

X. fejezet

Farkas Ádám: A védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog

Az, hogy fegyveres védelem nélkül nincs tartósan és biztonságosan működő állam, mind a történelemben, mind az államról és jogról alkotott különböző, mértékadónak tartott elméletekben¹ egyértelmű igazolást nyert. Az azonban már újnak mondható történeti vívmány, hogy az állam lényegében olyan rendet tartson fenn, amelynek az egyik alapja az önkorlátozás is, vagyis saját hatalmának alkotmányos, törvényes keretek közé szorítása. Ezt nevezzük alkotmányos államnak, újabban pedig a feltételrendszer egyre szélesebb körű megerősödése nyomán jogállamnak, amely a hatalom megosztásán, valamint a törvényeknek alávetett állam-működésen alapszik. Ennek a német *Rechtsstaat*, illetve az angol *rule of law* klasszikus elméleteire építve mára rendkívül széles körű irodalma és szabályozási követelményrendszere alakult ki. Ennek az önkorlátozásnak az alkotmányos foglalatát adja az állam erőszak-monopóliuma tekintetében az úgynevezett védelmi alkotmány és az azt kibontó védelmi alkotmányjog is, amely a mai értelemben Magyarországon az 1989-es rendszerváltozás politikai pillanatában született meg és amelyet érvényesíteni kell az alkotmányos állam más működési területein is. Ezek a fogalmak azonban még messze nem számítanak a bevett terminológia részének Magyarországon, sőt idehaza még a védelmi alkotmány körüli gondolkodás is egy szűkebb, mások mellett Patyi András, Till Szabolcs és Farkas Ádám munkássága körül kirajzolódó kutatói körre jellemző,² miközben a *Kriegsverfassung*, a *Heeresverfassung*, valamint a *Wehrverfassung*³ kategóriái révén akár a német jogi gondolkodás, akár a *Warpowers* és az 1947-es *National Security Act*⁴ révén az Amerikai Egyesült Államok (USA) közjogi rendszere tekintetében már mondhatjuk, hogy jelentős alapjai vannak a fegyveres védelem vagy a komplex biztonság fogalmához igazodó, a tág értelemben vett nemzetbiztonság szabályairól való rendszerszerű gondolkodásnak. A biztonsági környezet elmúlt évtizedben tapasztalt negatív változásai azonban előtérbe hozták az erős állam ideáját, valamint ezzel összefüggésben a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog jelenségeinek fokozott vizsgálatát és ebből következően szabályrendszerének megújítását is. Ez a trend Magyarországon különösen a rendőrségről, a nemzetbiztonsági szolgálatokról, a honvédelemről szóló törvények elmúlt fél évtizedes módosításai, illetve legutóbb az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, továbbá a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény (Vb.) 2021 nyarán történt elfogadásával egyértelműen kirajzolódott. Magyarországon az állam védelmi és biztonsági funkcióinak szabályozása, úgy fest, korszakos reform lehetősége előtt áll, amelynek értelmezésében kulcsjelentőségű a védelmi alkotmány és alkotmányjog kérdésének megfelelő értelmezése is.

¹ Vö. FARKAS 2019.

² Lásd: FARKAS–PATYI 2018; PATYI 2016; FARKAS–TILL 2016. KELEMEN 2022.

³ Ezekről példaként lásd BARTHOLD 1864; HOMME DE COURBIERE 1852; PULOVSKI 1873; PEUCKER 1848; MOSLE 1848.

⁴ Ezekről példaként lásd Committee on Foreign Affairs 1982; War Powers Resolution 1973; WEED 2019; ZEISBERG 2013; BOYER et al. 2005.

A védelmi alkotmány rendszerszintű összefüggései

Lényegét tekintve sem a védelmi alkotmány, sem a védelmi alkotmányjog, illetve a védelmi alkotmányosság nem tekinthető újszerű, teljességgel ismeretlen fogalomnak a magyar állam- és jogtudományi szakirodalomban. Mind az egyes alkotmánykommentárok, mind a honvédelmi jogra fókuszáló egyes szakírók bevezették már ezeket a fogalmakat, igaz, a komplex biztonság 20. század második felétől való megerősödése ellenére elsődlegesen inkább a honvédelemre és a haderőre fókuszálva. E fogalmak mégsem mondhatók sem elterjedtek, sem pedig a vitathatóságon felül állónak, ha azokról mélyebben gondolkodunk. Ennek alapvető oka az, hogy lényegét tekintve a védelmi alkotmány egy, a német nyelvterületről átvett fogalom és gondolatiság, amelynek teljes körű átültetésén még dolgoznunk kell. Ebből ugyanis kibontható, sőt az értelmezhetőség és alkalmazhatóság érdekében kibontandó a védelmi alkotmányjog és a védelmi alkotmányosság fogalma is, amelyek mellett már más területeken is értelmezést kezd nyerni az önálló, például gazdasági alkotmány és alkotmányosság tipizálása.⁵ E tekintetben fontos rögzíteni, hogy a védelem szó tágan értelmezendő, és az állam által végső esetben fegyveresen ellátott mindazon funkciókat értjük alatta, amelyek az erőszak monopóliumából következhetnek és a rend, a biztonság, a jogszerűség és a szuverenitás megóvásához szükségesek. Mint ilyen, a védelmi alkotmány tartalma átfedést mutat a tág értelemben vett, az angolszász térségben alkalmazott nemzetbiztonság tartalmával, illetve az Alaptörvény kilencedik módosításával és a Vbő.-vel megjelenő „védelmi és biztonsági” tevékenységek megfogalmazással.

Szűk értelemben azt mondhatjuk, hogy a *védelmi alkotmány* lényegében nem más, mint egy államnak a fegyveres védelmet meghatározó alkotmányos szabályainak összessége. Ennek hazai megjelenése, fejlődése és tágabb kortárs kérdései kapcsán kiemelendő Patyi András és Farkas Ádám munkássága. Eme szabályösszesség azonosítása írott alkotmánnyal rendelkező államoknál könnyebb, történeti alkotmánnyal rendelkező államoknál kicsit nehezebb, hiszen utóbbi esetben nehezebbé teszi a védelmi alkotmány, azaz az alkotmányos súlyú szabályok rendszerének elválasztását a védelmi alkotmányjogtól, azaz az adott államban megjelenő, alkotmányos szabályokat kibontó, közjogi jelentőségű és védelmi vonatkozású szabályok összességétől. Tágabb vagy materiális értelemben persze a védelmi alkotmány a szűk értelemben vett szabályösszességnél szükségképpen több, mivel a fegyveres védelemre irányuló alkotmányos rendelkezéseken túl magában foglalja azok egymással való összefüggéseit, az azokból kirajzolható elveket, illetve a fegyveres védelmet közvetlenül nem érintő alkotmányos szabályokkal való összefüggéseket is. Mindez persze megközelíthető úgy is, mint az adott állam alkotmányának a fegyveres védelmet érintő szabályai, de ezzel a megjelöléssel szemben a védelmi alkotmány, hasonlóan a gazdasági alkotmány terjedő gondolatához, egy gondolkodásmód kialakítására is szolgál, amely segít a fegyveres védelem állam- és jogtudományi sajátosságainak a közjogi kereteit jobban megragadni. A védelmi alkotmány fogalmi és rendszerszintű alkalmazása tehát egy lehetőség is, amely a pozitivisták szemléletű, azaz a védelmi jellegű alkotmányos szabályok összességére mint meglévőkre fókuszáló megközelítésen túl lehetőséget teremt arra is, hogy a lassan két évszázada rendkívül intenzív fejlődésben lévő állami erőszak-monopólium rendszerének közjogiasításában egy tartalmi szemléletű, proaktív és fejlesztő gondolkodási keretet találjunk. A védelmi alkotmány mint ilyen gondolati keret alkalmas lehet arra is, hogy az állam fegyveres védelmében egyre jelentősebb multidiszciplinaritást, vagy ha úgy tetszik, akkor a NATO vonatkozásában

⁵ Erre a legerőteljesebb példa hazánkban a gazdasági alkotmány és a gazdasági alkotmányosság önálló tételezésének erősödése a szakirodalomban. Lásd DRINÓCZI 2006; GADÓ 2013; CSERNY–TÉGLÁSI 2015.

már alapvetésként kezelt átfogó megközelítést⁶ segítsen megjeleníteni a közjogi gondolkodásban. Ez a fajta rendszerszerű megközelítés a jobb megértés mellett a fejlesztést is nagyobb mértékben szolgálhatja, mivel az állam védelmi és biztonsági funkcióit szükségképpen összekapcsolja ágazatok feletti módon, a komplex biztonság egésze felől segíti értelmezni és egyben az államműködés egészének tágabb keretébe, ha úgy tetszik, a 21. század összetettségének megvilágításába helyezi.

A védelmi alkotmány alatt tehát az állam végső soron fegyveres védelmi és biztonsági funkcióinak alkotmányos szintű szabályait, összefüggéseit értjük, amelynek a kiteljesedéséhez kulcsfontosságú az ezeket kibontó alacsonyabb jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói szint. Lényegében ezt, vagyis az állam védelmi és biztonsági funkcióira irányuló törvényi, rendeleti, közjogi szervezetszabályozói szabályok összességét ragadhatjuk meg a *védelmi alkotmányjog* fogalmával. Mint ilyen, a védelmi alkotmányjog szükségképpen átfedést mutat több jogterülettel is, mivel közjogi vonatkozásban összeöleli mindazokat a szabályokat, amelyek a fegyveres védelem alkotmányos működésének meghatározásához szükségesek. E körben a védelmi alkotmányjog tág értelmezésébe beleérthetők különösen:

- az alkotmányjog fegyveres védelemre és biztonságszavatolásra közvetlenül ható szabályai;
- a közigazgatási jog fegyveres védelemre és biztonságszavatolásra közvetlenül ható szabályai;
- a különféle védelmi és biztonsági szempontból fajsúlyos szakterületek, például közlekedés, elektronikus hírközlés, médiaszabályozás, élelmezésbiztonság, gyógyszerbiztonság, energetika stb. fegyveres védelemmel és biztonságszavatolással összefüggő sajátos szabályai;
- a honvédelem közjogi jellegű szabályai;
- a rendészet közjogi jellegű szabályai, valamint
- a nemzetbiztonsági tevékenységek közjogi jellegű szabályai.

Ebben a személetben a védelmi alkotmányjog nem tekinthető önálló jogterületnek, de nem azonosítható be csupán az alkotmányjog fegyveres védelmi szabályainak összességéeként sem, hanem valahol félúton helyezhető el a két meghatározás között. A védelmi alkotmányjog ugyanis az eltérő jogterületekre tartozó szabályokat a fegyveres védelem közjogi sajátosságai révén kapcsolja össze és ezáltal magában foglalja az összekapcsolt szabályok közti elvi, elméleti, rendszertani összefüggéseket, sajátosságokat is, amelyek egyébként visszahathatnak, vagy vissza kellene hogy hassanak az egyes érintett jogterületek sajátos védelmi és biztonsági szabályaira is.

Együtt szemlélve az előzőekben a védelmi alkotmányról és a védelmi alkotmányjogról leírtakat, azt gondolom, hogy a jogforrás-hierarchiából adódó viszonyon túl a védelmi alkotmányt a védelmi alkotmányjoggal a *védelmi alkotmányosság* köti össze. Ennek hazai vonatkozásai és meghonosítása kapcsán honvédelmi fókusszal Till Szabolcs munkássága, elsősorban politológiai és alkotmányelméleti szempontok esetében megkerülhetetlen. A védelmi alkotmányosság lényegében az alkotmányos szabályozásból és a jogforrás-hierarchiából eredően az alkotmányossági kritérium azon sajátos dimenziója, amely a védelmi és biztonsági feladatok szervezésére és ellátására irányul, és ebből következően az alacsonyabb szintű szabályozás-

⁶ Az átfogó megközelítés koncepciója a biztonsági kihívások komplexitásának növekedéséből adódóan a válságok kezelésének összetett és összehangolt civil-katonai-rendészeti, kormányzati és nem kormányzati szereplők által megvalósított kezelésének metodikáját és az arra való felkészülést jelenti. E tekintetben lásd: KESZELY 2013; MOLNÁR 2013; KESZELY 2016.

ban egy jól azonosítható védelmi karakterű követelményrendszert jelent. Egyszerűbben fogalmazva a védelmi alkotmányosság a védelmi alkotmánynál alacsonyabb szintű szabályozás terén a védelmi alkotmány rendelkezéseinek és összefüggéseinek való megfelelés sajátosságait jeleníti meg, védelmi és biztonsági elvek és sajátosságok mentén részletezve és specifikálva az általános alkotmányossági kritériumokat. A védelmi alkotmányosság, mint az alkotmányosság sajátos dimenziója, nem értelmezhető a védelmi alkotmány léte nélkül, mivel a védelemre ható alkotmányos szabályok hiányában nehezen volna megállapítható a speciális védelmi jellegű alkotmányos követelményrendszer a védelmi alkotmányjog, azaz az alkotmányos szint alatti védelmi szabályozás tekintetében. Feltáró történeti kutatásokat igényel ugyan, hogy az 1949. évi XX. törvénnyel megalkotott alkotmányból miért is maradtak ki lényegében szisztematikusan a fegyveres védelemre vonatkozó legfontosabb alkotmányos szabályok, azaz a védelmi alkotmány. E körben egyértelműen megállapítható, hogy ez a körülmény is a látszatalkotmányosságot erősítette, mivel az alkotmányos szabályok hiányában még a látszatát is kizárta annak, hogy az állam(párt) fegyveres védelme és szervezetei alkotmányosan kötött módon kellett hogy működjenek. Ez a körülmény egyértelműen kihatott a védelmi alkotmány 1989-es megalkotására, majd azt követően a védelmi alkotmányozás sajátosságaira is a rendszerváltást követően.⁷ Összességében tehát a védelmi alkotmányosság az alkotmányosság azon sajátos szegmense, amely a védelmi alkotmányból eredő követelmények révén összekapcsolja a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog szabályait. Mint az alkotmányosság különös része, a védelmi alkotmányosság egyértelműen együtt értelmezendő az általános alkotmányossági kritériumokkal, hiszen annak specialitása csak abban rejlik, hogy annak sajátos követelményei lényegében csak a fegyveres védelem összefüggésrendszerében értelmezhetők.

A védelmi alkotmány és alkotmányjog hazai kialakulása

Ahhoz, hogy a védelmi alkotmány, alkotmányjog és alkotmányosság fogalmaihoz eljussunk, egyértelmű, hogy hosszú történelmi utat kellett bejárni. Elsőként a polgári állam kialakulásával és megerősödésével párhuzamosan az állam 19–20. századi rendkívüli funkcióbővülését követve el kellett jutni arra a fejlettségi szintre, amelyiken az állam fegyveres védelme a katonai dominanciától a több ágazatra tagozódó fegyveres védelem irányába mozdult el. Ezt követően a védelmi alkotmány fejlődésének előfeltétele volt a modern, polgári értelemben vett alkotmányos állam kialakulása és vele a konstitucionalizmus fejlődése. E körben látni kell, hogy mind Európában, mind pedig kis késéssel hazánkban a védelmi rendszer és a védelmi alkotmány fejlődése klaszszikusan a haderő és annak szabályozása kapcsán indult meg, amelyet aztán előbb a rendészet önállósodása, majd különösen a 20. században a titkosszolgálati szféra funkcionális és szabályozási különválása követett. A védelmi alkotmány kialakulásához és értelmezhetőségéhez tehát történeti oldalról a honvédelmi alkotmány és alkotmányosság vezet el. A transzatlanti térség államfejlődésében ugyanis az állam fegyveres védelmi képességének archetipikus és évezredek óta domináns formája a katonai erő, a honvédő hadsereg volt. Az sem meglepő, hogy a jogfejlődés azon pillanataiban, amikor elkezdődött a fegyveres védelem alkotmányos szabályainak elkülönült elemzése, akkor a fókusz a fegyveres erőre, vagyis a haderőre vonatkozó honvédelmi alkotmány adta. A védelmi alkotmány megjelenése tehát lényegében az alkotmányos artikulációja annak a jelentős államszervezeti fejlődésnek, amely folytán az állam funkcióbővülése körében

⁷ E tekintetben lásd TILL 2014; FARKAS 2016b; FARKAS–TILL 2016.

a védelmi és biztonsági funkciók között a katonai védelmen túl a rendvédelem és a nemzetbiztonsági funkciók is önállósodtak, vagyis a biztonság dominánsan katonai felfogását felváltotta a komplex biztonság gondolata. Ez utóbbi a 20. század második felére tehető, míg a katonai erőre fókuszáló honvédelmi alkotmányosság kibontakozása már évszázadokkal korábban megkezdődött mind európai, mind pedig hazai viszonylatban. Magyarország vonatkozásában a modern, polgári értelemben vett alkotmányos államiság követelményeivel együtt kezelve ez a folyamat 1848-tól datálható, azonban ha a védelmi alkotmányosság kérdését a szabályozás tartósságának és hosszabb időn át való alkalmazásának követelményével párosítjuk, akkor 1867-től értelmezhető és az 1944–1989 közötti időszakban alkotmányos értelemben meg is szakadt. Látható tehát, hogy történelmi távlatban miért is nem tekinthető a védelmi alkotmány, a védelmi alkotmányjog és a védelmi alkotmányosság bevett értelmezési keretként Magyarországon.

Az 1867 és 1944 közötti időszakban Magyarországnak ugyan történeti alkotmánya volt, de a korabeli jogtudomány meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek mentén a történeti alkotmányt adó úgynevezett alaptörvények megjelölhetők a jogrendszerben. Természetesen sem akkor, sem azóta nem alakult ki vitán felül álló konszenzus arra nézve, hogy korábbi jogtörténetünkben mely törvények minősültek alkotmányos jelentőségűnek és melyek nem. Azt, hogy mi minősült úgynevezett sarkalatos vagy alaptörvénynek, lényegében a tartalom határozta meg. Hogy mi volt az a tartalom, amely alaptörvénné nemesítette az adott jogszabályt, arra már a korabeli szakíró közösség egy viszonylag egybehangzó elméleti okfejtést vázolt fel. A különböző tételeket mintegy szintetizálta Kmety Károly, aki szerint

„néhány nagy jelentőségű törvényeket maga a törvényhozó nevez alaptörvényeknek, de ezeken kívül ilyenekül tekintendők mindazok a törvények is a melyek államiságunk, alkotmányunk legfőbb, vagy alaptételeit foglalják magukban, melyek a honpolgárok legfontosabb közkötelességeit és szabadságait szabályozzák, melyek tehát az államhatalom és a polgárok közti viszonyra vonatkozó nemzeti felfogás kifejezései; az állam hatalom szervezetének legfőbb organumait, ezek alakulását, működését, egymáshoz való viszonyát meghatározzák”.⁸

Fontos azonban látni, hogy az ilyen súlyú törvényekről általánosan elfogadott felsorolás sem akkor, sem azóta nem született. Látni kell azonban, hogy a fegyveres és elsősorban a katonai védelem törvényei ekkor a fegyveres védelem mint alapvető állami funkció főbb intézményeit meghatározó törvényekből, illetve egyes sajátos, a polgárok jogait jelentősen érintő katonai tárgyú intézmények, kötelek szabályait megadó jogszabályból álltak, amelyek nemcsak az általános védkötelezettség fundamentális kötelmét vezették be a magyar jogrendszerbe, hanem más további honvédelmi kötelezettségeket is. Ezek tehát a fenti alaptörvényi követelményekkel egybeesnek. Emellett az alaptörvényi jelleget igazolja az is, hogy e körben a hatalommegosztás szabályai a hadügyi felségjogok, a törvényhozás védelmi jogosítványai és a *Pragmatica Sanctio*-ból levezethető osztrák–magyar közös és intézményesült védelem elegendővel jelentek meg, életre hívva ezzel a hadügyi hatalommegosztás sajátos rendszerét.⁹ Nem lehet azt sem elfeledni, hogy a fegyveres védelem intézményeit statváló törvények lényegüket tekintve az állam erőszak-monopóliumának alkotmányos intézményrendszerét alakították ki, vagyis alapvető és megkerülhetetlen fontosságú állami intézményeket alkottak meg a polgári alkotmányos állam számára. Erre figyelemmel korábbi polgári alkotmánytörténetünk szempontjából

⁸ KMETY 1911: 17–18.

⁹ FARKAS 2016a; FARKAS 2014.

alapos okkal mondható, hogy alaptörvényi jelentőségük volt és a honvédelmi, majd védelmi alkotmány gerincét alkotják az alábbi törvények:

- a hadügyi hatalommegosztást tételező közösügyi törvény;
- a katonai védelem alapintézményeit meghatározó úgynevezett védrendszeri törvények;
- ezeken túl a tag értelemben vett fegyveres védelem intézményeit statuáló törvények;
- a katonai büntetőjogi törvények;
- a honvédelmi törvény;
- egyes, a katonai védelmen belül is speciális tárgyú törvények.

E törvények közül a szervezeti váz megadása tekintetében kiemelkedő jelentőségük a fegyveres védelem intézményrendszerét statuáló törvények, amelyek elsőként a honvédelem, majd fokozatosan, de csak töredékesen a rendészet tekintetében is megjelentek. A védelmi alkotmány e fejlődése tehát egybeesik az állam fegyveres védelmi rendszerének kialakulásával, igaz, az utóbbi szélesebb tárgykört és intézményi szisztémát ölelt fel, mivel azon belül a rendészeti ágazat számos vonulata még nem érte el az alaptörvényi szintű szabályozást, hanem rendeleti úton alakították ki, országos hatáskörrel, államilag szervezett módon. A katonai dominanciájú védelem fejlettségi szintjét meghaladó fegyveres védelmi rendszer kialakulása tehát egy hosszan tartó intézményesítési és jogalkotási folyamattal indult 1867-ben. A kibontakozó védelmi alkotmány alapkövét a hadügyi hatalommegosztást tételező közösügyi törvény alkotta, amelyet a fegyveres erőket és az ehhez kapcsolódó polgári kötelezettségeket statuáló úgynevezett védrendszeri törvények, vagyis a véderőről, a honvédségről és a népfelkelésről szóló, többször megújított törvények követtek. Ezek egyben a honvédelmi alkotmány alapjaiként is értelmezendők. A védelmi alkotmány fejlődése azonban ezzel csak elkezdődött, hiszen a 19. század vége és a 20. század eleje az a meghatározó időszak volt a magyar állam történetében, amikor az archetípusnak számító fegyveres erő mellett a belső védelmi szervek, különösen a rendvédelmi szervek önállósodása, törvényi szabályozása, majd országos hatáskörűvé és központilag irányított állami monopóliummá szervezése is végbement. E tekintetben a pénzügyőrség nemzetivé tétele, a csendőrség felállítása, a budapest-fővárosi rendőrség megszervezése, a határrendőrség kialakítása, a képviselőházi őrség létrehozatala, a rendőri szervek 1919-es államosítása, majd a határőrség és a folyamőrség felállítása határozható meg a főbb állomáskövekként. Ezek együttesen egyértelművé tették a honvédelem mellett a rendészet ágazati önállósodását is, miközben a haderőn és az államrendőrségen belül kibontakozó titkosszolgálati szféra kibontakozásának is teret engedtek.

Az 1867 és 1944 közötti fejlődési ív betetőzését a védelmi alkotmány szempontjából egyértelműen a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk hozta el. Ez Magyarország első átfogó szemléletű, nem szervezeti, hanem rendszerszerű megközelítést mutató honvédelmi törvénye, amely mind szemléletében, mind szabályozási tematikájában meghatározta a 20. századi honvédelmi jogalkotást, sőt nyomokban még a ma hatályos honvédelmi törvény felépítését is. Ez a törvény méltán nevezhető kódexnek, és elnevezése ellenére a szűk értelemben vett katonai fenyegetésekkel szembeni fellépésre való felkészülésre fókuszáló honvédelemnél jóval szélesebb szabályozási kört ölelt fel. Szabályai között az ország békeidejű honvédelmi felkészítése és a nem katonai fenyegetések ellen is alkalmazható kivételes hatalom, ma különleges jogrend szabályai is megjelentek, de szemléletében ekkor nyert megalapozást a védelmi és biztonsági tevékenységek kormányzati összehangolásának intézményi kerete is a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács felállításával. A tartalmi kérdéseken túl az 1939. évi honvédelmi törvény azért is tekinthető a modern magyar védelmi alkotmány történelmi alapkövének, mert átfogó

szemlélete mellett a törvényi szintű szabályozás és vele a történeti alkotmány keretei között a (hon)védelem területének egyértelmű és korszerű szabályozása vert gyökeret. Az 1939. évi honvédelmi törvény a kor – katonai és forradalmi dominanciájú – biztonságfelfogásának színvonalán lényegében összefűzte, összekapcsolta az előzőekben leírt funkcionális és intézményi fejlődés minden elemét, és a katonai védelem szabályozásán túl lefektette az állam védelmi és biztonsági funkcióinak rendszerszerű megközelítését is. Sajnálatos történelmi tény, hogy hazánk 1944-es német megszállásával lényegében 1989-ig megszakadt az alkotmányos önállóságunk és Magyarországon hosszú időre a totalitárius államberendezkedés vált meghatározóvá. Ez a törvényesség és alkotmányosság szocialista olvasatával formálisan tartotta csak fent a védelem és biztonságsvavatolás törvényi szabályozását. Ebben az időszakban tehát a polgári, jogállami értelemben vett védelmi alkotmány, védelmi alkotmányjog és védelmi alkotmányosság nem értelmezhető.

Az 1989. évi polgári demokratikus átmenet az írott alkotmány átfogó reformjával már egyértelműen a védelmi alkotmány mellett tört lándzsát, hiszen a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénybe beiktatott „a fegyveres erők és a rendőrség” című VIII. fejezet már messze nemcsak a honvédelmi alkotmány rendelkezéseit tartalmazta, hanem kitért a további fegyveres erők tekintendő, de ekkor még csak részben rendészeti jellegű szervként megjelenő határőrségre, valamint köznévi formában a rendőrségre, illetve az állam-, majd nemzetbiztonsági tevékenységre is. Az írott alkotmány szabályai tehát egyértelműen megerősítették azt a fejlődési irányt, amely a második világháború előtt még csak kibontakozott, miszerint a korábban katonai dominanciájú honvédelmi alkotmány helyett egy több – egyenértékű, de merőben eltérő funkciójú – védelmi ágazatra tagozódó fegyveres védelmi rendszer alkotmányos szabályozására, vagyis egy valódi értelemben vett védelmi alkotmányra van szükség. Alapszemléletében tehát a jogalkotó már 1989-ben közelített a biztonság komplex felfogásához, amelynek szavatolását a honvédelem, a rendészet és a nemzetbiztonsági funkciók három pillérére lehet felépíteni. E tekintetben ki kell emelni, hogy itt is érvényesültek a rendszerváltó alkotmányos szisztéma „születési rendellenességei”, ahogy Stumpf István nevezi a demokratikus átmenet kilengéseit. Ezek miatt történetileg az 1867 és 1944 közti és az 1989 utáni védelmi alkotmányozás nem tekinthető folytatónak. A szabályozás fő törekvése az állam erőszak-monopóliumának normatív korlátozása volt. Az új írott alkotmánnyal tehát elsőként szükségképpen szűkült a védelmi alkotmány szabályozási tárgyköre. Ez valahol érthető is, hiszen addig, amíg a történeti alkotmány korában a védelmi alkotmányt a rendkívül bőséges szabályozási anyagot felölelő alaptörvények összessége adta, addig a kartális alkotmánnyal a védelmi alkotmány már értelemszerűen „csak” a fegyveres védelem rendszerének absztrakt és generális szabályaira szorítkozott, amelyet azonban egy fél évszázados totalitarizmustapasztalat jelentős mértékben befolyásolt. A honvédelem, a rendészet és az előbb állam-, utóbb nemzetbiztonsági szféra ágazataira tagozódó fegyveres védelmi rendszerrel szinkronizált védelmi alkotmány főbb szabályozási tárgyköreit 1989 után a következők adták:

- a fegyveres védelemre vonatkozó főbb hatalommegosztási szabályok az Országgyűlés abszolút túlsúlyával;
- a honvédelmi kötelezettségek szabályozása;
- a fegyveres védelem ágazatainak és főbb szerveinek alapfeladatára, illetve kétharmados szabályozási kötelmére irányuló rendelkezések;
- a katonai csapatmozgások szabályai;
- a hatalommegosztással is összefüggő különleges jogrendi szabályok, valamint;
- a fegyveres szervekre vonatkozó sajátos, főként politikai korlátozó szabályok.

A védelmi alkotmány 1989-es szinkronizálása az alkotmányos átmenettel és a demokratikus jogállamisággal azonban alapvetően nem volt nyitott az első polgári időszak mintáira és tradícióira. A védelmi alkotmány tehát elsődlegesen az állami erőszak-monopólium korlátozására, merev és szigorú szabályok közé szorítására törekedett. Ezt jelentős mértékben determinálta az a félelem, hogy a fegyveres testületek a demokratikus átmenet ellen fordulhatnak, illetve az a világtendencia, miszerint a Szovjetunió összeomlása és a hidegháború vége miatt egy békésebb világ jön el, amelyben a védelmi és biztonsági képességek periferikussá válnak. Ezen az 1990-es évek közepétől – a délszláv válság, a NATO- és EU-csatlakozás, majd a 9/11 és az azt követő események miatt – erősödő és alkotmányozást igénylő korrekciók sem változtattak érdemben. Az 1989-es szabályozás fő alapvetése az volt, hogy a mai fogalmaink szerinti különleges jogrend kategóriába kell elhelyezni a válságkezelés fegyveres elemeit, illetve az, hogy a Magyar Honvédségnek szervezetszerű, fegyveres, a rendészetet támogató feladata hazai területen és béke idején lényegében nem lehet. 1989-ben tehát kialakult ugyan a védelmi alkotmány, de annak szabályaiban a rendszerváltozás történelmi pillanatának gondolatisága szilárdult meg mind a félelmek, mind a békeeufória terén, amely az elmúlt évek néhány – jelzésértékű – elmozdulása mellett lényegében fennmaradt, miközben a biztonsági környezet jelentős változási tendenciákat jelzett előre már a 20. század utolsó éveiben is. Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye ugyan szisztematikusan átrendezte és összefoglalta a védelmi alkotmány szabályait, amely körben a változás legmarkánsabban a különleges jogrend szabályozásában látszik, de emellett lényegében fenntartotta az 1989-ben megalapozott védelmi alkotmányt és annak szellemiségét. Ezzel az Alaptörvény alkotmányos megújulása során egy olyan védelmi alkotmány szilárdult meg az 1989-es alapokon és maradt fenn napjainkig, amely a rendészet és a nemzetbiztonság terén viszonylag szűk körű szabályokkal operál, és nagyobb teret enged a védelmi alkotmányjog alacsonyabb szintű szabályozásának, míg a honvédelem terén viszonylag kiterjedt és meglehetősen szigorúan korlátozó szabályokat állapít meg. Ez a modell az egyensúlyhiányos szabályozás mellett nem jeleníti meg az ágazatok közti normál jogrendi kooperációt, vagy annak generális szabályozását, és inkább annak tételeken, de szűk körben meghatározott formáira épít, például a Honvédség katasztrófavédelmi közreműködésének nevesítésével, miközben utat nyit a kooperációk alacsonyabb szintű szabályozásának. Emellett ez a szabályozási szisztéma a katonai védelem terén a legtöbb közvetlen védelmi feladatellátáshoz sorolható fellépést a különleges jogrend szabályrendszerébe utalja, amely ön-ellentmondásosságot is felvethet. Erre példa, hogy az Alaptörvény a Magyar Honvédség alapfeladataként mondja ki az ország függetlenségének, területi épségének és integritásának védelmét, de még az e célra fenntartott készenléti szolgáltatokkal való azonnali intézkedést is különleges jogrendként szabályozza a váratlan támadás keretei között, akárcsak a katonai célú felkészülést a megelőző védelmi helyzet esetkörében. Látható a kortárs védelmi alkotmány kapcsán, hogy abban több egyensúlyhiányos elem és bizonytalanságot megalapozó szabályozási megoldás is található. Ezeket egyrészt a rendszerváltozás politikai hangulata és annak alkotmányba rögzítése határozta meg, amit a pillanatnyi helyzetnek való megfelelés hibás szemléleteként írtunk le. Másrészt ezeket a védelmi alkotmány szerves történeti fejlődésének hiánya, vagyis a történeti minták fel nem használása alapozta meg. Ezek a jellemzők önmagukban is korrekciót sürgettek az elmúlt években. A transzatlanti térség biztonsági környezetváltozása és az állam szerepének újragondolása, illetve újbóli megerősítése azonban még tovább erősítette a felülvizsgálat szükségességét.

A védelmi alkotmány és alkotmányjog várható változásai

A biztonsági környezet intenzív és negatív irányú változásban van az elmúlt fél évtizedben. A biztonságot fenyegető kihívások átfogó jellegűek, igaz, egyes esetekben szektorálisan klasszifikálhatók. Ezek között jelenleg a legjelentősebbnek rövid és középtávon a humanitárius válságok, a nemzetközi terrorizmus, a hibrid fenyegetések, valamint a kibertérből érkező támadások tekinthetők. Fontos azonban látni, hogy miközben ezek a fenyegetések már Európát közvetlenül érintik, Európa határterületein a hagyományos helyi konfliktusok is egyre-másra megjelennek, aminek 2022-ben megrázó és elhúzódónak tűnő tanújelét adta az orosz–ukrán konfliktus nyílt háborús szembenállásba fordulása és annak humanitárius, illetve gazdasági hatásai. Ezek kiemelten indokolják az átfogó megközelítés érvényesítését az állam fegyveres védelmében és annak szabályozásában, valamint ezáltal a kooperációs formák megerősítését is, amelyhez a védelmi szabályozás felülvizsgálata és a védelmi alkotmány rendszerszerű megközelítésének kiteljesítése kell. Ezt a változást vagy reformot a témakör hazai kutatói és szakértői az elmúlt években mind szakmai, mind tudományos elemzéseikben sürgették. A jogalkotás terepén azonban a folyamatban lévő, illetve egymást érő válsághelyzetek hatékony kezelése okán a különféle részterületek kezelése látszott kirajzolódni a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettől a terrorveszélyhelyzet és a honvédelmi veszélyhelyzet intézményein át a Covid–19-járvány kezeléséig és az egészségügyi válsághelyzet szabályainak megújításáig. Ezek a konkrét fenyegetésekre fókuszáló lépések is apránként elkezdtek azonban a szakmai és tudományos ajánlások átvételét, mivel egyre-másra erősítették az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése alapján a Magyar Honvédség törvényi szinten meghatározott feladatokba való bevonását a nem katonai fenyegetések elleni fellépésbe. Ez pedig egyértelműen a kooperáció erősítése felé hatott, amelyet tovább erősített a normál jogrendi válság szabályozás esetköreinek és szabályanyagának bővítése, valamint ehhez is kapcsolódóan a Nemzetbiztonsági Kabinet döntési jogú kormánykabineté tétele.

Az átfogó reform megkezdése azonban 2020. év végéig váratott magára. Ekkor az Országgyűlés megnyitotta egy átfogó és a 21. századi komplex biztonsági környezethez igazodó védelmi reform lehetőségét az Alaptörvény kilencedik módosításának védelmi és biztonsági tárgyú szabályaival, amelyek hatálybalépését a további szabályozási igényekre, a kellő felkészülés biztosítására és a 2022 tavaszán megválasztott új országgyűlés döntési szabadságának biztosítására figyelemmel 2023. július 1-jében határozta meg. A 2022. április 3-i választási eredmények alapján megalakuló új Országgyűlés a háborúvá eszkalálódott orosz–ukrán konfliktus és különösen annak humanitárius és gazdasági hatásai miatt azonban úgy döntött az Alaptörvény tizedik módosításának elfogadásával, hogy egyrészt a veszélyhelyzet kihirdethetőségét kiterjeszti a szomszédos államban zajló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa esetére, másrészt pedig a kilencedik módosítás és az ahhoz kapcsolódó törvényi szabályok hatálybalépését előrehozza 2022. november 1-jére.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása látványosan a különleges jogrendi szabályozás egyszerűsítésére, átláthatóbbá tételére, rugalmasítására és fejlesztésére fókuszált. Ennek részeként a hat helyett három különleges jogrendi esetkört, a rendkívüli állapotot felváltó hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet tartja meg, de új elemként jelenik meg a nem konvencionális és nem csak fizikai fegyveres fellépéssel megvalósítható fenyegetésekre irányuló tartalom. Ez a különleges jogrendet érintő jelentős módosítás önmagában is érinti a normál jogrendben megvalósuló védelmi és biztonsági feladatellátást, amelyet a kevésbé látványos, de tartalmilag jelentős szabályok különösen a Magyar Honvédség viszonylatában kiegészítenek. Azzal ugyanis, hogy a hat különleges jogrendből három marad fenn és a megszűnő eset-

körök nem teljes egészükben olvadnak be a fennmaradó három esetkörbe, az Országgyűlés egyértelműen azt irányozta elő, hogy bizonyos fenyegetések kezeléséhez nem kíván a jövőben azonnal különleges jogrendi eszközöket biztosítani, hanem azok kezelését a normál jogrendi válságkezelés kereteibe utalja. E körben a váratlan támadás intézménye, a terrorveszélyhelyzet, illetve a megelőző védelmi helyzetnek a NATO kollektív védelmi kötelezettség alatti szintjei azonosíthatók a normál jogrendben ellátandó feladatként. Ez egyértelműen szükségessé teszi a védelmi alkotmányjog szabályanyagának átfogó felülvizsgálatát és megújítását a következő időszakban, amelyet megerősít az is, hogy az alkotmányozó a Magyar Honvédségnél lényegében megszünteti a katasztrófavédelemben való közreműködés külön nevesített lehetőségét, és ezzel általános szabállyá teszi a hatályos 45. cikk (5) bekezdésének azon rendelkezését, hogy a Magyar Honvédség Alaptörvényben rögzített alapfeladatain túli feladatait, tehát a különféle más fenyegetések kezelésében való együttműködését is, sarkalatos törvényben kell szabályozni. E módosítások együttesen olyan új rendszert rajzolnak ki, ahogy ezt az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolása is előírja, amelyben a fokozatosság elvén a honvédelem, a rendészet, a nemzetbiztonsági szféra és a tág értelemben vett közigazgatás alapfeladatokban való szervezeti együttműködésén felül a normál jogrendi válságkezelés keretében kezelhetők az egyes biztonsági fenyegetések és a különleges jogrend – mint közjogi ultima ratio – csak a legsúlyosabb fenyegetésekre hívható fel. Ez egy üdvözlendő és előremutató változás, amelyet a jelen sorok szerzője is sürgetett az elmúlt fél évtizedben, de annak kiemelésével, hogy egy ilyen reform rendkívül átfogó, rendszerszerű szabályozást igényel mind az egyes védelmi ágazatok szabályozása, mind a kapcsolódó „civil” szabályok áttekintése, mind pedig ezek összehangolása tekintetében.

A Vbö. 2021. júniusi elfogadásával a Kormány egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény módosításával megnyitott reformot folytatni kívánja, méghozzá a 21. századi komplex biztonság jegyében a védelmi és biztonsági tevékenységek összkormányzati összehangolásának, a normál jogrendi válságkezelésnek és a különleges jogrendi szabályoknak az új alapokra helyezésével. Ezt a törekvést pedig megerősítette egy új honvédelmi törvény elfogadása, illetve a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvénnyel összefüggésben elfogadott rendészeti módosító törvény is. Az, hogy ez a reform végül milyen tartalommal teljesedik ki, a jelen jegyzet elkészítésekor még nyitott jogalkotási kérdés. Eddig a törvényi szintű módosítások zöme az Alaptörvény kilencedik módosításával és a Vbö.-vel való összhang biztosítását szolgálta, ami vagy azt jelenti, hogy a jogalkotó megelégszik ezzel a mértékű változással, vagy azt, hogy az intézmények, felhatalmazások, intézkedési és együttműködési megoldások felülvizsgálata még folyamatban van, és a jövőben újabb törvényeket fogadnak majd el, amelyek a reformot kiterjesztik az ágazati funkciók megújítására, korszerűsítésére is. Az utóbbi lehetőséget az orosz–ukrán háború, illetve az annak talaján még tovább erősödő geopolitikai versengés egyértelműen szükségessé teszi, hiszen a hibrid megoldások alkalmazása elleni hatékony védelemhez az államoknak a technikai és képességbeli fejlesztések mellett olyan jogi megoldásokat is ki kell munkálnia, amelyek az eskaláció kezdeti szakaszán – normál jogrendben – is hatékony védelmi intézkedéseket tudnak megalapozni. Ezek azonban széles kört érintenek az ellátásbiztonságtól a mozgás szabadságán át az interneten való véleménynyilvánításig, vagyis komoly előkészítést és társadalmi támogatottságot igényelnek. Kiemelendő a reform kapcsán, hogy a 2022-es kormányalakítás a védelmi és biztonsági szféra irányítási rendszerét is érintette – különösen a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében, amelyet a belügyminiszter irányítása alól a miniszterelnök kabinetfőnökének alárendeltségébe helyezett –, ami szintén jelentős változást mutat. A Vbö. azonban ezen felül is inkább egy hosszú távú reform alapja lehet, amelynek tartalmát számos szféra szabályozásába kell majd tartalmi felülvizsgálatot követően áttütni, különösen

a nemzeti ellenálló képesség tekintetében. A védelmi és biztonsági igazgatási és szabályozási reform kiteljesedése tehát még törvényi szinten is folyamatban lévőnek tekinthető, ami mellett komoly fokmérő lesz, hogy a már elfogadott törvények végrehajtási rendeletei is elsődlegesen a meglévő szabályok pontosítására törekednek majd, vagy túllépve azon, tartalmi változást is hoznak bizonyos intézmények működésében. Emellett a közeli jövő kérdése még az is, hogy a törvény által megújítani tervezett stratégiai és tervezési dokumentumok megújítása, majd azoknak a különféle belső szabályozásokba és felkészítési dokumentumokba való átültetése milyen tartalommal és ütemezéssel valósul meg. Jelenleg azonban megállapítható, hogy a hatálybalépéssel egy működőképes új rendszer kezdett kibontakozni, amelynek tartalmi értékelése a törvényi szint alatti szabályozási, felkészítési és szervezési feladatokat is figyelembe véve reálisan egy-két év múltán lesz elvégezhető. Tágabb értelemben véve azonban biztos, hogy korszerű védelmi rendszerre vezető reform csak úgy valósulhat meg, ha az érintett területek szabályozása tartalmilag is megújul, méghozzá az Alaptörvény kilencedik módosításához és a Vbő. gondolatiségéhez igazodó koherens keretben, de a szükséges irányítási, szervezeti és funkcionális-felhatalmazási keretek fejlesztésére is kiterjedően.

Irodalomjegyzék

- BARTHOLD, F. W. (1864): *Geschichte der Kriegsverfassung und des Kriegswesens der Deutschen*. Leipzig. [k. n.].
- BOYER, Spencer P. et al. (2005): *Deciding to Use Force Abroad: War Powers in a System of Checks and Balances*. <https://studylib.net/doc/8667073/deciding-to-use-force-abroad>—war-powers-in-a-system-of
- Committee on Foreign Affairs (1982): *The War Powers Resolution. A Special Study of the Committee on Foreign Affairs*. Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015): A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon – Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában. *Jog–Állam–Politika*, 7(1), 7–26.
- DRINÓCZI Tímea (2006): *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- FARKAS Ádám – PATYI András (2018): A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus, 87–112.
- FARKAS Ádám – TILL Szabolcs Péter (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi, 40–71.
- FARKAS Ádám (2014): A haderő feletti parlamentáris hatalommegosztás eredeti modellje (1867–1914). *Jogtörténeti Szemle*, (1), 44–50.
- FARKAS Ádám (2016a): A civil kontroll a kiegészítéstől az Alaptörvényig. *Sereg Szemle*, 14(1), 115–129.
- FARKAS Ádám (2016b): Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi, 11–39.
- FARKAS Ádám (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- GADÓ Gábor (2013): A gazdasági alkotmányosság válsága Magyarországon. *Gazdaság és Jog*, 21(10), 3–9.
- HOMME DE COURBIERE, Rene de L' (1852): *Geschichte der Brandenburgisch-Preussischen Heeresverfassung*. Berlin: Verlag der Deckerschen Geheimen Ober-Hofbuchdruckerei.
- KELEMEN Roland (2022): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*. Budapest: Gondolat.

- KESZELY László szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi.
- KESZELY László (2016): *A védelmi igazgatás szerepe a civil-katonai-rendvédelmi együttműködésben az átfogó megközelítés jegyében*. PhD-disszertáció munkahelyi vitára közzétett változata. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- KMETY Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve*. Budapest: Grill Károly.
- MOLNÁR Ferenc szerk. (2013): *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*. Budapest: Zrínyi.
- MOSLE, Johann L. (1848): *Grundzüge einer Wehrverfassung nach den Bedürfnissen der Zeit*. Frankfurt am Main: Verlag von J. D. Sauerländer.
- PEUCKER, Eduard von (1848): *Beiträge zur Beleuchtung einiger Grundlagen für die künftige Wehrverfassung Deutschlands*. Frankfurt am Main: Bundesdruckerei (Krebs).
- PULOVSKI, Leon (1873): *Heeresverfassungen in ihrem Einfluss auf den Volkswohlstand*. Berlin: [k. n.].
- PATYI András (2016): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 233–249.
- TILL Szabolcs (2014): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig*. PhD-disszertáció-tervezet. Budapest–Róma: ELTE.
- War Powers Resolution (1973): *Joint Resolution Concerning the War Powers of Congress and the President. Resolved by the Senate and the House of Representatives of the United States of America in Congress Assembled*. Online: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp
- WEED, Matthew C. (2019): *The War Powers Resolution: Concepts and Practice*. Online: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42699.pdf>
- ZEISBERG, Mariah (2013): *War Powers*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.