

A biztonsági-stratégiai dokumentumok és a jogszabályi környezet kapcsolata

Bevezetés

Jelen fejezet a biztonságpolitikai stratégiai dokumentumok rendszerét, helyét, jogszabályi környezethez történő illesztésének kérdéseit vizsgálja, kiemelten a rendszerváltozást követő hazai gyakorlatra. A kérdéskör rendkívüli komplexitása – különös tekintettel a biztonságpolitikai kérdések összetettségére – és a tanulmány terjedelmi korlátai miatt törekedtünk ennek megfelelően a vizsgálat kereteit szűken értelmezni, és eltekintettünk a stratégiák belső szerkezeti, tartalmi elemeinek tárgyalásától. Mindazonáltal tanulmányunkban építettünk azokra az értékes részeredményekre, amelyek az elmúlt évtizedekben a hazai tudományos életben elemzésekkel, vizsgálatokkal segítették a nemzeti szintű stratégiai dokumentumok értelmezését és a hazai stratégiai gondolkodás fejlődését.

Értelemszerűen a „stratégiák” vagy akár a „stratégiai dokumentumok”¹ tárgyszavak alatt megtalálható tudományos munkák szerteágazó módon értelmezik a stratégiák kérdéskörét, ami alapvetően a stratégia mint fogalom értelmezésére vezethető vissza. Ebben a tekintetben fogalmilag egyrészről az előrelátás szándékát, a tervezést, a cél eléréséhez vezető utat jelenítheti meg, más olvasatban ennek a folyamatnak az eredménytermékét is a „stratégia” (mint dokumentum) jelöli. Míg az első esetében a stratégiai tervezési módszerek sajátos területeinek megújuló fejlődését láthatjuk, addig a stratégiai dokumentumok rendszerében a nemzetközi szintérre is kitekintve egy összetett, a politikai és jogszabályi környezethez illeszkedő, gyakran országonként is eltérő gyakorlattal találkozhatunk.

A stratégiának mint fogalomnak a hadviseléshez köthető gyökerei vitathatatlanok. Tartalmi és értelmezési bővülését tekintve a hazai rendszerváltozás időszakában még a hadtudományi kötődés dominanciáját láthatjuk, és az ezredfordulót megelőzően is a „katonai erők kifejlesztésének és alkalmazásának művészete és tudománya béke és háború idején”² értelmezési eleme volt meghatározó. Napjaink hadtudományi gondolkodásában azonban már jól látható a fogalmi bővülés,³ többek között a NATO-terminológia megjelenésével, valamint a „stratégia” hadtudományon túlmutató térhódításának köszönhetően.

¹ Idetartoznak a nemzetközi szervezetek politikai prioritásai alapján kidolgozott stratégiai tervek. Lásd például az Európai Bizottság stratégiai dokumentumainak rendszerét.

² Szabó József (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995. 1226.

³ Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 979.



A stratégiák rendszere, a dokumentumok hazai evolúciója

A biztonsághoz kapcsolódó stratégiai dokumentumok sajátos helyet foglalnak el az egyes országok nemzeti jogszabályi vagy akár nemzetközi jogi környezetében. Rendeltetésük, hogy hosszabb távon elérendő célokat megfogalmazva valamilyen lépésre késztessek az érintett szereplőket, és meghatározzák azokat az irányokat, tennivalókat, eszköz-rendszereket, amelyek ezek eléréséhez szükségesek. Ennek megfelelően a tanulmány szempontjából vizsgálendő biztonsági stratégia „egy adott nemzet, állam, szövetségi rendszer vagy csoport megtervezett, összehangolt, hosszú távra szóló, központilag vezérelt megfogalmazása és a megvalósítás érdekében tett intézkedések összessége”.⁴

A stratégia mint dokumentum széles körben épít a tudományos és szakmai területek szakembereinek együttműködésére, amelyben fontos elem a normatív szabályozási környezettel való összhang megteremtése, az ahhoz történő hozzáillesztés. Hazánkban az elmúlt évtizedekben számos, a biztonság tágra értelmezett területéhez sorolható stratégia született, aminek okai között a nemzeti szintű stratégiaalkotási szándék, a nemzetközi szinten lezajlott stratégiaalkotási folyamatok hatása, a változások alapján történő kiigazítás vagy akár új irányú (például kiberbiztonsági, mesterséges intelligenciára vonatkozó) stratégiák megalkotása is szerepel.

Általánosan megfogalmazható, hogy a nemzeti szintű biztonsági dokumentumok hierarchiájának csúcán a nemzeti biztonsági stratégiák dokumentumai állnak, amelyek széles spektrummal tekintenek ki a külső biztonsági környezetre, veszik számba az ott megjelenő kihívásokat, kockázatokat, fenyegetéseket, és meghatározott céljaik mentén kívánnak „stratégiát” megfogalmazni az oda vezető úthoz. Fontos hangsúlyozni, hogy ezeknek a magas szintű biztonság(politika)i dokumentumoknak a belső tartalma összhangot mutat az adott ország alaptörvényével és az esetleges szövetségi tagságból adódó alapelvekkel. A dokumentumhierarchia alacsonyabb szintjén, az ágazati stratégiák sorában jelenhetnek meg többek között a katonai, a külügyi, az energetikai, a gazdasági-pénzügyi vagy akár a tematikusan készülő és több ágazatot (szakminisztériumot) érintő nemzeti szintű kiberbiztonsági stratégiák.

A rendszerváltozást követő időszakban hazánkban az ország biztonságához való viszonyának a biztonság- és védelempolitikai alapelvek dokumentumai adtak keretet. A stratégiai dokumentumokká fejlődés csak ezt követően, az ezredfordulóhoz közeledve következett be. Ezek sorában a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről a rendszerváltást követően, 1993-ban megalkotott 11/1993. (III. 12.) számú, illetve a honvédelem alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) számú OGY határozat tekinthető a biztonságpolitikai gondolkodást állami szinten meghatározó első két dokumentumnak.

A szakirodalom azonban csak a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájáról 1998-ban, a 94/1998. számú OGY határozattal elfogadott dokumentumot tekinti azon kezdeti elemnek, amely megindította a hazai Nemzeti Biztonsági Stratégia (valamint a Katonai Stratégia) kidolgozásának a kormány felelősségébe utalt folyamatát. Ehhez

⁴ Héjja István – Kenedli Tamás: *Az elemző-értékelő munka elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011. 17.

a keretet a terjedelmében is rövid határozat utolsó, 17. pontja teremtette meg, miszerint „a Magyar Köztársaság Országgyűlése gondoskodik az e dokumentumból adódó feladatok teljesítéséhez szükséges feltételek biztosításáról. A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálataért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért”.⁵

Időrendben ezt követően 2002 májusában fogadták el a 2144/2002. számú Korm. határozattal kiadott nemzeti biztonsági stratégiát, majd 2004-ben jelent meg a korábbi váltó 2073/2004. számú, a Magyar Köztársaság (új) nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló kormányhatározat, amely évekig meghatározta az alacsonyabb szintű stratégiák kidolgozásának irányát is. Ehhez igazodva alakították ki például 2008-ban a Magyarország külkapcsolati stratégiájáról szóló 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozattal elfogadott külkapcsolati stratégiát, valamint 2009-ben az 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozattal elfogadott katonai stratégiát. A következő fordulópontot a 2012-ben kiadott, Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat jelentette, amely a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégia, NBS) 2020-ban történt megjelenéséig töltötte be a legmagasabb szintű biztonsági stratégia szerepét.

Az NBS-sel összhangban álló ágazati stratégiák kidolgozásának feladata általánosságban végigkísérte az elmúlt 30 év stratégiaalkotási törekvéseit, az azonban már további kérdés, hogy ezen ágazati stratégiák milyen mértékben, illetve egyáltalán elkészültek-e. A 2004-ben kiadott NBS esetében például határidőket és felelősöket megnevezve fogalmazódott meg az alacsonyabb szintű ágazati stratégiák kidolgozásának feladata, a 2012-ben kiadott NBS-ben ugyanakkor a felelősök és a határidők már nem jelentek meg.⁶

Általánosságban jól látható az is, hogy a hazai gyakorlatban a rendszerváltozás időszakát követően kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégiákra egyaránt jellemző azok kormányhatározatban (annak mellékleteként) történő kiadása. Mindezzel összhangban a végrehajtásról szóló ágazati stratégiai dokumentumok már a felelős szaktárcák („feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek”) tevékenységét igénylik. A 2020-ban kiadott – hatályos – NBS összeállítása is a kormány felelősségi körében jelent meg, az általuk meghatározott szakértői kör (minisztériumok) előkészítésével. A határozatban a kormány a stratégiai dokumentum végrehajtását szolgáló ágazati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatát, illetve elkészítését írja elő a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek számára feladatként.

A stratégiák készítésének napjainkra már széles körben elfogadott, akár az állami szférához kapcsolódó készítési módszertanai, előírásai ismertek. Hazánkban az állami oldalon zajló stratégiai tervezés és dokumentumok készítése során a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet emelhető ki, amely „szabályozza

⁵ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.

⁶ Solti István: A nemzetbiztonsági stratégia a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2. (2014), 3. 47–60.

a [...] közpolitikai dokumentumoknak tekinthető, nem jogi dokumentumok típusait”.⁷ A szabályozás kiterjed a nemzetközi szinten elterjedtebb úgynevezett zöld, illetve fehér könyvre, valamint megjeleníti többek között a kötelezően elkészítendő stratégiai tervdokumentumokat (például ország-előrejelzések vagy akár nemzeti középtávú stratégia). A nyugati országokban gyakran találkozhatunk „a védelmi stratégiát, a hadsereg fejlesztésére, a gazdaság biztonságára és nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és személyzeti fejlesztésére vonatkozó kormányzati elképzeléseket, közép- és hosszú távú célokat”⁸ rögzítő dokumentumokkal, az úgynevezett fehér könyvekkel mint előremutató „szándéknyilatkozatokkal”. Mint Gajdusчек megfogalmazza, „ilyen jellegű dokumentumok ugyan korábban is léteztek, ám ezek státusza meglehetősen bizonytalan volt, illetve legtöbbjük [...] jogi formában vagy nem-jogi állami normaként jelent meg”.⁹

A stratégiaalkotás jogszabályban meghatározott folyamatai

A stratégiai tervdokumentumok „előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket” a hazai szabályozásban hatályos, már említett 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletből ismerhetjük meg. Az itt megfogalmazottakat kell alkalmazni az állami szféra oldalán¹⁰ készítendő stratégiák esetében, amelyek többek között törvény vagy az Országgyűlés normatív határozata, illetve akár nemzetközi szerződés vagy egyéb nemzetközi kötelezettségvállalás alapján jönnek létre, de ennek rendszere alkalmazható például az államigazgatási szervek által elkészítendő (intézményi) stratégiákra is.

A stratégiák megalkotására általánosságban véve összetett szempontrendszer vonatkozik. A kormányzati szinten készülő biztonságpolitikai dokumentumoknak mélyebb szakmai elemei és iránymutatása legalább kétirányúnak tekinthető. Az egyik az, hogy „kijelöli az intézmények által ellátandó feladatokat, elhatárolja a hatásköröket, megteremti a feladatellátáshoz szükséges megfelelő jogszabályi háttérrel és rendelkezésre bocsátja a szükséges forrásokat”,¹¹ másrésztől tagadhatatlan a politikai üzenete a kívüllág felé. Kifejezi, hogy a kormányzat (fel)ismeri a biztonságot fenyegető tényezőket, és kész azokra reagálni. Ezen tényezők és cselekvési irányok együttese azonban a külső környezet

⁷ Gajdusчек György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016. 55.

⁸ Sabjanics István: A nemzetbiztonság jogi koncepciója. In Csink Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Budapest, Pázmány Press, 2017. 3. pont – A nemzet(i)biztonsági stratégia. 113.

⁹ Gajdusчек (2016): i. m. 55.

¹⁰ A rendelet hatálya kiterjed a kormányra, a minisztériumokra, a Miniszterelnöki Kormányirodára, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra. Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet.

¹¹ Dávid Ferenc: Nemzeti biztonság és nemzetbiztonság a stratégiaalkotásban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 3. 11.

(például szomszédos ország) számára üzenetként jelenik meg, kifejezve a megfogalmazó állam érdekeit (például békés együttműködésre törekvés a szomszédos országokkal), vagy akár a nemzetközi szövetségi együttműködés iránti szoros elkötelezettséget.

A hazai szabályozás alapján a kormányzati stratégiai irányításra vonatkozó alapelvek között jelennek meg¹² a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések, valamint a különböző, egymáshoz kapcsolódó stratégiák időbeli¹³ összhangjának biztosítása (a rövidebb időtávot felölölő stratégia hozzáillesztése a hosszabb időtávra szóló stratégiához). A rendelet kitér továbbá¹⁴ a stratégiában megfogalmazottak megvalósíthatóságának, a megvalósítás pénzügyi hátterének vagy akár a kapcsolódó stratégiai tervdokumentumok egymásra épülő rendszerének kérdéseire is.

A hazai és nemzetközi stratégiák szerkezetét tekintve számos hasonlósággal találkozhatunk. Ennek okai a stratégiatervezési módszerekben és az elmúlt évtizedekben egyre inkább letisztult és általánosan alkalmazott dokumentumszerkezetek elterjedésében kereshetők. Hazai viszonylatban a tudományos környezetben fejlődő ismeretek és modellek mellett a stratégiai tervezés egy-egy elemére alkalmazható módszerek emelhetők ki. Példaként említhetők a külső környezet feltárásához, a tendenciák feltérképezéséhez alkalmazható, a stratégiák elemeként megjelenő azon különböző elemzési módszerek, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy meglévő adatok, információk birtokában segítség a komplex folyamatok jobb megértését és a jövőre irányuló döntések megalapozását. Többek között ilyen módszer a kockázatelemzés, a forgatókönyv-készítés (szcenárióanalízis), vagy akár a széles körben ismert SWOT-, illetve PEST-elemzés.¹⁵

A kormányzati szintű stratégiakészítés támogatására ugyanakkor elkészültek azok az ajánlások,¹⁶ útmutatók, amelyek az egységes tervezési folyamatokat segítették. Ezek között emelhető ki a Miniszterelnöki Hivatal által 2004-ben kiadott kormányzati stratégiaalkotási útmutató,¹⁷ majd a 2008-ban közzétett stratégiaalkotási kézikönyv¹⁸, amely segítséget nyújt a kormányzati szintű stratégiaalkotáshoz és a módszertani ismeretek alkalmazásához. Mint ez utóbbi dokumentum bevezetője megfogalmazza, a kézikönyv „a stratégiaalkotás általános, minden szakpolitikai területre érvényes tennivalóit gyűjti egybe”.

¹² 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 6. §.

¹³ A stratégiák időtávját a vonatkozó hazai szabályozás a következőkben határozza meg: hosszú távú: tíz évet meghaladó időtáv; középtávú: legalább négy-, legfeljebb tízéves időtáv; rövid távú: legalább egy-, legfeljebb négyéves időtáv.

¹⁴ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 6. § (9).

¹⁵ A SWOT- (*strengths* – erősségek; *weaknesses* – gyengeségek; *opportunities* – lehetőségek; *threats* – fenyegetések), valamint a PEST-analízis (*political* – politikai; *economic* – gazdasági; *socio-cultural* – társadalmi-kulturális; *technological* – technológiai) olyan eszközök, amelyek elemei elemzési keretet biztosíthatnak egy kérdéskör viszonyainak megismeréséhez. Az elemzési módszereket lásd Héjja–Kenedli (2011): i. m. 35–46.

¹⁶ Kádár Krisztián: A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2017.

¹⁷ Miniszterelnöki Hivatal: Módszertani útmutató a kormányzati stratégia tervezéséhez (2004).

¹⁸ Stratégia-alkotási Kézikönyv. A Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján (2008. szeptember).

A stratégiatervezés jogszabályban meghatározott különleges céljai és a jogi normaalkotás korlátai

A tanulmány által vizsgált szempontrendszerben is feltétlenül igaz, hogy a stratégiai gondolkodás, illetve szemlélet meghatározó jellemzői, hogy a proaktív jogalkotást preferálja, a célokat beazonosítja, ezen célokhoz prioritásokat rendel, és végül a rendelkezésre álló összes információ alapján hoz megalapozott döntést. Amennyiben e jellemzők közül egy vagy több nem teljesül, az eredménytermék ugyan létrejön, azonban az csak nevében, de nem tartalmában tekinthető stratégiának.

Korlátozott információk megléte esetén törekedni kell arra, hogy a stratégia mint jogi norma az egyébként is kötelező jogalkotási eszközként megjelenő, szükséges mértékű általánosítás eszközével élve kellő rugalmasságot biztosítson, egyfajta keretet alkosson a prioritások útján a célok eléréséhez. A hon-, valamint rendvédelem, illetve a nemzetbiztonság feladatrendszerére alapozó stratégiaalkotás esetében megjegyezhető, hogy *minden* információ nagyon ritkán áll rendelkezésre, azonban mégis a körülményekhez képest megalapozott döntést vagy annak előkészítését várja el az irányító. Így lényegében az ezekért felelős szervezeteknek – önállóan vagy a feladatban érintett, illetve ahhoz kötődő feladatrendszerű más szervezetekkel együttműködésben – stratégiai gondolkodás eredményeként kell szakmailag megszövegeznie a hon-, valamint rendvédelem, illetve a nemzetbiztonság szakterületét érintő stratégiákat. Mindezt annak érdekében, hogy a jogforrást végül kibocsátó testület vagy személy (Országgyűlés, ágazatot irányító miniszter) megvizsgál(tat)hassa a(z esetlegesen) már meglévő stratégiai tervdokumentumokat és a kapcsolódó központi államigazgatási tevékenység keretrendszerét, a norma tervezetében leírtak megvalósíthatóságát, valamint pénzügyi kivitelezhetőségét úgy, hogy ezzel egyidejűleg ellenőrzi a tervezetben szereplő célok, prioritások, intézkedések, javaslatok összeegyeztethetőségét a kormányzat politikai célkitűzéseivel.

A nemzetbiztonsági ágazat szempontrendszerének sajátosságai a stratégia kodifikációja során

A nemzetbiztonsági ágazatra vonatkozó szabályok rendszerének állandó felülvizsgálatát meghatározó jelleggel két eszköz biztosítja, a jogi normák hatásának, eredményeinek utólagos vizsgálata, valamint tartalmi deregulációja. Az ágazat fontosságának megfelelő szintű normaalkotási követelményekhez híven ezeket nemcsak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az egyes jogszabályok és az ágazatra vonatkozó komplett normakörnyezet folyamatos, illetve célzott felülvizsgálatára.

Idesorolható például az utólagos hatásvizsgálat keretében a jogszabály tényleges hatásainak a szabályozás megalkotása, illetve módosítása idején várt hatásokkal, valamint a javasolt módosításoknak az esetleges jogkorlátozások arányosságával való összevetése. A tartalmi deregulációs kötelezettség az előzőekben megjelenítettek mellett kiemelten jogi-kodifikációs szempontok alapján szolgálja a jogbiztonság, a jogrendszer átláthatósága

és a normavilágosság szempontjait. Előbbieknek az ágazati stratégiaalkotásra gyakorolt hatása jelentős, mivel a cél eléréséhez szükséges eszközök, erőforrások elérhetősége nagymértékben meghatározza a reális célképzést, vagyis a stratégiát szakmailag előkészítő szervezetek tudják reálisan meghatározni a prioritásokat és az erőforrásigényt a célok ismeretében.

A nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazott erők, eszközök és módszerek együttes hatásmechanizmusának szabályozási rendszere a jogforrási hierarchia legmagasabb szintjétől a legalacsonyabbig terjedő széles skálán helyezkedik el. Ezeket a magyar nemzet biztonságának védelme érdekében – döntően titokban, néha nyíltan – alkalmazzák a szolgálatok munkatársai. A jogi normákban megjelenő feladatok végrehajtása valószínűsíthető alapjog-korlátozással jár együtt, emiatt ezeket az állami monopóliumként kodifikált intézkedéseket szigorú előírások között gyakorolhatják az erre feljogosított szervezetek. Előbbiek alapozzák meg azt a szempontrendszert, amelynek megfelelően az előkészítő szervezetnek és a jogalkotónak is vizsgálnia kell az egyes stratégiákkal szoros kölcsönhatásban lévő, kiemelt jelentőségű normaszöveg-változások megfelelését a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényből levezethető alapelveknek, az indokoltságnak, a szükségességnek és az arányosságnak.

E vizsgálat legegyszerűbb, de talán mégis legfontosabb szabálya, amely példaként említi a normakontroll jelentőségét is, hogy a törvényben meghatározott feladatok elvégzése céljától eltérő esetben tilos titkos információgyűjtést folytatni. Azaz hiába vetődik fel valamilyen másfajta cél egy stratégia előkészítése során, azt legkésőbb a jogalkotó törli a tervezetből, vagyis a stratégia normaszövegéből.

A jogi eszközökkel folytatott hadviselés szempontrendszerének érvényesülése a stratégiák előkészítése során

A stratégia tervezése, illetve előkészítése során emiatt is indokolt kiemelt figyelmet fordítani a tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírások részletes áttekintésére, a szakmai döntés-előkészítés korlátaira. Fontos megjegyezni, hogy jogszabálynak – e tanulmány témájának területeit érintően (is) – a törvényeket, kormányrendeleteket, miniszteri rendeleteket tekintjük. A jogalkotásra vonatkozó törvény¹⁹ és a végrehajtására kiadott, a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten szereplő jogi norma előírásai kizárólag a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogszabályok esetében alkalmazandók kötelezően. Így azokra a kormányhatározatokra és országgyűlési határozatokra vonatkoznak csak a szigorú előírások, amelyek tartalmukat tekintve az előbbi testületek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját rögzítik. Emiatt a tervezet szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítását, valamint az előzetes hatásvizsgálatot nem kötelező elvégezni például egy új NBS elkészítésekor. A kibocsátónak nincs indokolási kötelezettsége, továbbá a tervezet véleményezésekor sem kötelezhető olyan egyeztetésre, mint amilyenre egy jogszabály készítése esetében. Nem szükséges

¹⁹ 2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról.

az utólagos hatásvizsgálatot elvégezni, ahogyan a tartalmi felülvizsgálat végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket sem kell alkalmazni. A munkájukra igényes kodifikációval foglalkozó szakemberek esetében íratlan szabály, hogy a nem jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő tervezetek készítése, szerkesztése során – a lehetőségekhez mérten – a jogalkotásról szóló törvény és különösen a végrehajtására kiadott miniszteri rendelet²⁰ előírásait is igyekeznek figyelembe venni annak érdekében, hogy a jogalkotás egységessége érvényesüljön.

A stratégia mint eredménytermék szövegezése, vagyis a kibocsátó részére történő felterjesztés, a jogalkotó döntésének előkészítése során különös figyelmet kell fordítani a jogi és szakmai aspektusra, tudva, hogy az álhírek terjesztésének egyik legveszélyesebb területe a jogalkotás tevékenységének támadása hazai és nemzetközi szinten. Az úgynevezett *lawfare*,²¹ amely elsősorban a jogi eszközök alkalmazását jelenti a hibrid hadviselés során, értelmezhető²² lehet úgy, mint a jogalkotás legfelsőbb szintje által alkotott jogforrások folyamatos, az esetek többségében nem feltétlenül megalapozott támadása is, mivel célja a jogalkotó hiteltelenítése, a belé vetett közbizalom megingatása. A joguralmának helyességébe vetett társadalmi bizalom gyengítése alkalmas az állam destabilizálására, mozgásterének csökkentésére. Ideértve a kibocsátó által kihirdetett – biztonsági tartalmú – stratégiákat vagy az azokkal összhangban álló, alárendelt szervezetek által végzett – biztonsággal összefüggő – tevékenység jogszerűségét.

Az írott jogban szereplő tiltások, korlátok ugyanakkor egy stratégia előkészítésekor felszínre hozhatják a létező jogszabályok, ideértve a hon- és rendvédelmi, illetve nemzetbiztonsági ágazatot érintő törvények módosításának szükségességét. Ez megerősíti azt a feltételezést, hogy a hon- és rendvédelem, illetve a nemzetbiztonsági szervezetek által készített szakmai koncepciók, javaslatok – akár egy ágazati stratégia tervezetének formájában is – kölcsönhatásba léphetnek a kormányzati politikával, ezáltal a korábban említett összefüggés a célok és prioritások, valamint az eszközök és módszerek alkalmazása között egyfajta együttműködést hoz létre.

Az összhang mint célkitűzés megjelenik a kormány részéről is a hatályos NBS előírásaiban:²³

„Az állami szervek saját szakterületükön folyamatosan értékelik a nemzeti és a nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megteszik a szükséges lépéseket a megelőzés és a kezelés érdekében. [...]”

²⁰ 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről.

²¹ A kifejezés használatáról bővebben lásd: Charles J. Dunlap: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st [Century] Conflicts*. Konferenciatanulmány. Washington (D. C.), Harvard University, 2001.

²² Dunlap álláspontja szerint a jogi hadviselés egy saját magunknak okozott seb, amely a jogállamiság elvéhez történő ragaszkodás útján megelőzhető. A modern hadviselés kulcselemének számít ez a szempontrendszer, Dunlap ismertetett művében megfogalmazott gondolata szerint ugyanis a jövő küzdelmeit inkább szavakkal, mint kardokkal vívják majd. Stabil, különösen (nemzetközi köz)jogi háttér nélkül nem fogadja el a közvélemény sem a háborúban való szerepvállalást, kiemelten annak megkezdését.

²³ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Záró rendelkezések, 176–177. pont.

A biztonság egyes részterületeiért felelős szervezetek a jelen dokumentumban adott iránymutatás figyelembevételével alkotják meg és vizsgálják felül saját szakági szabályozóikat.”

Vagyis azt határozta meg a jogalkotó, hogy a szakstratégiák kialakítása során a tárcáknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy azok álljanak összhangban a hatályos NBS-ben foglaltakkal.

A hatályos NBS kifejezetten előírja, hogy a biztonság egyes részterületeiért felelős állami szervezeteknek a stratégiában megfogalmazott iránymutatásokkal összhangban kell megalkotniuk és felülvizsgálniuk a tevékenységükre vonatkozó szakági szabályzókat, különös tekintettel a nemzeti katonai, a rendészeti, a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási, a katasztrófavédelmi, a kiberbiztonsági és a migrációs területre. Mindezt úgy kell elvégezni, hogy a hatályos NBS rendelkezéseit is a korábban említett, folyamatos felülvizsgálati kötelezettség terheli, így amennyiben valamely érintett szerv hatáskörében erre okot adó körülményt derít fel, jeleznie kell azt az irányító tárc(á)ja felé, hogy a szükséges normaalkotás kezdeményezhetővé váljon.

Vagyis ha az érintett szakmai szervezetek és a kibocsátó is követi az előírásokat, akkor kizárólag kölcsönösen együttműködve, egymást mozgásban tartva alkothatnak szakági szabályzókat, illetve szakstratégiákat.

Korlátozó tényezőként jelenik meg az a körülmény, hogy a minősített adatok védelméről szóló törvény nem tartalmaz tételes felsorolást rögzítő mellékletet, hanem a tevékenységet végző, szakmai anyagot (elő)készítő szervezet köteleességévé teszi annak mérlegelését, hogy mely adatok ismertethetők nyilvánosan, és melyek azok a közlések, amelyek nyilvánosságra hozatala kárt okozna Magyarországnak. A mérlegelés felelőssége a biztonsági, különösen az egyes biztonsági területekre vonatkozó szakstratégiák megalkotása témakörében jelentős: egy tévedés, egy felelőtlen intézkedés, illetve mulasztás – a károkozás mellett – büntetőjogi felelősségre vonással is járhat. Emiatt szükséges kiemelni azt aényt, hogy jogi szempontból különbséget kell tenni az alaki jogforrásokban a megjeleníthetőség szabadságának foka szerint is, vagyis amennyiben indokolt az adattartalom vizsgálata alapján, nem használható a nyílt kormányhatározat mint alaki jogforrás, hanem kizárólag minősített kormányhatározatban rögzíthető a tartalom. Utóbbi esetben azok és csakis azok ismerik meg a szakstratégia tartalmát, akik erre jogosultak, az idegen hírszerző szolgálatok nem tölthetik le egyszerűen az internetről a dokumentumot – kivéve persze, ha az a kibocsátó kifejezett célja, hogy legyen letölthető, és szolgáljon támpontként a kíváncsi olvasó számára.

Nemzetbiztonság a biztonsági stratégiák tükrében és a jogi sérülékenységvizsgálat

A (nemzeti) biztonsági stratégiáknak különös viszonya van a szűkebben értelmezett nemzetbiztonság területével, hiszen a biztonsági stratégiák mint dokumentumok alapját „az állam biztonságfelfogása, azaz a biztonságról, annak alkotóelemeiről, területei-

ról, különösképpen pedig a biztonságot fenyegető tényezőkről alkotott képe jelenti”²⁴. Ebben különös szerep hárulhat a nemzetbiztonsági ágazatra, amelynek stratégiai gondolkodáshoz kapcsolódó helyét és szerepét keresve az „előrelátás” támogatása, a pontos döntések meghozatalához szükséges információk megszerzése és értékelése emelhető ki. Napjainkban mindehhez egyre több, különböző formában keletkező és elérhető adat állhat rendelkezésre, amelyek előtérbe hozták az adatfúziós típusú gondolkodás és így komplexebb, pontosabb elemzések, akár előrejelzések készítésének lehetőségét. Ennek a tanulmány szempontjából kiemelkedő jelentőségű megnyilvánulása az angolszász jogterületen már alkalmazott, bírói döntéseket monitorozó mesterséges intelligencia, amely rossz kezekben alkalmas lehet a bűnözői körök számára „előrelátást, akár kockázatértékelést elősegítő támogatást” biztosítani.

A mesterséges intelligencia bevetésével támogatott dezinformációs műveletek, az álhírekkel történő operáció a lakosság tömeges és súlyos megbetegedésének kockázatát hordozó járványos betegség magyarországi megjelenésekor és gyors terjedésekor egymás hatását erősítő, az adott országgal szembeni (nemzetbiztonsági) kombinációként (műveleti intézkedések sorozataként) értelmezhető. A hatályos NBS által azonosított biztonsági kockázatokkal szembeni hatékony fellépés kormányzati igénye esetén cél lehet a szélesebb összhang megteremtése a teljes biztonsági szektorban.

A fenti dokumentumok közül az Európai Unió új, 2019–2024 közötti időszakra vonatkozó stratégiai menetrendje a társadalom hibrid fenyegetések, rosszhindulatú informatikai tevékenységek és dezinformáció elleni védelmének fontosságát nevezi meg – a legveszélyesebb kihívások közé sorolva ezeket –, valamint hangsúlyozza, hogy az ilyen veszélyek kezelése átfogó vizsgálatot igényel, több együttműködéssel, koordinációval, erőforrással és jelentős technológiai eszközpark bevetésével. Ez a feladatkör azért meglehetősen bonyolult, mert a tevékenység leginkább a nemzetállamok elszigetelése, hiteltelenítése útján valósul meg, vagyis – akár az EU, akár a NATO esetében – a tagállamok egymás iránti bizalmának csökkentése a cél.²⁵ Ennek ellensúlyozására válik elengedhetetlenül fontossá az ellenséges hírszerzési tevékenységgel szembeni ellenálló képesség erősítése.

A tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és más érintett nemzetközi szervezetek közötti szoros együttműködés – különösen a NATO-val – támogatná az EU-ban végzett ellenséges tevékenységekkel szembeni kémelhárítás összehangolását.²⁶ Ehhez társul továbbá, hogy a hibrid hadviseléssel mint nem katonai, vagyis nem hagyományos stratégiai kihívásokkal szemben adható válaszok (tényleges intézkedések), illetve a későbbi lépésként valószínűsíthető katonai tevékenység jelentős költségvonzattal jár. A nemzetközi szerepvállalás alanyaként Magyarország vonatkozásában kiemelt jelentősége van annak a szempontnak, hogy „a »korlátozott erőforrásokkal« rendelkező államok esetében a nemzetbiztonsági struktúrák hatékony működtetése, a koordinációs, irányítási,

²⁴ Csiki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. *Nemzet és Biztonság*, 2008. szeptember. 76.

²⁵ Európai Bizottság: Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete. Európai uniós válasz. JOIN(2016) 18 final (2016. április 6.).

²⁶ Európai Bizottság: Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A reziliencia és a hibrid fenyegetések kezelésére szolgáló képességek megerősítése. JOIN(2018) 16 final (2018. június 13.).

a technikai és az emberi erőforrásokra épülő információgyűjtő, az elemző-értékelő, vagy akár a különböző szakértői területek összehangolt munkája”²⁷ ténylegesen megvalósuljon, és így hasznosuljon akár a fenyegetések felderítése és elhárítása, akár Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek, céljainak érvényesítése során.

Jogi normaalkotási aspektusból jelentős szerepet tölt be az Európai Tanács hibrid fenyegetések és dezinformáció elleni munkacsoportja is. Mivel ez a szervezet közvetlenül az Állandó Képviselők Bizottsága alárendeltségében működik, képes lehet a hibrid fenyegetések elleni EU-szintű kezdeményezés, illetve tevékenység koordinálására. Fontos szerepe lehet továbbá az uniós szintű erőfeszítések támogatásában az EU kezdeményezésére Helsinkiben létrejött Hibrid Fenyegetések Elleni Kiválósági Központnak, amelyhez Magyarország 2019. december 10-én csatlakozott. A központ jelentőségét növeli, hogy a NATO támogatását is magáénak mondhatja, elég csak a PACE17 kibergyakorlat körülményeire utalni. Az ilyen szintű joginorma-előkészítő, illetve -kibocsátó szervezetek képesek arra, hogy akár a kiberhadviselés, akár a járványkezelés, akár a hibrid hadviselés témakörében közösségi szintű, igazán hatékony stratégiá(ka)t alkossanak. Az előbbi, kellően autentikus kibocsátó szervezetek erre irányuló jogi aktusa hiányában a nemzetközi együttműködés – jogi háttere – nem biztosított.

A biztonsági szektor korlátokkal kereshetőszábdalt jogterületét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az alapjogok érvényesülésének vizsgálatát eszközül használva elvégezhető az úgynevezett jogi sérülékenységvizsgálat. Ez a tevékenység a különleges jogrend idején hozott jogszabályok tekintetében széles körben megjelent a sajtóban, egyes civil szervezetek minden érintett jogszabályt ellenőriztek, és feltárták azok hiányosságait. A jogi sérülékenységvizsgálat az előkészítése a célzott támadásnak, a *lawfare* eszközürendszere alkalmazásának. A stratégiaalkotók és a kibocsátók szempontjából is célszerű erre a körülményre is figyelemmel lenni, mivel a *lawfare* a hibrid hadviselés láthatatlan fegyvere. Az ilyen jellemzőkkel körülírható (relatív új típusú) fenyegetettség jelenléte a nemzetközi szinten egyre meghatározóbb és időtartamát tekintve egyre kiterjedtebb.

A hadviselő fél²⁸ az összehangolt tevékenységsorozat közben a modern technológiák és eszközürendszerek által nyújtott képességeket, opciókat használja fel, és műveleteit kiterjeszti a kibertérre, a média világára, a gazdaságra és a társadalmi érintkezés különböző formáira is. Az egyes elemek (támadási formák) önálló vagy egymást kiegészítő (kombinatív) alkalmazása – a klasszikus támadási formák bevetése nélkül is – már alkalmas lehet a befolyásolásra, a zavarkeltésre, egyes államok belső rendjének a megbontására, a társadalmi tudat újraformálására. Az új típusú fenyegetettség fokozott szintjére tekintettel Magyarország kiemelt feladatként tekint a hibrid fenyegetések elleni fellépésre, illetve azok kezelésére. Ezt a hatályos NBS is leszögezi, ugyanakkor a *lawfare* kapcsán még csak a kifejezés jelentésével és a potenciális veszélyforrás alapvető tulajdonságaival ismerkedik a jogalkotó és a legtöbb szakmai szervezet.

²⁷ Dobák Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe. *Hadtudomány*, 8. (2015), 4. 114.

²⁸ A hibrid hadviselés eszköztárába tartozó intézkedések mögött nem feltétlenül kell egy adott államot és annak hírszerző szolgálatát keresni, ugyanis a terrorszervezetek, a nem állami szervezetek vagy a gazdasági élet befolyásos szereplői is képesek ilyeneket végrehajtani, alkalmazni.

Befejezés

A hibrid fenyegetések az állam működéséhez nélkülözhetetlen funkciókat támadják a célpontként kijelölt országban. Az egyre mélyrehatóbb és kiterjedtebb műveletek körülményeinek vizsgálata úgy látszik célravezetőnek, ha ezeket a nemzetközi kooperációban és a jogalkotásban egyaránt meglévő, illetve kialakítható lehetőségekre figyelemmel végezzük el, feltételezve, hogy a kihívások folyamatos változásban vannak, így a statikus, reaktív jogalkotási megközelítés nem kellően hatékony. Ez hatványozottan igaz a stratégiai szintű normák és a normákban megjelenített stratégiák alkotásakor.

A *Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050* című tanulmány szerzői szerint „szükség van arra, hogy a jövővel való szisztematikus foglalkozás rendszeres tevékenységgé váljon a hazai szakmai közösség berkeiben is a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan, a tudományterületek közti együttműködést is elősegítve”.²⁹ Jelen tanulmány is ehhez az előremutató gondolkodáshoz kíván hozzájárulni, hiszen a jövőkutatás szempontrendszerét is figyelembe véve, a proaktív jelzővel illelhető jogalkotási, illetve stratégia-készítési minőség eléréséhez folyamatosan kémlenünk kell a horizontot, és kellően rugalmas, általános szabályok megalkotásával a jogi sérülékenységvizsgálat próbáját is kiálló jogszabályokat és más jogi normákat – ideértve a stratégiákat is – szükséges előkészítenünk annak érdekében, hogy ne váljunk a *lawfare*, vagyis a hibrid hadviselés egyik első számú, kifinomult eszközének passzív alanyaivá.

Felhasznált irodalom

- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
- 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelveiről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- Csiki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. *Nemzet és Biztonság*, 2008. szeptember. 76–81.
- Dávid Ferenc: Nemzeti biztonság és nemzetbiztonság a stratégiaalkotásban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 3. 5–21.
- Dobák Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe. *Hadtudomány*, 8. (2015), 4. 113–130. Online: <https://tudasportal.hu>.

²⁹ Hideg Éva et al.: Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050. *Magyar Tudomány*, 179. (2018), 5. 726–727.

- uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/10159/2015_4_visegr%c3%a1di%20orsz%c3%a1gok.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Dunlap, Charles J.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st [Century] Conflicts*. Konferenciatanulmány. Washington (D.C.), Harvard University, 2001. Online: <http://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>
- Európai Bizottság: *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A hibrid fenyegetésekkel szembeni közös fellépés kerete*. Európai uniós válasz. JOIN(2016) 18 final (2016. április 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=HU>
- Európai Bizottság: *Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A reziliencia és a hibrid fenyegetések kezelésére szolgáló képességek megerősítése*. JOIN(2018) 16 final (2018. június 13.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0016&from=GA>
- Gajdusчек György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.
- Héjja István – Kenedli Tamás: *Az elemző-értékelő munka elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011.
- Hideg Éva – Mihók Barbara – Gáspár Judit – Schmidt Péter – Márton András – Báldi András: Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050. *Magyar Tudomány*, 179. (2018), 5. 714–728. Online: www.researchgate.net/publication/325138910_Kornyezeeti_jovokutatas_Magyarország_2050
- Hódos László: Gondolatok Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájában azonosított, egyes kiemelt nemzetbiztonsági aspektusairól. *Szakmai Szemle*, 18. (2020), 3. 21–31. Online: www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2020_3_szam.pdf
- Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Miniszterelnöki Hivatal: *Módszertani útmutató a kormányzati stratégia tervezéséhez*. Budapest, 2004. Online: <https://docplayer.hu/37271679-Modszertani-utmutato-a-kormanyzati-strategiai-tervezeshez.html>
- Sabjanics István: A nemzetbiztonság jogi koncepciója. In Csink Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 103–123.
- Stratégia-alkotási Kézikönyv. *A Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján* (2008. szeptember). Online: <https://docplayer.hu/7819997-Strategia-alkotasi-kezikonyv.html>
- Solti István: A nemzetbiztonsági stratégia a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2. (2014), 3. 47–60. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/2084/1362>
- Szabó József (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995.