatóságot, együttműködési hajlandóságot, és szükség esetén, ellenálló és elrettentő képességet</i> kifejezni. [...] A haderő <i>ütemes fejlesztése</i> tovább bővíti annak lehetőségeit, hogy megvédjük alapvető értékeinket és érdekeinket valamint az euroatlanti biztonság aktív és hiteles hozzájárulói maradjunk a jövőben is. 95. Magyarország erős és egységes, sikeres integrációs pályán marad és vonzó integrációs perspektívát kínál Európában érdekelt, mivel földrészünk csak gazdasági és katonai erejét egyesítve maradhat versenyképes az átalakuló világrendben. A kohézió, a szolidaritás és a tagországok nemzeti érdekei párhuzamos szem előtt tartásával kell válaszokat keresni az EU előtt álló súlyos kihívásokra, mint például a külső határok védelme, az eladósodottság magas szintje, a nemzetközi gazdasági versenyképesség fenntartása vagy a népesség elöregedése. 126. A biztonság szavatolása érdekében elsődleges cél a <i>nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának, valamint a nemzeti együttműködés szilárdságának erősítése</i>. Az azonosított kihívások megelőzése, kezelése és elhárítása <i>elsődlegesen nemzeti felelősség, amely a Kormány feladata, együttműködésben a társadalommal</i>. A biztonság elsődleges alapja a <i>szilárd társadalmi, gazdasági és pénzügyi szerkezet</i>, valamint nemzeti szinten a <i>megelőző és védelmi intézkedések fenntartható és rugalmas rendszere</i>, ezen belül pedig a <i>haderő, valamint a rendvédelmi szervek</i> (a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a katasztrófavédelem és rendvédelmi feladatai tekintetében az állami adó- és vámhatóság) célirányos fejlesztése. A határainkon túlról érkező fenyegetések esetében a nemzetközi segítség elmaradása vagy késedelve esetén azonban önállóan, <i>nemzeti szinten is képesnek kell lenni a válaszadásra</i>. A biztonság erősítésére irányuló erőfeszítéseknek, beleértve Magyarország nemzetközi szerepvállalását is, <i>széles körű lakossági támogatáson kell alapulnia</i> [...].	1.5. Magyarország <i>stratégiai célkitűzése</i>, hogy 2030-ra olyan Magyar Honvédséget építsen, amely a NATO tagjaként és a régió egyik meghatározó haderejeként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az <i>összkormányzati védekezést</i> a katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni szövetségi és európai uniós tagságából származó feladatait [...]. 4.1.2. A <i>modern állam fegyveres védelmének és a nemzet biztonságának alapja a felkészített nemzeti haderő, a haderőt támogatni és fenntartani képes védelmi ipar, a nemzet egysége, valamint a vezetés támogatottsága</i>. [...] A <i>stratégiai szintű elrettentés és védelem szempontjából meghatározó Magyarország NATO- és európai uniós tagsága</i>, ugyanakkor az önálló nemzeti képességek fejlesztése a NATO és az Európai Unió védelmi képességeit is növeli, ezáltal a kontinens stabilitását és biztonságát erősíti [...]. 4.1.4. A Magyar Honvédségnek a képességfejlesztések végrehajtásával olyan <i>korszerűen felszerelt, magasfokú mobilitással és reagálóképességgel rendelkező haderővé kell válnia</i>, amely képes nemzeti és szövetséges keretek között azonnali, gyors és hatékony beavatkozásra. Továbbá a Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie szövetségi keretek között nagy intenzitású, összhaderőnemi műveletekben történő nagyobb szerepvállalásra, amely alapot teremt az alacsonyabb intenzitású (békétámogató, válságkezelő stb.) műveletekben a rugalmas, feladathoz igazított részvételre is.

⁵⁷ Az NKS oszlop számozása a fejezet és a bekezdés kombinációja a visszakereshetőség érdekében. A táblázat NBS- és NKS-kivonatokat tartalmaz a szerzők kiemelésével.

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
2. Fő kihívások	36. Magyarország <i>pénzügyi sebezhetősége</i> az utóbbi években számottevően csökkent, a nemzetközi pénzpiacoknak való kitettségünk azonban kockázati tényezőt jelent. Hazánk gazdasági és <i>pénzügyi rendszerének stabilitása és ellenálló képessége</i> fontos nemzeti érdek és biztonságpolitikai szempont, szuverenitási kérdés. 40. Közvetlen tengeri kijáratral nem rendelkező országhént, valamint a történelmi okokból egy irányban kialakított energetikai infrastruktúra következtében Magyarország <i>energiaellátása tekintetében kiszolgáltatott</i>. 68. Az <i>állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák</i> száma, változatossága és határfoka növekszik. A befolyásolás egyik eszköze lehet a nemzetközi közvélemény szervezett és módszeres Magyarország ellen hangolása. Az információk műveletek hatékonyságát növeli, hogy az álhírek, dezinformációk terjedését a közösségi média rendkívül gyorsá teszi. A nyílt befolyásolás politikai és gazdasági nyomásgyakorlásban is megjelenhet, amely során az ellenérdekelt nemzetközi szereplők korlátozni próbálhatják hazánk cselekvőképességét. Részletes kihíváskatalógus: 124. pont	4. Változékonny és nehezen kiszámítható biztonsági környezetünkben <i>előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain</i>, közvetett térségünkben vagy stratégiai távolságokban. A modern globalizált világban a <i>távoli válságok is rövid idő alatt begyűrűzhetnek</i> a régió és az ország területére, aláásva az állampolgárok és a haza biztonságát, ahogy azt a 2015. évi illegális migrációs válság is bizonyította. <i>Az állami szereplők eszköztárában a nem katonai eszközök mellett növekvő szerepet kap a katonai erő egyre gyakoribb agresszív alkalmazása</i>. Mindez különösen indokolja a nemzeti ellenállóképesség erősítését, valamint a haderő képességeinek és készültségének növelését [...]. 2.2. A <i>Magyar Honvédség alkalmazására állami és nem állami szereplők által jelentett fenyegetések esetében egyaránt</i> sor kerülhet. [...] A NATO vagy az Európai Unió egy vagy több tagállamát érő <i>váratlan fegyveres támadás lehetősége sem zárható ki</i>, ezért Magyarországnak és egyben a Magyar Honvédségnek – a vállalt szolidaritás jegyében – készen kell állnia az ezek elhárításához kapcsolódó szövetséges vagy európai uniós feladatok ellátására, külföldön és belföldön (befogadó nemzeti támogatás keretében) egyaránt.
3. A kihívások okai	1. [...] Az új kihívások alapja a <i>formálódó, többpólusú világrend</i>, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló <i>szabályok átalakítására való törekvés</i>, a <i>biztonsági kihívások változó arculata</i>, továbbá az olyan <i>globális kihívások</i>, mint a <i>klima- és a demográfiai változások</i> felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, végül pedig a <i>technológiai forradalom</i> társadalomformáló hatásai. 44. Magyarország biztonsági helyzete jelenleg szilárd, NATO és EU tagsága pedig ezt a biztonságot tovább növeli. A kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást vetítenek előre, amelynek fő elemei: a <i>váratlanság</i>, a <i>változékonyság</i>, az <i>összetettség</i>, a <i>hatalmi centrumok közötti növekvő versengés</i>, a <i>globális közjavak újraosztásának szándéka</i>, a <i>klimaváltozás</i>, a <i>szűkebb régióknak geostratégiai kihívásai</i>, a <i>befagyott konfliktusok</i>, a nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége, a migráció kiváltó okai és következményei, a túlnépesedés, az erőforrások szűkössége, a fundamentalista vallási irányzatok és a terrorizmus, a válságok átalakuló jellege, a technológiai forradalom és a növekvő digitális és pénzügyi sérülékenység.	1.5. Az utóbbi években meghatározó változások történtek a globális technológiai környezetben. A <i>diszruptív technológiák</i> a meglévő hagyományos eljárásrendeket, alkalmazási elveket felülírják, a folyamatokat megszakítják és azokat – akár kockázatot vállalva – egy radikálisan újszerű megoldással, eszközzel megváltoztatják, forradalmian új irányba terelik. [...] A minden területen jelenlévő <i>mesterséges intelligenciával</i> rendelkező robotok, a forradalmian fejlődő drónraj technológia, az ember-robot együttműködésben megvalósuló katonai feladatvégrehajtás, az automatizált döntéshozatali technológiák, a 3D nyomtatás katonai alkalmazása, a kibertér műveletek és az irányított energiájú fegyverek, valamint a nagy pontosságú és autonóm csapásmérési képességekkel rendelkező haditechnikai eszközök alapjaiban változtatják meg a jelenlegi hadviselés szabályait és eljárásrendjét. A jövő hadszínterein <i>kisebbségi létszámú, fejlett technológiai támogatással rendelkező szembenálló felek</i> megjelenése várható.

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
3. A kihívások okai	46. A <i>globalizáció</i> következtében tovább nőtt az <i>államok kölcsönös függősége</i>, így a globális folyamatok minden ország biztonsági helyzetére kihatnak. A válságok jellege jelentős átalakuláson ment keresztül. A válságok korai előrejelzés nélkül, rendkívül gyorsan, számottevő figyelmeztetési idő nélkül alakulhatnak ki és terjedhetnek át más országokra, régiókra. Az államok közötti <i>nyílt háborúkat számos esetben nehezen kategorizálható konfliktusok váltják fel</i>. Egyre nagyobb teret nyer az <i>aszimmetrikus és a hibrid hadviselés</i>, amelyek révén feltörekvő vagy újra megerősödő államok, illetve nem állami szereplők katonai és nem katonai eszközök változatos kombinációját alkalmazva kívánják érvényesíteni érdekeiket, sokszor leplezett módon. Ez a fajta hadviselési módszer elmosza a béke és a háború közötti éles határvonalat, nehezen áttekinthető, a háborús küszöb alatti, „szürkezónás” átmeneti állapotokat alakítva ki. <i>Megfelelő védelmi képesség hiányában ez nemcsak megnehezítheti, de egyenesen lehetetlenné is teheti, hogy a megtámadott fél gyors és határozott választ adjon, vagy felkészüljön a megelőzésre.</i> 65. A <i>migrációs szempontból kibocsátó országok</i> belső nehézségei rövid idő alatt eskalálódhatnak, ami könnyen az adott állam működésképtelenné válásához, sőt akár polgárháború kialakulásához vezethet, és a határokat átlépve nemzetközi konfliktussá szélesedhet. Az instabilitás táptalaja az olyan határokon átívelő fenyegetéseknek, mint a terrorizmus, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szerverkereskedelem vagy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció. Az instabil régiók és válságövezetek hatásai hazánkat is elérik.	1.7. A jelenkori korszerű háborúban elmosódik a hadászati és a hadművelleti szintek közötti különbség, valamint <i>megváltozott a győzelem fogalma</i>, ugyanis a támadó félnek a politikai cél elérése érdekében nem szükséges az ellenség területének elfoglalása, haderejének, fegyveres erőinek megsemmisítése, gazdasági potenciáljának teljes lerombolása. A győzelem kivívásához elegendő lehet a hadászati csapásmérő erővel, nagy pontosságú fegyverrendszerekkel az ellenség állami és <i>közigazgatási vezetés-irányítás központjainak, létfontosságú infrastruktúrájának a támadása</i>, a kommunikációs rendszerek működésének blokkolása, a <i>politikai vezetés cselekvési képességének ellehetetlenítése</i>, valamint az ellenség hadereje, katonai infrastruktúrája vonatkozásában a vezetési objektumokra történő csapásmérés, összességében tehát a célsország feletti teljes körű ellenőrzés megszerzése. 9. Globális és regionális háborúk esetén a szemben álló felek korlátozás nélkül, minden rendelkezésükre álló eszközzel és minden hadszíntéren képesek a fegyveres küzdelem egyidejű megvívására. Magyarország egy nagy kiterjedésű és intenzív jellegű globális háborúban a <i>NATO tagjaként az európai hadszíntér részeként válhat érintetté</i>, akár támadások célpontjává [...].
4. Ellenérdekű tevékenységek	51. Felértékelődött a <i>biztonság katonai eleme</i>. Az euroatlanti térség biztonságára kihívást jelentő <i>állami szereplők erőteljes ütemben növelik katonai kiadásait</i> és képességeiket, míg a <i>nem-állami szereplők</i> növekvő mértékben tesznek szert <i>stratégiai csapásmérő képességekre</i>. Egy Magyarország vagy szövetségesei ellen irányuló fegyveres támadás jelenleg kevésbé valószínű, de a romló általános biztonsági környezetben és egyes <i>szomszédos régiók biztonságának nagyfokú törékenysége</i> miatt nem lehet figyelmen kívül hagyni a hagyományos konfliktusok kialakulásának, vagy váratlan támadás bekövetkezésének lehetőségét Magyarország közvetlen környezetében sem, ideértve a szövetségeseinket érő, az Észak-atlanti Szerződés 5. cikke hatálya alá tartozó helyzeteket is. Különösen fontos ez annak fényében, hogy <i>csökkent a konfliktusok tér- és időbeli kirobbanásának, valamint jellegének előrejelezhetősége</i>.	2.3. Az <i>állami szereplők a nem hagyományos hadviselés eszköztárát</i> is alkalmazhatják, amely révén a nem katonai eszközök célirányos felhasználása akár fegyveres támadásnak megfelelő hatásokat is kiválthat. A válaszadást sok esetben megnehezíti az elkövető azonosításának nehézsége (attribúció), illetve annak politikai következményei. Ellenérdekelt állami szereplők az <i>információs technológia</i> eszközeivel a Magyar Honvédség vezetés-irányítási rendszerének megbénítására vagy működésének akadályozására is törekedhetnek. Magyarország a fizikai biztonságot veszélyeztető vagy jelentős anyagi károk okozására képes <i>kiberképességeket fegyvernek</i>, alkalmazásukat pedig akár <i>fegyveres támadásnak</i> tekinti, amelyre adott esetben katonai válaszadás is lehetséges.

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
4. Ellen- érdekű tevékenysé- gek	52. A nemzetközi jogot figyelmen kívül hagyó nagyhatalmi törekvések Európa és közvetve hazánk biztonságát is megkérdőjelezhetik. Az agresszióval kikényszerített területszerzés alapjaiban változtatta meg biztonsági környezetünket, jelentősen megnövelve az esetleges konfrontáció kockázatát. Továbbra is törekedni kell a <i>párbeszédre</i>, ugyanakkor készen kell állni az ellenünk vagy szövetségeseink ellen irányuló, akár figyelmeztetés nélkül, hagyományos vagy nem hagyományos eszközökkel végrehajtott agresszió elrettentésére és kivédésére is.	2.4. A <i>tömegpusztító fegyverekkel</i> Magyarország és/vagy a környező országok ellen végrehajtott támadás valószínűsége <i>alacsony, következményei azonban beláthatatlanok</i>. Ebben az esetben a Magyar Honvédség képességeinek alkalmazása elkerülhetetlen. A hagyományos és nukleáris, illetve kettős képességű <i>rakétarendszerekkel</i> esetlegesen végrehajtott, Magyarország ellen irányuló támadásokkal szembeni védelem szövetségi keretek között valósul meg, amelyhez hazánk is aktívan hozzájárul. 2.5. A 21. században állandósulnak a <i>nem állami szereplők</i> jelentette kihívások, amelyek kezeléséhez a Magyar Honvédség elsősorban azok keletkezési helyén, a válságkezelési műveletekben való szerepvállalása révén járulhat hozzá. Jelentős fenyegetést képez a radikális ideológiák és a terrorizmus terjedése Európán belül, illetve annak periferiáján. [...] Ide sorolható a <i>forradalmi technológiák</i> illetéktelen kezekbe kerülésével a nemzet biztonságát veszélyeztető támadások vagy terrorcselekmények végrehajtása is.
5. Kezelési módok	8. Nemzeti szuverenitásunk olyan megkérdőjelezhetetlen alapérték, amely természetes módon van jelen hazánk kül- és belpolitikájában egyaránt. Elsődleges biztonságpolitikai érdekünk a folyamatosan változó viszonyok között a magyar állam önrendelkezésének, cselekvési szabadságának oltalmazása, megőrzése és erősítése. Magyarország és a magyar állampolgárok mindenoldalú – politikai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, technológiai, környezeti, egészségügyi, katonai, rendészeti, információs és kibertérbeli – biztonsága alapvető érték. Biztonságunk megteremtése, fenntartása és erősítése olyan követelmény, amely minden további kormányzati célkitűzés teljesülésének előfeltétele. 26. A nemzet megővéséhez szükséges feladatok teljesítése érdekében, továbbá a szövetségi rendszerek kollektív védelmi, válságkezelési vagy nemzetközi biztonsági együttműködési tevékenységében való részvételhez, hozzájárulásaink biztosításához megfelelő nemzeti önerőre van szükség a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem és a terror-elhárítás területén egyaránt.	4.2.1 A honvédelem nemzeti ügy, ezért a kormányzat és az államigazgatás minden szintjén és szervezetében ki kell alakítani az arra irányuló erőforrásokat és az erőfeszítéseket összehangoló együttműködést. Bár az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenállóképesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében. Mindez magába foglalja az állam- és közigazgatás, a gazdaság, a társadalmi szerveződések és az egyének békeidőszaki felkészítését és fejlesztését is, mivel az ország biztonságát csak ezek együttes megléte és együttműködése biztosíthatja [...]. 4.2.3. A honvédelem összkormányzati koordináció keretében működő rendszerének Kormány általi irányítása a honvédelemért felelős miniszter útján valósul meg oly módon, hogy az ötvözi az ország és a társadalom honvédelmi felkészítésének, valamint a Magyar Honvédség irányításának a feladatait [...].

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
5. Kezelési módok	31. <i>Hibrid támadással szembeni ellenálló képességünk növeli a nemzet egysége, demokráciánk szilárdsága, a közös nyelv, a felgyorsított döntéshozatali képesség</i>, valamint a honvédelmi és rendvédelmi erők szoros együttműködése egymással és a releváns polgári infrastruktúrával. Az új biztonsági kihívások miatt azonban folyamatosan szükséges fejleszteni az információs és kiberhadviselés elleni védekezés rendszerét. 55. Magyarország <i>nem fejleszt robusztus stratégiai támadó kapacitásokat</i>, ezért kiemelten kezeli, és nagy jelentőséget tulajdonít a <i>fegyverzetellenőrzési, leszerelési, és non-proliferációs</i> rendszerek tevékenységének. Tagjai vagyunk a legtöbb ilyen jellegű nemzetközi egyezménynek és megállapodásnak. Hosszú ideje aktív szerepet vállalunk a <i>multilaterális szervezetek</i> keretein belül megvalósuló biztonság- és védelempolitikai együttműködésben és fellépésben [...].	4.4.5. Az <i>interoperabilitás kialakításának</i> első szintje a katonai képességek két- és többoldalú formában történő összehangolt fejlesztése más NATO- és EU-tagállamokkal. A második szintet a szövetségeseinkkel és európai unióbeli partnereinkkel folytatott közös kiképzések és gyakorlatok jelentik, mind a fizikai, mind a virtuális térben. Az interoperabilitás legmagasabb szintjét a közös regionális formációkban és a készenléti erőkben történő részvétel jelenti, ezért törekedni kell az ezekben történő rendszeres szerepvállalásra [...].