

# Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata

---



## Szerkesztői előszó

### **Bangó Zoltán**

*A különleges jogrendi civil és katonai igazságszolgáltatás múltja, jelene és jövője*

### **Kelemen Roland**

*Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira*

### **Spitzer Jenő**

*Koordináták a legalitás felé – A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései*

### **Farkas Ádám**

*Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól*

### **Spitzer Jenő**

*Két kötet bemutatója a honvédelem jog történeti vonatkozásainak feltárása köréből*

### **Petruska Ferenc**

*Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*

## 5. évfolyam (2017.) 1-2. szám

### Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán  
Ph.D.

### Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes  
Dr. Farkas Ádám főhadnagy  
Dr. Kelemen Roland

### A Szakmai Bizottság tagjai:

Dr. Barna Attila Ph.D.  
Prof. Dr. Blaskó Béla CSc. r. vezérőrnagy  
Dr. Bánhegyi Gábor vezérőrnagy  
Dr. Kádár Pál Ph.D. dandártábornok  
Dr. Lattmann Tamás Ph.D.  
Prof. Dr. Vókó György DSc.

### Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság  
1055 Budapest, Markó u. 27.

### A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

### Megjelenik

Elektronikusan 6 havonta  
és évközi különszámokkal

### Közzététel helye

[www.hadjog.hu](http://www.hadjog.hu)

### ISSN

2064-4558

### A borítót tervezte:

Dr. Czebe András ([czprod.co@gmail.com](mailto:czprod.co@gmail.com))

A tanulmányokban foglaltak kizárólag a szerzők szakmai álláspontját tükrözik és azok nem azonosíthatók sem a szerkesztők, sem a kiadók állásfoglalásaként.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

## Tartalom

---

Szerkesztői előszó.....	3
<b>T A N U L M Á N Y O K .....</b>	<b>5</b>
<b>Bangó Zoltán</b>	
<b>A különleges jogrendi civil és katonai igazságszolgáltatás múltja, jelene és jövője</b>	<b>7</b>
<b>Kelemen Roland</b>	
<b>Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira</b>	<b>37</b>
<b>Spitzer Jenő</b>	
<b>Koordináltak a legalitás felé – A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései</b>	<b>69</b>
<b>M Ű H E L Y .....</b>	<b>101</b>
<b>Farkas Ádám</b>	
<b>Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól</b>	<b>103</b>
<b>F Ó R U M .....</b>	<b>125</b>
<b>Spitzer Jenő</b>	
<b>Két kötet bemutatója a honvédelem jog történeti vonatkozásainak feltárása köréből</b>	<b>127</b>
<b>Petruska Ferenc</b>	
<b>Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről</b>	<b>133</b>
<b>Szerzőink .....</b>	<b>141</b>



## Szerkesztői előszó

---

Tisztelt Olvasó!

A Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2017. évi 1-2. száma egy örömteli beszámolóként jelenik meg, hiszen a jelen szám bázisát a tanulmányok körében a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2017. évi tudományos pályázatának három helyezett munkája adja.

Úgy a Társaság megújult Elnöksége, mint a szerkesztők bizalommal és reményekkel tekintenek e lapszám alapján a jövőbe, mivel a folyóiratunk megújításának első sikerei mellett az is látható a díjazott pályaművekből, hogy egyre szélesedik a katonai viszonyok jogi aspektusaival foglalkozók köre, valamint mélyül a kutatások vertikuma.

Bízunk abban, hogy a Tisztelt Olvasók is értékelik a pályaműveket, valamint a jelen lapszám többi közleményét, s ennek folytán lesznek olyanok, akik a jövőben megtisztelik szerkesztőségünket a saját kézírataikkal, beszámolóikkal, recenzióikkal is.

Ebben a reményben kívánnak értékes olvasmányélményeket

*a szerkesztők*

Budapest, 2018. március 15.



# TANULMÁNYOK





## **Bangó Zoltán**

### ***A különleges jogrendi civil és katonai igazságszolgáltatás múltja, jelene és jövője***

*„Haza csak ott van hol jog is van.”*

Petőfi Sándor

A fentebbi Petőfi idézet a modern polgári gondolkodás alapja a jog és az állam viszonyában a jog primátusa alapvető az államot a jog korlátozza, ez az állam legitimitásának alapja. Egyes esetekben azonban a tétel megfordul, miszerint az állam, a haza fennmaradása érdekében bizonyos jogok korlátozása válik szükségessé. Ezek a helyzetek anomáliás, jogon kívüli, különleges állapotnak tekintendők. Ezen különleges állapotokat szinte az összes demokratikus állam jogrendje ismeri és szabályozza, a szabályozás célja a válsághelyzet hatékony kezelése az alapjogok legkisebb korlátozása mellett, egyúttal a normál jogrendre történő visszaállás garantálásával. Ez a válsághelyzetekre alkotott különleges szabályozás egyáltalán nem újkeletű, hiszen már az ókori köztársasági Rómában is lehetőség nyílt a szenátus jogkörének szűkítésére azért, hogy határozott időre dictator-t választhattak háború vagy háborús veszély esetére.<sup>1</sup>

A különleges jogrend eltérő szabályozása leginkább az igazságszolgáltatásban a legszenzitívebb, itt van szükség leginkább a szabályozás hatékonyságára, egyúttal demokratizálására, hiszen ez a klasszikus montesquie-i hármasság hatalomfelosztás azon alappillére, mely az állam polgárainak életét legközvetlenebbül érinti és befolyásolja, egyúttal biztosítja jogaik érvényesülését. Figyelemmel továbbá arra, hogy a különleges jogrend esetében a hadköteles magyar lakosság behívásra kerülhetne, mellyel az aktív katonai

---

<sup>1</sup> Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. In. MTA Law Working Papers 2014/49. sz. 2.o.

szolgálatot teljesítők létszáma nagy mértékben megnőne, így az igazságszolgáltatás területén is kiemelt fontosságú szerephez jutna katonai igazságszolgáltatás. A katonai büntetőjogi diszciplína bibliográfiáját megvizsgálva láthatjuk, hogy több szakcikk foglalkozik katonai büntetőeljárás kérdésekkel; különleges jogrendi katonai igazságszolgáltatási témában, mely nem kizárólag jogtörténeti kategóriaként vizsgálódik, azonban igen csekély számú munka született.

Főntebbiek okán jelen tanulmányomban a hazai különleges jogrend esetén bevezethető igazságszolgáltatást érintő szabályokat és lehetséges szabályozásokat tekintem át, különös tekintettel a katonai igazságszolgáltatásra. Ugyanakkor fontosnak tartom a téma történeti áttekintését is, mivel ezáltal a jelenleg hatályos szabályozás és alkalmazott jogintézmények történeti alapjait és előzményeit ismerhetjük meg, egyúttal a tanulságokat leszűrve fontos iránymutatást kaphatunk a szabályozás jövőbeni megalkotásához is.

## **1. A hazai különleges jogrendi igazságszolgáltatás történeti áttekintése, történeti gyökerek<sup>2</sup>**

### **1.1. A különleges jogrend első egységes szabályozása (1912)**

A különleges jogrendi szabályozás témáját vizsgálva először a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikkről (*a továbbiakban: Hki*). kell említést tennünk, amely az első átfogó különleges jogrendi szabályozást jelentette.<sup>3</sup> Különleges állapotként kizárólag a háború és háború veszélyeként definiálta a jogszabály, így a különleges jogrendi intézkedések, a

---

<sup>2</sup> A különleges jogrend történeti kialakulását vizsgáló, összefoglaló történeti munka már napvilágot látott, ebben elsősorban Kádár Pál munkásságát (*A Kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig*. In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2014/1. sz.) vettem alapul, azonban jelen tanulmányomban elsősorban az általa áttekintő jelleggel vizsgált igazságszolgáltatást érintő kérdéseket vizsgálom meg.

<sup>3</sup> Kádár: i. m. 5. o.

kivételes hatalom körében is csak ezen időszakban voltak alkalmazhatóak.<sup>4</sup> Ebből az is következett, hogy a különleges jogrend a háború végét követően létjogosultsága megszűnt, a normál jogrendre történő átállás lett volna kötelező.

Az 1912-es joganyag alapján meghozott különleges intézkedések azonban még az 1920-as évekig hatályban maradtak belpolitikai okokra figyelemmel.<sup>5</sup> Látható azonban, hogy a jogalkotó már itt is szembesült azzal a problémával, hogy a háború okozta instabil kivételes állapot nem csak a külső fegyveres támadás esetén áll elő, hanem instabil belpolitikai viszonyok, esetenként a törvényes hatalom megdöntésére irányuló fegyveres támadás nyomán is.

Felvetődik a kérdés azonban, hogy a különleges hatalom ilyen jellegű meghosszabbítása, kiterjesztése nem sértette-e jogbiztonság követelményét. Álláspontom szerint az Országgyűlés ebben a történelmi helyzetben azzal a problémával szembesült, hogy a háború klasszikus fogalma nem alkalmazható, ezért a háború fogalmát kiterjesztően értelmezve oldotta meg az aktuálpolitikai helyzetet, mely különleges állapot az állampolgárok mindennapi életében is változást okozott, így az Országgyűlés ezt jogszerűen tette meg. Felhívnom a figyelmet továbbá arra is, hogy a háború fogalma a korabeli nemzetközi jogi diszciplínában nem volt annyira szilárd mint az a második világháborút követően a XX. század második felében, így a belső jogi szabályozásban sem jelentett egységes mércét, azt a jogértelmezők kiterjesztően bármilyen a törvényes hatalom elleni fegyveres támadásként értelmezheték.

A vizsgált törvénycikk az igazságszolgáltatásra vonatkozó kérdések körében kizárólag büntetőjogi kérdéskörben tartalmaz szabályozást, amelyek kétszorosra oszthatók egyrészt eljárásjogi, másrészt büntető anyagi jogi, mely utóbbi két alcsoportra oszlik, úgymint büntetési tételeket módosító; valamint anyagi jogi tényállásokat kiterjesztő, új tényállásokat megfogalmazó (kriminalizációs) rendelkezésekre.

---

<sup>4</sup> A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről rendelkező 1912. évi LXIII. törvénycikk 1. §.

<sup>5</sup> Lakatos: i. m. 3.o.

Büntető eljárásjogi területen illetékességi, hatásköri szabályoktól eltérő szabályozás lehetőségére ad felhatalmazást a kormányzatnak.<sup>6</sup> Ezen eljárásjogi szabályok alkalmazására azonban csak a kivételes hatalom körében alkotott rendelete szabályozása nyomán van lehetőség. A hatásköri szabályok megváltoztatása a mai fogalmainktól eltérően sokkal nagyobb eltérést jelentett a békeidőben alkalmazandó jogrendtől. Az esküdt bíróságok hatásköre gyakorlatilag korlátlanul elvonható volt és a kormányzat azt rendeletével a királyi törvényszék hatáskörébe utalhatta, ha az megítélése szerint hadviselési érdeket érint.<sup>7</sup> Az általános, békeidőben alkalmazandó hatásköri szabályok szerint ugyanis a 1897. évi XXXIV. törvénycikk 15. §-ában felsorolt büntettek esetében esküdtbíróság járt el. Ezen szabályozás célja egyértelműen az eljárások gyorsítását célozta, azzal, hogy a laikus bíróságok hatáskörét elvonva központi bíróságokhoz utalhatott bizonyos ügyköröket.

A 1912. évi LXIII. törvénycikk 31. §-a szerint:

*„Az igazságügyminiszter felhatalmaztatik, hogy a gyorsított bűnvádi eljárásnak a 12. §-ban említett szabályait, a rögtönbiráskodási szabályokat is ideértve, az 1896:XXXIII. törvénycikkben foglalt rendelkezések módosításával és kiegészítésével és az 1912. évi XXXII. és XXXIII. tc. elveinek szem előtt tartásával rendeleti uton megállapíthassa.”*

Az igazságügyi miniszter tehát törvényben kapott felhatalmazás alapján szabadon szabályozhatta a statáriális igazságszolgáltatás eljárásjogi szabályait. Itt szükséges megjegyeznünk, hogy ezen szabályozás személyi hatálya nem terjedt ki a honvéd hadbíróóságok hatálya alá tartozó katonai személyekre, következik mindez abból, hogy a katonai büntetőügyekben alkalmazandó statáriális eljárási szabályokat az alább vizsgált 1912. évi XXXII. és XXXIII. törvénycikkek rendelkezései szabályozzák<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> Vö. 1912. évi LXIII. törvénycikk 12-17. §.

<sup>7</sup> 1912. évi LXIII. törvénycikk 12. § 1. pont.

amelyet rendeleti úton a miniszter nem volt jogosult módosítani, sőt ahogyan az a hivatkozott szakaszból kitűnik a katonai szabályokat volt szükséges alapul venni.

A Hki. 31. §-a alapján az igazságügyi miniszter először 1914-ben szabályozta a rögtönítélő bíróságok eljárási szabályait a 12.002/1914. I.M.E. rendeletben, ahol is az 1. §-ban rögzített személyi hatály alól ki voltak rekesztve a katonai büntetőeljárás alá tartozó elkövetők. Mivel a dolgozat terjedelmi keretei nem teszik lehetővé, hogy a Hki. alapján kiadott statáriális jellegű szabályokat részletesen elemezzem, a statáriális szabályozás részletesebb elemzését csak a katonai eljárások vonatkozásában teszem meg. Összefoglalóan elmondható azonban, hogy a 12.002/1914. I.M.E. rendelet (*a továbbiakban: IME rendelet*), valamint az ezt követően kiadott hasonló tárgyú rendeletek<sup>9</sup> a bűnvádi eljárások általános szabályaitól eltérő eljárást gyorsító szabályokat állapítanak meg, egyes esetekben nagyon hasonló módon, azok szinte csak részletszabályokban tértek el.<sup>10</sup> Az IME rendelet a gyorsított eljárás szabályai szerint a magánvád és pótmagánvád intézményét kizárta, a védelem ellátását ügyvédjelölt is elláthatja, egyfokú perorvoslati lehetőség volt, halálbüntetés ellen volt lehetőség kegyelmi kérvény benyújtására.<sup>11</sup> A rögtönítélő eljárás a királyi törvényszék hatáskörébe tartozott, négy tagú tanács járt el, védő részvétele kötelező volt, ekörben ügyvédjelölt is eljárhatott, azonban csak jogvégzett személy lehetett védő, a királyi ügyész – eltérően a katonai eljárástól – vádiratot nyújtott be a bíróságnak, az ítélet amennyiben kegyelmi kérvény felterjesztésre nem kerül azonnal jogerőssé vált a kihirdetéssel, ezzel eltérő vonásokat leszámítva a

---

<sup>9</sup> 2.060/1915 M.E. rendelet, 2731/1917. M.E. rendelet, melyek tulajdonképpen hasonlóan szabályozták az eljárási szabályokat, mint az IME rendelet.

<sup>10</sup> Tóth J. Zoltán: Rögtönbíráskodásra vonatkozó jogi szabályozás a Horthy –korszakban. In. Hadtudomány 2010/4. sz. 122. o.

<sup>11</sup> 12.002/1914. I.M.E. rendelet 1-24. §

katonai startáriális eljárás szabályaival azonos szabályokat állapított meg az IME rendelet<sup>12</sup>.

Büntető anyagi jogi területen a Hki. maga állapít meg különleges szabályokat, nem szükséges a kormányzat kivételes hatalom gyakorlása az alkalmazásukhoz, azok a hadiállapot beálltával ex lege érvényesülnek figyelemmel arra, hogy a törvénycikk a háború idején elkövetettséget említi feltételként, tényállási elemként.<sup>13</sup>

A 1912. évi LXIII. törvénycikk 13. § szerint azonban:

*„a ministerium az I. § korlátai között megállapítja azt az időt, a melyet a 18-27. §-ok szempontjából háború idejének kell tekinteni”*

A törvénycikk szerint tehát a kormányzat jogosult volt rendeleti úton szabályozni azon jogértelmezési kérdést, amely meghatározza a törvénycikk büntető anyagi jogi szakaszai vonatkozásában a háború fogalmát. Szembetűnő, hogy az 1912-es joganyag szóhasználatából az következik, hogy a kormányzat visszamenőlegesen is megállapíthatja a háborúnak tekintendő időszakot, hiszen nem a háborús helyzet kihirdetéséről kell a kormánynak rendelkeznie, vagyis nem csak az időszak kezdetét határozza meg, hanem megállapít egy időszakot (időintervallumot), vagyis a törvényszöveg szemantikájából következően már a háborús időszak végét is meghatározhatja utólag.

A vizsgált joganyag büntető anyag jogi szabályain belül a büntetési tételeket módosító szabályok a háború idején elkövetett egyes taxatívén felsorolt cselekmények büntetési tételeit felemelte, súlyosabb büntetés kiszabását tette lehetővé. Ez természetesen nem jelentette azt, hogy a felsorolásból kihagyott cselekmények, mivel azok a háború idején magasabb jogellenességi fokot értek el, a társadalomra veszélyessége magasabb volt, mint béke idején elkövetettekénél ne lett volna súlyosabban büntetve, ez a büntetés kiszabásnál a bírói mérlegelés körében került értékelésre. A

---

<sup>12</sup> 12.002/1914. I.M.E. rendelet 25-45. §.

<sup>13</sup> 1912. évi LXIII. törvénycikk 18-30. §.

törvénycikk ez irányú büntető törvénykönyvet módosító rendelkezéseinek célja egyértelműen a háborús időszakban előállt speciális, instabilabb állam-berendezkedés mellett a társadalom védelme volt, ettől preventív hatást vártak.

A büntetőkódexet kiegészítő, kriminalizációs rendelkezések körében megállapítható, hogy azok nem merőben új törvényi tényállások, hanem a már meglévő büntető törvénykönyvi tényállásokat kiterjesztő rendelkezések, így külön rendeli büntetni például a felbujtói minőséget a jogellenes munkabeszüntetés és a magánosok elleni erőszak esetében.

Külön szükséges az egyes katonai bűncselekmények különös részi tényállását kiterjesztő rendelkezéseket megvizsgálnunk. A tárgyalt törvénycikk 22. §-a külön rendeli büntetni a szökés és a behívási parancs iránti engedetlenség kivételével az összes katonai büntetthez kapcsolódó segítségnyújtást és felbujtást. Arra vonatkozóan azonban a joganyag nem tartalmaz rendelkezést, hogy ezen cselekmények vonatkozásában mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel, vagyis, hogy azok elbírálására a katonai büntetőjogi fórumok vagy a civil büntetőbíróságok járnak-e el. Figyelemmel azonban a honvédség katonai bűnvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk 11-13. §-aira az ott fel nem sorolt elkövetők által elkövetett cselekmények elbírálása a civil bíróságok hatáskörébe tartoztak, kivéve, ha az a háború vagy háborús veszély esetén a 14. §-ban felsorolt katonai bűncselekményekhez kapcsolódó részesi magatartást a kormányzat rendeletével a katonai bíróságok körébe utalta. Ebből következik tehát, hogy míg a katonai bíróságok bírálták el a katonai bűncselekményt elkövető cselekményét, az ahhoz kapcsolódó részesi cselekményeket – a kormány különleges állapot esetére alkotott eltérő rendeletének hiányában<sup>14</sup> – civil bíróságok bírálták el, ez azt eredményezte, hogy a civil büntető bíróságoknak a katonai büntetőjogi tényállásokat kellett alkalmaznia a civil elkövetőkre. Megjegyzendő azonban, hogy az 1912. évi LXIII törvénycikk 22. §-a szerinti, ezen háború esetére kiterjesztett

---

<sup>14</sup> 1912. évi XXXIII. törvénycikk 14. §

bűncselekmény szubszidiárius jellegű, csak akkor állapítható meg, ha az elkövetővel szemben más súlyosabb bűncselekmény nem állapítható meg. Ebből az is következik, hogy a 22. § szerinti cselekmény halmazatban történő megállapítása súlyosabb bűncselekménnyel nem volt lehetséges, kizárt tehát, hogy egy adott személy aki maga is önálló elkövetője egy katonai bűncselekménynek egyúttal ezen speciális részesi bűncselekményt is megvalósítsa.

Az 1912. évi LXIII. törvénycikk 23. §-a szerint büntetendővé vált az a személy, aki az 1878. évi V. törvénycikk 456. §-ában foglalt közléseket tesz közzé az osztrák-magyar monarchia szövetségeseinek haderejéről. Ezen kiterjesztésre az első világháborút megelőzően kialakult speciális szövetségi rendszerek védelme érdekében volt szükség. Az 1912-es törvénycikk 24. §-a azonban ennél kétesebb megítélésű kiterjesztéssel is él, melyben a hivatali kötelességszegés rendeli büntetni, ha azt háború idején szövetséges haderővel szembeni kötelességet érint. Ezen utóbbi szakasz esetében a szövetséges fegyveres erővel szembeni hivatali kötelességmulasztás elsősorban a szövetséges államok állampolgárait terhelhette, ezzel azonban kiterjesztette a magyar büntető törvénykönyv hatályát olyan személyekre is akik egyébként más cselekmény vonatkozásában nem tartoztak az osztrák-magyar joghatóság alá.

Összefoglalva a Hki különleges állapotot szabályozó egységes joganyag, mely igazságszolgáltatást érintő rendelkezései kizárólag büntetőjogi kérdésekkel foglalkozott, melynek három célja az eljárások felgyorsítása, a prevenció magasabb fokának elérése és a magyar honvédséget illető büntetőjogi védelem szövetséges fegyveres erőkre történő kiterjesztése. A vizsgált törvénycikk mintegy a közelgő háborúra készítette fel a magyar büntető igazságszolgáltatást.



## 1.2. Különleges katonai bünvádi eljárások az 1912-es perrendtartási joganyagban

Az 1912-es honvédség katonai bünvádi perrendtartásról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk (*a továbbiakban: Hkbp.*)<sup>15</sup> jogszabály Kelemen Roland értelmezésében első katonai bünvádi perrendtartásról szóló írott joganyagunk volt.<sup>16</sup> Ezzel szemben, egyetértve Kovács Tamással, semmiképp nem tekinthető első írott katonai büntetőeljárás szabályozásnak a tárgyalt joganyag, ebben a tárgykörben ugyanis már korábban írott joganyagként rendelkezett az 1707. évi Regulamentum Universale<sup>17</sup>. Mivel azonban ezen joganyag alapvetően a feudális, banderiális hadsereg katonai igazságszolgáltatásáról szól, így az jelen tanulmány témáját nem érinti, azt részletesen megvizsgálni nem fogom.

A Hkbp. – ellentétben a Regulamentum Universale-val – alapvetően a polgári kor reguláris hadseregére vonatkozó szabályozásnak tekinthető, így az a jelenleg hatályos joganyag történeti előzménynek tekintendő. Ha megvizsgáljuk az 1912-es bünvádi eljárási joganyag rögtönítélő bírósági eljárást szabályozó XXVII. és a hadrakelt seregnél alkalmazandó eljárási szabályokról szóló XXVIII. fejezeteit, láthatjuk, hogy az ott meghatározott eltérő szabályok valójában különleges állapotban – annak is két esetében – bevezethető különös katonai bünvádi eljárási szabályokat rögzíti. Hangsúlyozni kívánom, hogy ezen joganyag 1950-ig hatályos szabályozása volt a katonai igazságszolgáltatásnak.

---

<sup>15</sup> Az 1912. évi XXXII. törvénycikk szinte szó szerint megegyezik a Hkbp. rendelkezéseivel, azok csak a közös haderőre vonatkozó speciális szabályok tekintetében tér el.

<sup>16</sup> Kelemen Roland: A Katonai büntető igazságszolgáltatás szervezete az első katonai bünvádi perrendtartás és annak módosítása tükrében. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2013/1. sz. 119. o.

<sup>17</sup> Kovács Tamás: A Katonai büntető perrendtartás születésétől a katonai ügyészi szervezet megszűnéséig. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2013/1. sz. 139. o.

Rögzítenünk kell, hogy a Hkbp. személyi hatálya, Hautzinger Zoltán szavaival élve „honvéd büntetőbíráskodás” hatályának felel meg,<sup>18</sup> vagyis – az alább rögzített kivételekkel – a hadsereg tényleges állományú tagjaira, a népfelkelés és csendőrségi szervezet tagjaira és a katonai szerveknél szolgálatot teljesítő személyekre terjedt ki.<sup>19</sup>

A rögtönítelő bírósági eljárás – ahogyan annak elrendelési szabályainál alábbiakban látható lesz – béke idején is elrendelhető, abban az esetben, ha az eljárások tárgyi hatálya alá tartozó cselekmények súlyos közbiztonsági, haderőben fennálló fegyelmet súlyosan veszélyeztet, vagy az állam haderőt fenyegeti<sup>20</sup>. A hadrakelt seregek bírósága a tábori haditörvényszék pedig háború esetén állítható fel. Láthatjuk tehát, hogy a rögtönítelő bíróságok tulajdonképpen a háború esetén kihirdetendő különleges jogrendek esetén volt alkalmazandó. Az alábbiakban ezen két eljárásrendet vizsgálom meg.

A rögtönítelő bírósági eljárás a Hkbp. rendelkezései szerint két esetben volt alkalmazható, egyrészt amennyiben azt a honvédelemért felelős miniszter kihirdette,<sup>21</sup> másrészt kihirdetés nélkül, amennyiben a hadosztálybírósághoz utalt illetékes parancsnok (*a továbbiakban: illetékes parancsnok*) a rögtönítelő eljárást elrendelte. Ezen eljárási forma csak katonákkal szemben volt alkalmazható, olyan személyekkel szemben, akik nem tartoztak a Hkbp. személyi hatálya alá, civilekkel szemben kizárt volt az alkalmazás.

Kelemen Roland jogértelmezésében az első esetben a honvédelmi miniszter a rögtönítelő eljárás lefolytatását generális jelleggel elrendelhetette, míg a kihirdetés nélküli parancsnoki döntés

---

<sup>18</sup> Bögyöly Gyula, Hautzinger Zoltán: Az önálló katonai büntető kodifikáció tricenáriuma. Kódex Nyomda, Pécs 2007, 98. o.

<sup>19</sup> Dohy Beatrix: A büntetőjog mozaikjának egy apró darabja. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2015/2. sz. 14-15.o.

<sup>20</sup> Hkbp. 435. § (2) bekezdés

<sup>21</sup> A honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk 435. §.

esetében csak meghatározott bűncselekmények esetében volt lehetőség a rögtönítélő bírósági eljárásra<sup>22</sup>. Álláspontom szerint azonban a törvényszövegből más következik. A Hkbp. 433. §-a valóban felsorolja azon katonai bűncselekményeket, ahol az illetékes parancsnok elrendelhetette a különleges eljárás alkalmazását, azonban a 435. § (1) bekezdése szintén meghatározott bűncselekmények esetén teszi lehetővé a honvédelmi miniszternek a rögtönítélő bírósági eljárás kihirdetését:

*„A katonai büntetőjogban meghatározott eseteken kívül a rögtönítélő eljárásnak csak a rögtönbíráskodás előzetes kihirdetése után lehet helye a kihirdetés után elkövetett **gyilkosság, rablás, gyújtogatás** és az idegen tulajdonnak gonoszszágból **rongálásával elkövetett nyilvános erőszakoskodás** büntetteire nézve.”*

A honvédelmi miniszter a fenti bűncselekmények esetén is csak akkor rendelheti el ezen különleges eljárást, ha *„oly fenyegető módon harapóznak el, hogy a fegyelem csorbulásának vagy a közbiztonság veszélyeztetésének, vagy az állam hadi erejét fenyegető bűncselekmények szélesebb körü elterjedésének megakadályozása végett elrettentő példaadás válik szükségessé<sup>23</sup>”*. A honvédelmi miniszter tehát csak a katonai bűncselekmények és a fent nevesített bűncselekmények esetében hirdethette ki a rögtönítélő bírósági eljárást. A Honvédelmi miniszternek a kihirdetéskor meg kellett jelölnie a kihirdetés hatálya alá területeket (területi hatály), valamint a katonai kötelékeket (személyi hatály). Meg kell jegyeznünk azonban, hogy bár a jogszabály adta környezet csak meghatározott esetekben engedte alkalmazni ezen különleges szabályokat, azokat a parancsnokok a gyakorlatban a háborús időszakokban felülírták, így annak alkalmazási körét kiszélesítették.

A Hkbp. 435. § (3) bekezdése alapján a honvédelmi miniszter a kihirdetés jogát *„különös viszonyok esetén”* az illetékes parancsnokra ruházhatja. A jogszabály nem rögzíti a különös viszonyok fogalmát, abból azonban az következik, hogy ebben a

---

<sup>22</sup> Kelemen: i. m. 131. o. 2. bekezdése.

<sup>23</sup> Hkbp. 435. § (2) bekezdése.

körben bármely a normál viszonytól eltérő helyzetben – külső vagy belső támadás, akár természeti katasztrófák esetén is – átruházhatta a fentebb nevesített jogkört.

Az illetékes parancsnok diszkrecionális jogköre volt azonban még a kihirdetett rögtönítelő eljárás esetén is, hogy a parancsnoksága alá tartozó egység vagy egyes személyek esetében a kihirdetett különös eljárások alkalmazását felfüggeszse, illetőleg eldönthette, hogy az alkalmazandó-e.<sup>24</sup> Ez lehetővé tette, hogy amennyiben bizonyos katonai egységeknél a kihirdetés feltételei nem állnak fenn úgy ezt az illetékes parancsnok felülírhatta és a normál eljárásrendre utalhatta a katonai büntető eljárásokat, vagy akár azt, hogy bizonyos elkövetők esetében eltérjen – nélkülözve a rögtönítelő bírósági eljárást – az elkövető javára.

A kihirdetés nélküli rögtönítelő bírósági eljárások elrendelésére az illetékes parancsnok volt jogosult a függelemsértés, a zendülés, a gyávaság, a fegyelem- és rendháborítás, a jogosulatlan toborzás és a kémkedés büntettének eseteiben, amennyiben a katonai büntetőjog szabályai szerint rögtönítelő bírósági eljárásnak kihirdetés nélkül is helye van.<sup>25</sup> Az illetékes parancsnoki döntéssel történő különleges eljárásnak tehát csak nevezett hat bűncselekmény azon eseteiben volt lehetőség, ha arra a külön anyagi jogi szabályok lehetőséget biztosítottak, ilyen módon ezen parancsnoki rendelkezés nem tekinthető törvénytől független diszkrecionális jogkörnek, így a szabályozás a XIX. század második felére a polgári kor jogi gondolkodásba beépült jogbiztonság követelményeit nem sértette.

Megfigyelhetjük tehát, hogy mind a miniszter jogkörébe tartozó kihirdetésnek, mind az illetékes parancsnok által elrendelhető rögtönítelő bírósági eljárásnak más-más bűncselekményi kör esetében van helye. A kihirdetésnek az összes katonai bűncselekmény és a Hkbp. 435. §-ban nevezett cselekmények, a kihirdetés nélküli elrendelésnek a 433. §-ban nevesített hat bűncselekmény esetén van lehetőség. Nem beszélhetünk tehát

---

<sup>24</sup> Hkbp 434. §.

<sup>25</sup> Hkbp. 433. §.

általános és különös elrendelhetőségről, sokkal inkább tárgykör szerinti megosztásról van szó.

Megvizsgálva a rögtönbíráskodás szabályait láthatjuk, hogy az illetékes parancsnoknak széles eljárési jogköre van, mind az eljárás megindításakor, mind a bírósági eljárás lefolytatását követően.

Az eljárás megindítását az illetékes parancsnok parancssal rendeli el, melyben pontosan megjelöli a történeti tényállást<sup>26</sup>, ezen parancsot a honvéd ügyész részére küldték meg. A jogszabály értelmében az ügyésznek nem volt mérlegelési jogköre a bírósági eljárás megindítására, köteles volt az elrendelő parancsot haladéktalanul megküldeni a hadosztálybírósnak<sup>27</sup>. A Hkbp. explicit megfogalmazása szerint az eljárásban nem volt helye sem alakszerű nyomozásnak, sem vádirat-benyújtásnak. Látható tehát, hogy az ügyész vádemelési szakban betöltött szerepét ténylegesen az illetékes parancsnok gyakorolta, az ügyésznek pusztán formális szerepe volt az eljárás megindításában. Az eljárást elrendelő parancs pedig a vádirat szerepét töltötte be azzal a kivétellel, hogy a büntetésre és a bűnösség megállapítására történő indítványt nem tartalmazott.

Az elrendelő parancs abban az esetben volt kiadható, ha az elkövetőt tetten érték vagy az elkövető bűnössége „*minden valószínűség szerint haladéktalanul be fog bizonyulni*”. Ebből az következik, hogy bár a Hkbp. 440. §-a szerint alakszerű nyomozásnak nem volt helye mégis szerepe lehetett bizonyos tény és bizonyíték felderítésének, amely alapján az illetékes parancsnok parancskiadásról döntött.

A honvéd ügyésznek bár az eljárás megindításban döntési jogköre nem volt a vizsgált joganyag szerint mégis az ő kötelessége volt a bizonyítékokat felkutatni és az összeült bíróság elé tárni,<sup>28</sup> amely nem kis nehézségek elé állította a vád képviselőjét, hiszen maga az illetékes parancsnok nem feltétlenül volt jogász, így a vád

---

<sup>26</sup> Hkbp. 438. §.

<sup>27</sup> Hkbp. 440. §.

<sup>28</sup> Hkbp. 441. § (3) bekezdés.

megalapozottságának vizsgálata sem volt feltétlenül szakmailag megalapozott.

Miután az elrendelő parancsot a honvéd ügyész továbbította a bíróságnak, aki az eljárást háromszor huszonnégy óra alatt köteles volt lefolytatni, ellenkező esetben az eljárás *ex lege* a rendes eljárás megindulását eredményezte.<sup>29</sup> Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy amennyiben a rendes eljárás a törvényes időkeret túllépése miatt indul meg hogyan volt lehetséges az eljárás lefolytatása, hiszen az eljárást megelőző alakszerű nyomozás mellőzésre került és minden valószínűség szerint sok esetben nem is volt megismételhető, amennyiben a bizonyítékok már nem voltak fellelhetők. Látható tehát, hogy az illetékes parancsnok a rögtönítelő bírósági eljárást megindító parancsát gyakran a bizonyítékok beszerzésének a nehézsége miatt nem adta ki, nem feltétlenül az eljárás alá vonandó személy érdekében mellőzték. A bírósági eljárásban a védő részvétele kötelező volt, amennyiben a terhelt nem választott védőt, úgy neki kirendelés útján biztosították a védelmet,<sup>30</sup> a védőnek azonban nem feltétlenül kellett jogi végzettséggel rendelkeznie, honvédtiszt is kijelölhető volt védőként.<sup>31</sup>

A bírósági eljárást követően, amennyiben a bírói tanács egyhangúlag bűnösnek találta a terheltet, úgy a büntetés főszabály szerint halál volt, amelynek végrehajtására már a bírói tanács összeülésekor fel kellett készülni.<sup>32</sup> A halálbüntetés helyett két esetben lehetett szabadságvesztést kiszabni, egyrésztől ha az elkövető huszadik életévét az elkövetéskor még nem töltötte be, úgy kötelező volt a szabadságvesztés kiszabása, illetőleg a bíróság mérlegelése alapján, méltányosságból, ha az eljárás a kellő generális preventív hatást elérte.<sup>33</sup>

Az illetékes parancsnok széles mérlegelési jogköre az ítélet meghozatalát követően is megmaradt három körben. A meghozott

---

<sup>29</sup> Hkbp. 441. § (5) bekezdés.

<sup>30</sup> Hkbp. 442. § (2) bekezdés.

<sup>31</sup> Hkbp. 442. § (2) bekezdés utolsó fordulata.

<sup>32</sup> Kelemen: i. m. 132. o.

<sup>33</sup> Hkbp. 444. § (3) bekezdés.

ítélet csak az illetékes parancsnok megerősítésével vált jogerőssé.<sup>34</sup> Az illetékes parancsnokot a halálbüntetés kiszabása esetén az uralkodó által reá ruházott kegyelmi jogkör illethette meg.<sup>35</sup> A parancsnokot illette továbbá az ítélet törvényességi felülvizsgálatának joga is, amennyiben az ítéletet jogi okból nem találta megerősíthetőnek, úgy a rendes eljárás megindításáról intézkedett.<sup>36</sup> Figyelemmel arra, hogy ezen különleges eljárásban perorvoslatnak helye nem volt<sup>37</sup> a tényleges törvényességi felülvizsgálatot, hivatalból látta el egy olyan személy, aki jogi végzettséggel nem feltétlenül rendelkezett.

Felmerül azonban a kérdés, hogy amennyiben a parancsnokot kegyelmi jogkör nem illette meg, vagy azt nem gyakorolta, az ítélet jogi szempontból megalapozott volt, azonban az ítéletet mégsem látta el megerősítésével – hiszen a jogszabály szövegéből nem következik ilyen irányú kötelezettség –, úgy ebben az esetben a megindítható volt-e a rendes eljárás, vagy más eljárásjogi szabály alkalmazásával orvosolható lett volna-e a mulasztással megvalósuló jogsértés? Álláspontom szerint sérthette a terhelt tisztességes eljáráshoz való jogát, hogy azon illetékes parancsnokot illette meg a kegyelmi jogkör, aki éppen a rögtönítélő eljárást kezdeményezte tudatában annak, hogy amennyiben a terheltet bűnösnek találják, halálra ítélik.

Látható tehát, hogy az illetékes parancsnok a rögtönítélő bírósági eljárásban igen erős diszkrecionális jogkörrel rendelkezett mind az eljárás megindítása, mind az ítélet, törvényességi felülvizsgálata, illetőleg annak végrehajttatása körében.

Rátérve a hadrakelt seregek bírsági eljárásának vizsgálatára, láthatjuk, hogy a Hkbp. 451. § alapján – eltérő szabályozás hiányában – a rögtönítélő bíróságok eljárási szabályainak alkalmazását rendeli el a törvénycikk, így az alábbiakban csak az eltérésekre szeretnék rávilágítani.

---

<sup>34</sup> Hkbp. 445. § (2) bekezdés.

<sup>35</sup> Hkbp. 445. § (3) bekezdés.

<sup>36</sup> Hkbp. 445. § (4) bekezdés.

<sup>37</sup> Hkbp. 446. § (2) bekezdés.

Első és talán legfőbb különbség, hogy a jogszabály jelen eljárás alkalmazhatóságát a polgári, katonai igazságszolgáltatás alá nem tartozó személyekkel szemben is alkalmazhatóvá teszi, abban az esetben, ha a megszállt területek lakosságával szemben, meghatározott bűncselekmények körében a legfőbb parancsnok ezt külön elrendeli és az elkövetőt az osztrák-magyar vagy szövetséges haderő fogja el.<sup>38</sup> Kelemen Roland szerint ennek is volt betudható, hogy az első világháború alatt a katonai büntetőeljárásban felelősségre vont személyek száma elérte a 3 milliót.<sup>39</sup> Ebben az esetben a tábori haditörvényszékek egyesíthették a polgári személyek büntetőügyeit az előttük folyó katonai eljáráshoz.

Másodsorban a hadrakelt seregek bírósági eljárásában helye van nyomozásnak, amit a kijelölt igazságügyi tiszt vezetett,<sup>40</sup> azonban annak rövidítése érdekében enyhébb szabályok voltak alkalmazandók.<sup>41</sup> Így nem minden nyomozási cselekményről kellett jegyzőkönyvet fölvenni.<sup>42</sup> Tanú meghallgatásra csak akkor volt lehetőség, ha ezt az illetékes parancsnok szükségesnek látta, mivel azonban az eljárás elrendelése is az ő hatásköre volt, így tényleges fegyveregyenlőségről a vád és a védelem viszonyában nem lehetett szó. A nyomozásvezető intézkedései ellen az illetékes parancsnokhoz lehetett „*felfolyamodással fordulni*”<sup>43</sup>, aki azonban jogi végzettséggel nem feltétlenül rendelkezett, így a nyomozás jogszerűtlensége esetén hatékony jogorvoslatról sem lehetett szó minden esetben. A vádemelés kérdésében is az illetékes parancsnok döntött, melyet az igazságügyi tiszthez vagy honvédtiszthez intézett paranccsal rendelt el. Maga a vád képviselője sem volt szükséges tehát, hogy jogász

---

<sup>38</sup> Hkbp. 454. § (1) bekezdés

<sup>39</sup> Kelemen: i. m. 132-133. o.

<sup>40</sup> Hkbp. 465. §.

<sup>41</sup> A Hkbp. explicit követelményként fogalmazta meg, hogy a „hosszadalmasságot kerülni kell” (466. §).

<sup>42</sup> Hkbp. 466. § (2) bekezdés.

<sup>43</sup> Hkbp. 468. §.



végzettséggel rendelkezzen, az illetékes parancsnok döntése alapján ugyanis az általa kijelölt bármely honvédtiszt eljárhatott.<sup>44</sup>

A bírósági eljárást megelőzően jogszabály a vád közlése és a tárgyalás megkezdése között három nap tárgyalási időközt ír elő, a vádlott bizonyítási indítványait mégis a második napon köteles volt megtenni<sup>45</sup>, amely tovább nehezítette a védelem dolgát. Maga a bírósági eljárás főszabályként nem volt nyilvános, ebből látható, hogy míg a rögtönbírói eljárás célja az elrettentés, a generális prevenció volt, a haditörvényszék eljárása pusztán az eljárás rövidítését szolgálta.

További jelentős eltérés a rögtönítélő bírósági eljáráshoz képest, hogy a halálos ítélet csak a hadrakelt seregek legfőbb parancsnokának megerősítésével váltak jogerőssé, azonban perorvoslatnak itt sem volt helye.<sup>46</sup>

A Hkbp. bár 1952-ig hatályban maradt,<sup>47</sup> attól azonban mind az első, mind a második világháború csataterein eltértek, az ott megfogalmazott szigorú jogi normákat a hadszíntéren nem tartották be, mivel azok harctéri hatékonysága elenyésző volt.<sup>48</sup> Hautzinger Zoltán meglátása szerint ennek oka az első világháború során a folyamatos tiszt hiány és az állandóan változó illetékességi szabályok voltak.<sup>49</sup> Ennek nyomán az első világháború hadszínterein, elsősorban a vád és a bírói pozíció elkülönítését negligálták a parancsnokok, hiszen a háborús körülmények között a parancsnokok tisztí ügyésztől gondoskodni nem tudtak. Ezentúl, bár nem volt rá törvényi felhatalmazás a hadi érdekeket szem előtt tartva a bíróságok

---

<sup>44</sup> Hkbp 470. § (3) bekezdés.

<sup>45</sup> Hkbp. 473. §.

<sup>46</sup> Hkbp. 475. §.

<sup>47</sup> Kovács: i. m. 145. o.

<sup>48</sup> Hautzinger Zoltán: A magyar katonai büntetőeljárás fejlesztési irányai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011. 37. o. Vö.: Farkas Gyöngyi (szerk.): A Hadtörténeti Levéltár katonai igazságügyi szerveinek, iratainak repertóriuma 1802-1991. Hadtörténeti Levéltári Kiadványok. Budapest, 2003. 37. o.

<sup>49</sup> Hautzinger: i. m. 37. o.

„korlátlan enyhíthetőséget” alkalmaztak, és bár contra legem ekörben szabadon mérlegeltek a büntetés kiszabása körében.<sup>50</sup>

Összefoglalva, látható hogy a rögtönítélő eljárás elsődleges célja a gyors eljárási rend mellett az elrettentés, a generális prevenció volt, amelyet csak a katonai bíróságok személyi hatálya alá tartozó személyekkel szemben lehetett alkalmazni. Ezzel szemben a hadrakelt seregek bírósági eljárása alkalmazható volt a megszállt területek lakosságának bizonyos bűncselekményeire is. Ezen utóbbi eljárásnak az elsődleges célja a bizonyítási eljárás felgyorsítása volt. A haditörvényszék a jelenleg hatályos alaptörvény terminológiájával élve a rendkívüli állapotnak megfelelő különleges állapotban, míg a rögtönítélő bíróság a szükségállapot eseteivel azonos különleges állapot idején volt felállítható.

### **1.3. Az 1939. évi II. törvénycikk rendelkezései**

A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk *(a továbbiakban Htc.)* a háború, illetve a háborús veszély esetére különleges hatalomgyakorlás keretei között engedélyezte a kormányzat részére egyes igazságszolgáltatási rendelkezések törvénytől eltérő módosítását<sup>51</sup>. E körben a minisztérium a hatásköri és illetékességi szabályokat szabadon változtathatta meg. Ezzel sokkal szélesebb körű eltérést engedélyezett, mint az 1912. évi LXIII. törvénycikk, amely taxatívén meghatározott ügyekre korlátozza a hatásköri szabályok módosíthatóságát, egyúttal a módosítás irányát is meghatározva.

Az 1939- es joganyag 160. § (1) bekezdése szerint:

*„A minisztérium egyes bűncselekmények tekintetében az eljárást és az ítélethezást a fennálló törvények szerint arra hivatott bíróságokról más polgári büntetőbíróságokra ruházhatja át.”*

---

<sup>50</sup> Rendelkezések a katonai bűnvádi eljárásra vonatkozólag mozgósítás esetén, 1914. Bp. 18. §.

<sup>51</sup> A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk 160. § (1) és (2) bekezdései.

Kádár Pál értelmezése szerint ezen rendelkezés az illetékességi szabályok megváltoztathatóságát jelentette.<sup>52</sup> Álláspontom szerint azonban ebből ennél sokkal szélesebb körű rendelkezési jogköre volt a kormányszatnak, azzal ugyanis, hogy az ügyeket „*más bíróságra ruházhatja*” az is következik, hogy a civil büntetőügyek körében más, hatáskörrel egyébként nem rendelkező bíróságok hatáskörébe utalhatta az ügyet, vagyis mind horizontális, illetékességi, mind vertikális, hatásköri szabályokat szabadon módosíthatta a végrehajtó hatalom. Ennek egy korlátja volt, csak civil büntetőbíróságok hatáskörébe utalhatta az ügyeket, arra nem volt lehetőség, hogy a civil büntetőbíróságok hatáskörét elvonva a katonai bíróságokra ruházzon át hatáskört.

A kormányzat a hatásköri, illetékességi szabályok módosításán túl széleskörű eljárési jogot módosító jogkört is kapott azzal, hogy a 160. § (2) bekezdése szerint:

*„A minisztérium az eljárás gyorsítása végett a polgári büntető eljárás rendes szabályainak módosításával és kiegészítésével – megfelelő jogorvoslatnak és a védelem elvének gyakorlati biztosítása mellett – különleges eljárési szabályokat állapíthat meg.”* Az eljárásjogi szabályok módosításának egyetlen korlátja tehát a védelemhez és a jogorvoslatához való jog sérthetetlensége volt. Ebből következően a hatásköri szabályok tekintetében nem utalhatott a legfőbb bírói fórum hatáskörébe elsőfokú eljárást, ott ugyanis a fellebbvitel fogalmilag kizárt lenne. Továbbá a szabályozás tárgyköre kizárólag a civil büntetőbíróságok eljárása lehetett, a katonai szabályokat ezen szakasz szerint nem módosíthatta szabadon. Ennek a módosításnak egyetlen korlátja az idézett szakasz nyomán a védelemhez és jogorvoslatához való jog, ebből következően a statárium fentebb ismertetett szabályainak alkalmazása a Htc. hatálybalépését követően kizárt volt.

Felmerül a kérdés, hogy a fentebb hivatkozott jogszabályi hely értelmében a Hkbp. hadrakelt seregek bíróságának eljárési szabályai alkalmazhatóak voltak-e a megszállt területek civil

---

<sup>52</sup> Kádár: i. m. 11. o.

lakosságával szemben, így a statárium bevezetése velük szemben alkalmazható volt-e. Ahhoz hogy a kérdésre választ kapjunk szükséges megvizsgálunk a Htc. személyi hatályát, ezen civil eljárási joganyag ugyanis csakis a magyar joghatóság alá tartozó területek lakosságára vonatkoztak. Ebből következően a Htc. hatálybalépését követően a fentebb hivatkozott szakasz nem veszítette hatályát a haditörvényszéki eljárás, így a statárium továbbra is alkalmazható volt a megszállt területek civil lakosságára.

Az Htc. a fentebb ismertetett katonai bünvádi eljárásoktól eltérő szabályokat nem állapít meg, így a Hkbp. fentebb ismertetett szabályait kellett alkalmazni, mind a rendes, mind a rendkívüli eljárásokra. Vagyis ezen rendkívüli eljárási jogot felülíró rendeletalkotás csakis a civil büntető eljárásokra vonatkozott, ebből következően a védelem és a jogorvoslat joga sem illette meg olyan mértékben a katonai különleges jogrendi igazságszolgáltatás hatálya alatt álló személyeket.

A Htc. a 1912. évi LXIII. törvénycikktől eltérően eltérő anyagi jogi szabályozást nem fogalmazott meg, a büntető anyagi jogi szabályoktól eltérést nem engedett, ennek egyértelműen jogbiztonsági megfontolásai voltak, elősegítve azt, hogy a háború idején elkövetettségre azonos joganyag vonatkozzon, mint béke idején. A generál-preventív hatás ugyanis elérhető volt pusztán az eljárások gyorsításával, nem volt szükséges sem a büntetési tételek emelésére, sem a plusz kriminalizációs tevékenység. Ahogyan azt a legújabb büntetőjogi statisztikák is mutatják a legszélesebb körű preventív hatást a büntető eljárás sikeressége, a felderítettségi mutatók növekedése éri el, sokkal inkább, mint a büntetési tételek növelése vagy a speciális tényállások kodifikálása.<sup>53</sup> Ilyen módon szükségtelen is a büntető anyagi jogi szabályok különleges jogrendi módosítása.

---

<sup>53</sup> vö.: Dr. Gál István László: A büntetőjog szerepe a gazdaságban, avagy megelőzhető-e brókerbotrányok büntetőjogi eszközökkel: <http://ujbtk.hu/prof-dr-gal-istvan-laszlo-a-buntetojog-szerepe-a-gazdasagban-avagy-megelozhetok-e-a-brokerbotran-yok-buntetojogi-eszkozokkal/>

Polgári eljárási és anyagi jogi szabályozás tekintetében szinte teljesen szabad szabályozási jogkört engedett a kormánynak, egyes követeléseket felfüggeszthetett, vagy akár azonnali érvényesíthetőségnek is helyet adhatott.<sup>54</sup>

#### **1.4. A szocialista különleges jogrendi igazságszolgáltatás szabályai**

Az 1951. évi 31. sz. törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezte a Hkbp-t és a katonai igazságszolgáltatásra egyúttal az 1951. évi III. törvény rendelkezéseit tette irányadóvá, így a különleges jogrendi katonai igazságszolgáltatás alapjai is megszűntek. Az 1951. évi bünvádi perrendtartásról szóló joganyag ugyanis különleges jogrendi eltérő szabályokat nem állapított meg.

Az 1940-es években a jogrendszer alapjait érintő antidemokratikus átrendeződések mind a katonai, mind a civil; mind az általános, mind a különös jogrendi igazságszolgáltatást alapjaiban átrendezte. Az igazságszolgáltatás tekintetében mélypontnak tekinthető a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvény (*a továbbiakban: Védtörvény*), amit Hutzinger Zoltán találóan „hóhér törvénynek” nevez<sup>55</sup>. Ezen joganyag, ahogyan azt neve is mutatja, az 1946. évi I. törvénnyel megalkotott jogrendet volt hivatott védeni, szinte korlátlan büntetőhatalommal. A védtörvény hatálybalépését követő években a valóságban törvényes igazságszolgáltatásról nem beszélhetünk, mivel azonban jelen dolgozatom tárgyát nem az 1940-50-es évek anomáliás büntető joggyakorlata képezi, így erre, terjedelmi körlátokra is tekintettel, külön nem térek ki.

A védtörvény egészen 1962-ig hatályban maradt, így az 1956-os forradalom megtorlásaiban is jelentős szerepet kapott, ezt a joganyagot alkalmazták, mind civil mind a katonai büntetőbíráskodásban. Az 1960-as évekre – a hidegháború által generált folyamatos fegyveres konfliktus veszélye folytán –

---

<sup>54</sup> 1939. évi II. törvénycikk 159. §.

<sup>55</sup> Hutzinger: i. m. 42. o.

szükségessé vált egy új honvédelmi törvény megalkotása, egyidejűleg a háborús jogrend újraszabályozása, ez vezetett a honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény *(a továbbiakban: 1960. évi Hvt)* megalkotásához.

Az 1960. évi Hvt. rendelkezései szerint különleges intézkedéseit alapvetően háború esetén lehetet bevezetni,<sup>56</sup> ugyanakkor azokat az állam biztonságát veszélyeztető bármely egyéb esetben is alkalmazni lehetett.<sup>57</sup> A különleges intézkedéseket főszabályként a Minisztertanács rendeli el, esetenként egyéb felhatalmazott állami szerv, vagy a katonai egységek parancsnoka.<sup>58</sup> Az 1960. évi Hvt. igazságügyi rendelkezéseket nem tartalmazott, így egy esetleges háború esetén továbbra is az általános eljárási szabályokat lett volna szükséges alkalmazni, a statárium alkalmazására nem lett volna lehetőség. Mind a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény szintén nélkülözte az igazságszolgáltatást érintő különleges intézkedések szabályozását.

---

<sup>56</sup> A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény 114. §.

<sup>57</sup> Kádár: i. m. 14. o.

<sup>58</sup> 1960. évi IV. Törvény 123. §.

### **1.5. Demokratikus átrendeződések különleges jogrendi igazságszolgáltatása**

A honvédelemről szóló 1993. évi CX törvény (*a továbbiakban: 1993. évi Hvt.*), ellentétben a szocializmus alatt született honvédelmi jogszabályokkal, részletesen szabályozta a rendkívüli intézkedések körében bevezethető igazságügyi intézkedéseket. Kádár Pál a beiktatott igazságügyi intézkedések céljaként jelöli meg az eljárások egyszerűsítését, gyorsítását és az erőforrások kímélését a védelmi cél érdekében<sup>59</sup>.

E körben az 1993. évi Htv. alapján rendeletben lehet megállapítani azon kisebb jelentőségű bűncselekmények körét, melyekben a bírósági eljárás kizárt, kisebb jelentőségű bűncselekményeket szabálysértéssé minősíthet. Külön meg kell említenünk, hogy a törvény főszabályként kizárta az elsőfokú bíróság határozata elleni fellebbezés lehetőségét, az eljárások mind a polgári, mind a büntető ügyek tekintetében egyfokú eljárássá váltak különleges jogrendet igénylő állapot esetén. Rendeleti úton szinte szabadon szabályozható és átalakítható a bírósági és ügyészségi szervezetrendszer.<sup>60</sup>

Az 1993. évi Hvt. 227. §-a alapján a kivételes állapot idején rendeletalkotási joggal rendelkező szerv rendeletben katonai bíróságok felállításáról rendelkezhetett, melyeket általános hatáskörű bírói fórumokká nevezhette ki, így a civil büntető és polgári ügyekben is ítélezhettek. A polgári ügyekben való ítékezés joga a törvényből bár explicite nem következik, az mégis megállapítható abból, hogy a katonai bíróságok a „hatáskörébe utalt ügyekben általános hatáskörű bíróságként jár el”, ebből következően nem lett volna kizárt, hogy rendeletben – bár ez nem szokványos – egyes polgári peres eljárásokat is a katonai tanácsok hatáskörébe utaljanak.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Kádár: i. m. 28. o.

<sup>60</sup> A honvédelemről szóló 1993. évi CX törvény 224-226. §.

<sup>61</sup> 1993. évi CX. törvény 227-228. §.

Továbbá rendeletben lehet szabályozni a katonai eljárásokra vonatkozó külön szabályokat is.<sup>62</sup> A törvény hiányossága azonban, hogy nem határozta meg a katonai eljárások fogalmát, nem határozta meg, hogy azok alatt a katonák elleni büntető ügyeket, vagy a katonai bíróságok hatáskörébe utalt civil ügyeket is érteni kell. Tény azonban, hogy ezen eljárások szabályait szabadon állapíthatta meg a Kormány.

Az eljárásoknak a hadműveletek, rendkívüli körülmények okán való akadályoztatása esetén az eljáró hatóságoknak az eljárás felfüggesztéséről kellett rendelkezni, az elévülés ebben az esetben nyugodott.<sup>63</sup>

Az 1993. évi Hvt. 230. §-a alapján rendeletben megállapított esetben elrendelhető volt a rögtönbíráskodás:

*„az ország egész területén vagy egy részén, illetve a katonai büntető bíráskodás hatálya alá tartozó területen rögtönbíráskodás rendelhető el.”*

Az idézett szakasz alapján mind a civil büntetőügyekben, mind a katonai eljárásokban alkalmazható volt a statárium, ugyanakkor az eljáró bíróságok kizárólag a megyei és a katonai bíróságok lehettek. Továbbá arra is mód volt, hogy a rögtönbíráskodás hatálya csak az ország egyes területeire vonatkozóan kerüljön bevezetésre.<sup>64</sup>

A statáriális eljárások hatálya alá tartozó bűncselekmények büntetési tételét is meghatározza a joganyag, amely tíz évtől húszévig, vagy életfogytig tartó szabadságvesztés. Ebből következően csak a legsúlyosabb cselekmények esetén volt elrendelhető a statáriális eljárás.

Az 1993. évi Hvt. rendelkezései szerint a rögtönbíráskodási eljárást a médiumokban „szokásos módon” ki kellett hirdetni,<sup>65</sup> ez azonban szinte értelmezhetetlen, ha figyelembe vesszük, hogy azok „szokásos módja” csak akkor lett volna megállapítható, ha erre

---

<sup>62</sup> 1993. évi CX törvény 228. §.

<sup>63</sup> 1993. évi CX törvény 229. §.

<sup>64</sup> 1993. évi CX törvény 230. §.

<sup>65</sup> 1993. évi CX törvény 230. § (2) bekezdés.



rendszerint sor került volna, ennek ellenére egyetlen esetben sem hirdették ki.

Az 1993. évi Hvt. 232. §-a alapján rendeletben mind a polgári, mind a büntető bírósági, közjegyzői eljárások anyagi és eljárásjogi szabályai szinte korlátozás nélkül módosíthatók lettek volna.<sup>66</sup> Erre természetesen történelmi okokból soha nem került sor.

A honvédelemről szóló 2004. évi CV törvény (*a továbbiakban: 2004. évi Hvt.*) különleges jogrend idején bevezethető igazságügyi tárgyú rendeletalkotási jogkört nagyrészt azonosan állapította meg, mint az 1993. évi Hvt. Az 1993. évi jogszabálytól eltérő rendelkezésként szerepelt a 2004. évi Hvt-ben, hogy már explicite kimondta, hogy büntető anyagi jogszabályok – mind a büntetési tételek, mind különös részi tényállások – szabadon módosíthatók, cselekmények kriminalizációjára kerülhet sor, annak egy korlátja, hogy új büntetési nemet nem vezethetett be<sup>67</sup>.

Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy a kivételes jogrendi igazságszolgáltatás az 1912-es évektől jelentős változáson ment keresztül, kezdetben külön joganyag szabályozta a katonai és a civil igazságszolgáltatási rendelkezéseket, majd a szocialista diktatúra éveiben a katonai büntető eljárási külön joganyag eltörlésével ez a civil és büntető ügyekben egységesen lett szabályozva az 1960-as évektől.

---

<sup>66</sup> Kádár: i. m. 28. o.

<sup>67</sup> A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV törvény 178. § (2) bekezdés.

## **2. Hatályos szabályozás és lehetséges fejlesztési irányok**

2011. évtől Magyarország védelmének és különleges jogrendi eltérő szabályainak megállapítása Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) megalkotásával újra esedékessé vált<sup>68</sup>. Az alábbiakban röviden vázolni kívánom a különleges jogrend idején bevezethető igazságügyi intézkedések jogszabályi hátterét.

Az Alaptörvény az 1949-es alkotmánnyal ellentétben külön fejezetben szabályozza a kivételes jogrend egyes eseteit és az azokban bevezethető egyes intézkedéseket, ez mutatja a jogalkotói szándékot arra, hogy ezen kivételes szabályok egységesen a lehető legmagasabb jogforrási szinten kerüljenek rögzítésre.

Az Alaptörvény alapján rendkívüli állapot esetén a Honvédelmi Tanács, Szükségállapot esetén a köztársasági elnök, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás valamint a veszélyhelyzet esetén a Kormány a honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben (a továbbiakban: Hvt.) meghatározott rendeletalkotási joggal rendelkezik, melyekben egyes törvények alkalmazásától eltérhet, egyúttal azok alkalmazását felfüggesztheti<sup>69</sup>.

Megvizsgálva a Hvt. rendelkezéseit látható, hogy az igazságszolgáltatás területén bevezethető intézkedések nagyban azonosak az 1993. évi és a 2004. évi Hvt. rendelkezéseivel. Eltérést mutat azonban a hatályos Hvt. abban, hogy rendeleti úton csakis a polgári és büntető eljárásjogi szabályok módosíthatóak<sup>70</sup>, rendeletben sem büntető, sem anyagi jogi jogszabályok nem írhatók felül, ebből következően azok alkalmazása sem függeszthető fel. Ennek egyértelműen a jobbiztonság követelményének szemelőt tartása a célja, annak ugyanis, ha a rendelet alkotására feljogosított személy, vagy szerv újabb cselekményeket kriminalizálhatna, vagy a polgári

---

<sup>68</sup> Kádár: i. m. 36. o.

<sup>69</sup> Magyarország Alaptörvénye 48-54. cikkek

<sup>70</sup> Hvt. 74. §.

jogi viszonyokat szabadon alakíthatná az a jogalanyok életviszonyaiba történő legmélyebb beavatkozás lenne, melyre felkészülni nem lenne módjuk. A büntető anyagi jogi szabályok módosítása – ahogyan az fentebb is kifejtésre került – gyakran nem elégséges a kívánt preventív hatás eléréséhez, sokkal inkább az eljárások hatékonyságának az előmozdítása. Ezért álláspontom szerint a kívánt cél eléréséhez szükséges visszatartó erőt jelent, a felderítettség fokozható az eljárási szabályok módosításával és az eljárás felgyorsításával.

A Hvt. a rögtönbíráskodás lehetőségét hasonlóan szabályozza mint a 2004. évi Hvt. a rögtönbíráskodás alkalmazható mind a katonai, mind a civil büntető eljárásokban, ezen eljárásokban továbbra is a törvényszék és a katonai bíróságok járhatnak el. Bár az évtizedek során törvényi felhatalmazás lehetővé tette a különleges jogrendi igazságszolgáltatás szabályozását, így rögtönítelő bírósági eljárást is, annak konkrét szabályozására az 1912-es évtől nem került sor, ahogyan Kádár Pál fogalmaz „a rendkívüli jogrend időszakára kidolgozott eljárási kódexszel adós a hazai jog”<sup>71</sup>.

Bár a részletes szabályozás nem született meg, annak jogi keretei, így korlátai mégis adottak. A rendeletalkotási joggal rendelkező személyek és szervek a fentebb ismertetett szakaszok alapján szinte szabadon alakíthatják az igazságszolgáltatás eljárási szabályait, annak mégis keretet szab az Alaptörvény 54. cikke, mely alapján a rendelet alapvető jogok körében – az I. cikk keretein túl – nem korlátozhatja és nem függesztheti fel az emberi méltósághoz, élethez és a magzati élet védelméhez, tiltott a kínzás és a megalázó bánásmód alkalmazása. Biztosítani kell a védelemhez való jogot és az ártatlanság védelmét. A védelemhez való jog álláspontom szerint csakis úgy biztosítható, ha az eljárás alá vont személy részére jogász végzettséggel és védelem ellátására hivatott személyt biztosítanak védőnek, így a Hkbp. szabályozása nyomán nem jogvégeztet személyek védőként történő kirendelése kizárt. A védelem,

---

<sup>71</sup> Kádár: i. m. 29. o.

védekezés jogához tartozik, bár ezt az Alaptörvény kifejezetten nem nevesíti, az önvádra kötelezés tilalma is.

Az igazságszolgáltatás és a büntető eljárás alapelveit tekintve a fentebbi szabályozás nyomán a rendelet alkotás felülírhatja a többfokú bírósági rendszert, jogorvoslathoz való jogot, a társasbíráskodás elvét, a hatáskör elvonás tilalmát.

Egyes elvek azonban az Alaptörvény 54. cikkén túl sem írhatók felül, mivel azok a jogállamisághoz kötődő alapelvek, az Alaptörvény alkalmazását ugyanis a rendelet nem függesztheti fel,<sup>72</sup> ebből következően a B cikkben deklarált jogállamisághoz kötődő alapelvekhez kötött eljárási szabályok nem függeszthetők fel. Ilyen alapelv a bírói függetlenség elve, bár a rendelet a bíróságok szervezetének, bírák kinevezésének szabályaitól eltérő szabályokat állapíthat meg, azok ténylegesen nem vezethetnek a bírói függetlenség megsértéséhez. Továbbá nem lehet olyan törvénytől eltérő szabály megállapítani, amely a legalitás és opportunitás elvét sértené. Kérdés, hogy hasonlóan a Hkbp. szabályaihoz mennyiben írható felül rendeleti úton a vádelvűség, azt mennyiben veheti át a parancsnok vagy rendeletben kijelölt személy, esetlegesen a nyomozóhatóság, véleményem szerint ezen alapelvtől el lehet térni, abban az esetben, ha annak lényeges jogállami alapjai nem sérülnek, vagyis az eljárás alapját képező, a vádiratot helyettesítő dokumentum, esetlegesen parancs vagy feladatszabás a törvényes vád tartalmi elemeit tartalmazza. A tisztességes eljáráshoz való egyetemes jog általánosságából fakadóan minden részterület esetében egyedileg kell majd megvizsgálni, hogy a korlátozás a jogállamisággal összeegyeztethető módon kerül-e korlátozásra, a Strasbourg Emberi Jogi Bíróság például ezen alapelv alá sorolja az eljárás elhúzódása, esetleges hosszantartó felfüggesztését is.

A rendeletalkotás korlátainak biztosítására az Alkotmánybíróság hivatott, az Alkotmánybíróság működése ugyanis nem korlátozható.<sup>73</sup> Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja

---

<sup>72</sup> Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés.

<sup>73</sup> Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdés.

szerint az Alkotmánybíróság megsemmisíti az alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt, a T cikk (2) bekezdés szerint jogszabálynak minősül a Kormány rendelete, a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Ebből következően tehát az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretei között vizsgálhatja a különleges jogrendi jogszabályok alaptörvénnyel való összhangját. Az előzetes normakontroll, ahogyan arra Kádár Pál is rávilágít különleges jogrend idején azért kizárt, mert a rendeletalkotási mechanizmus nem követi a normáljogrend jogalkotási törvényben meghatározott menetét.<sup>74</sup>

Ahogyan az fentebb taglalásra került különleges jogrend esetén a rendes jogorvoslat ex lege kizárt, ugyanakkor abban az esetben, ha a bírói döntés alaptörvényellenességére hivatkozva történik a jogorvoslati kérelem benyújtása, ebben az esetben – mivel az 54. cikk alapján az Alkotmánybíróság működése e körben sem korlátozható – a jogorvoslati kérelem Alkotmánybírósághoz történő felterjesztése szükséges.

### 3. Összegzés

Összefoglalva megállapítható, hogy a különleges jogrend idején bevezethető igazságügyi intézkedések igen fontos területe volt a jogalkotásnak, 1912 óta bár sokat változott a szabályozás mikéntje, a céljai ugyanazok, az eljárások gyorsítása hatékony igazságszolgáltatás mellett, az alapvető jogok lehető legkisebb korlátozásával történő hatékony eljárás és a források minél kisebb igénybevétele.

Bár az Alaptörvény és a Hvt. hatálybalépésével a jogalkotó a jogi kereteket megteremtette a kivételes rendeletalkotási jogkörnek, szükséges azoknak konkretizálása, szűkítése annak érdekében, hogy a különleges jogrendi igazságszolgáltatás változásai minél kisebb mértékben legyenek eltérőek a normál jogrendtől, mégis hatékonyak legyenek és az állampolgárok arra megfelelőképp felkészülhessenek.

---

<sup>74</sup> Kádár: i. m. 43. o.

Fontos tehát a vizsgált tárgykörben a részletszabályok kimunkálása, ennek alapjait szükséges lerakni azáltal, hogy a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések történeti áttekintése, az esetleges külföldi modellek és az annak keretét szabó alkotmányos és nemzetközi jogi szabályokat megvizsgáljuk.

## **Kelemen Roland**

### ***Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira***

*„Az állam első és legfontosabb feladata megvédeni az országot kül- és belelenség ellen. A végrehajtó hatalom köteles őrködni a haza biztonsága fölött, az alkotmányos törvényhozás pedig tartozik gondoskodni arról, hogy a kormány minden időben s minden eshetőségek ellen elegendő s a célnak teljesen megfelelő védelmi eszközök felett rendelkezessék a haza védelmére.”<sup>1</sup>*

*Deák Ferenc*

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

Ezen különleges jogrendi szabályok a szükség óráiban növelik a jogállam operativitását, emellett pedig fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi rezsim jelenti a jogállam talán egyedüli garanciáját.

Az Alaptörvény esetében a 21. század új típusú biztonsági kihívásai – mint például a hibrid jellegű támadások (terrortámadások vagy kibertámadás) – valamint a korábbi totalitárius politikai rezsimekkel szembeni félelem vezérelte jogalkotás okán szükséges felülvizsgálni a fennálló különleges jogrendi szabályozást.

---

<sup>1</sup> Deák Ferenc képviselőházi beszéde a véderőről szóló törvényjavaslat vitájában. in Deák Ágnes (szerk.): Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek II. kötet. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 523. o.

Ennek a revízióknak az alapját jelentheti a különleges jogrendi tényállások tudományos meghatározásainak kialakítása, valamint külföldi minták vizsgálata, továbbá a történelmi tapasztalatok összegyűjtése.

Jelen tanulmány az első kettő szempont szerint kívánja górcső alá helyezni az Alaptörvény különleges jogrendi dogmatikáját, mégpedig egyfelől a tényállások meghatározása révén, másfelől pedig a visegrádi államok alkotmányainak különleges jogrendi szabályait vizsgálva.

## **1. Különleges jogrendi kategóriák, mint a későbbi vizsgálódás alapja**

A különleges jogrendi szabályok dogmatikai vizsgálatához elsőként – legalább vázlatos módon, de – definiálni kell a különleges jogrend fogalmát, emellett pedig meg kell határozni általánosságban az egyes különleges jogrendi tényállásokat és azok fogalmi jegyeit.

A kivételes állapot „minden olyan súlyos gazdasági vagy politikai helyzetre vonatkozik, amikor rendkívüli intézkedésekre van szükség... A kivételes állapotban lehetséges intézkedéseket alkotmányos szabályok rögzítik.”<sup>2</sup>

Schmitt mégis azt állítja, hogy „a kivételes állapot nem határozható meg az érvényes jogrend keretein belül, nem írható körül tényállásként, legfeljebb a végszükség állapotaként, az állam létének veszélyhelyzeteként stb. jellemezhető.”<sup>3</sup> Koja kiegészítve ezt úgy írja le, hogy ez egy olyan állapot, amely „... az alkotmányban és törvényekben meghatározott jogi eszköztárral nem kezelhető vagy nem hatékonyan kezelhető,”<sup>4</sup> továbbá „... a normális esetre tervezett szervei hatáskörökkel, eljárási módokkal és jogalkotás tartalmi

---

<sup>2</sup> Paczolai Péter jegyzete Carl Schmitt Politikai teológiájához. In. Schmitt, Carl: Politikai teológia. Akaprint, Budapest, 1992, 1. o.

<sup>3</sup> Carl Schmitt: Politikai teológia. Akaprint, Budapest, 1992, 1-2. o.

<sup>4</sup> Friedrich Koja: Állami szükségállapot és a szükségállapotra vonatkozó jog. In. Takács Péter (szerk.): Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 797. o.



meghatározottságaival a kívánt gyorsasággal nem lennének megtehetőek”<sup>5</sup> a szükséges intézkedések.

Ezen megállapítások azonban, mégsem jelentik a fenti tétel annulálást, vagyis, hogy az alkotmányos keretei meg vannak határozva ennek a rendnek is. Pontosán a rendben fogható meg az, amit Schmitt és Koja meghatározhatatlannak vagy kezelhetetlennek tart. Ugyanis a határszituációk nem képezik részét az általános megszilárdult rendnek, ezekre egy sajátos rend fogalmat kell alkalmazni, ugyanis az általános szituációk rend szabályaival ezek már nem kezelhetők. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeket ne helyezhetné keretek közé az alkotmányozó azzal, hogy ilyen szituációkra egy sajátos rendet alkot meg.

Vagyis Schmitt és Koja itt annyit állít, hogy az általános jogrend és az azt tételező rend alkalmatlan az ilyen helyzetekben rendként, jogrendként fungálni. Ennek okán azt kell mondani, hogy az állam ilyen szituációkban elhagyni kényszerül az általános rendet és tételez egy sajátos új rendet, amelyhez a korábbi jogrend alkalmazható normáit megtartva egy sajátos jogrendet renddel. Ennyiben igaz is Schmitt azon kijelentése, hogy „... a jog érvényesülése kedvéért transzcendálja a jogrendszert.”<sup>6</sup>

A kivételes állapot egyes formái és abban létrejövő rend, jogrend, tehát akkor jelennek meg, „ha az államhatalom gyakorlása a jogi normák kibocsátásának és végrehajtásának valamelyik szakaszában ellehetetlenül, erősen akadályozott, vagy azt komoly veszély fenyegeti, az állam, mint jogi jelenség kerül >>veszélybe<<.”<sup>7</sup>

Ennek okán, tehát azt mondhatjuk, hogy a különleges jogrendi szabályok az alkotmányon belül egy elkülönült (jog)rendet jelentenek, amelyek az állam létét veszélyeztető szituációkban felülírják vagy módosítják azon alkotmányos szabályok kereteit, amelyek az állam létének megóvását akadályozzák vagy nehezítik. Teszik viszont mindezt úgy, hogy az állam saját képét nem veszíti el,

---

<sup>5</sup> Koja: i. m. 800. o.

<sup>6</sup> Pethő Sándor: Norma és kivétel – Carl Schmitt útja a totális állam felé. Doxa Könyvek, Budapest, 1993, 141. o.

<sup>7</sup> Koja: i. m. 801. o.

vagyis a jogállami kereteket legalább azok minimális tartalmában fenntartja.

A fennálló állami, társadalmi rendet két irányból érheti támadás: kívülről egy másik állam vagy szervezet részéről, vagy belülről a társadalom egyes csoportjai részéről, illetve nem lehet megfelelkezni a természeti és gazdasági katasztrófákról sem. Ennek okán célszerű a különleges jogrendi szabályanyagot is e szerint tipizálni és két fő tényállásban gondolkodni, két fő tényállást meghatározni. A többit – főként belső anomáliát – ebből levezetni és azokat – magyar terminológiát átvéve – sarkalatos törvényben<sup>8</sup> szabályozni, hiszen az egyes megvalósulási módok az alkotmányban rögzített felhatalmazás keretei között kell, hogy mozogjanak.

### **1.1. Rendkívüli állapot fogalmi jegyei**

A rendkívüli állapot szabályai más állam által veszélyeztetett szuverenitás esetében hívhatók fel. A jogi rezsim hazai történelmi fejlődésének kezdetén kizárólag ezt tekintették kivételes állapotnak. Ennek okán a nemzeti jogalkotás első terméke – a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk – úgy rendelkezett, hogy „Háboru idején, sőt ha szükséges, már a háboru fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is, a ministerium valamennyi tagjának felelőssége mellett az ebben a törvényben meghatározott kivételes hatalmat a szükség mértékéhez képest igénybe veheti.”<sup>9</sup>

Eme törvényi meghatározás megfelelő kiindulási alapot jelenthet a rendkívüli állapot fogalmi meghatározásához. Hiszen az állam létét kívülről, vagyis más állam által veszélyeztető legkézenfekvőbb esemény a háború. Kiindulási pont, hogy a háború államok közötti jogviszony, ennek okán azt keletkeztetni kell, amely történhet hadüzenet vagy ultimátum révén. Ebből kifolyólag viszont

---

<sup>8</sup> Még ha ez nem is feleltethető meg a jogtörténeti hagyományoknak megfelelő fogalmi struktúrának.

<sup>9</sup> A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk 1. §.

kezdeté objektív, így könnyen azonosítható módon jelenti a létét veszélyben lévő állam esetében a rendkívüli jogrend bevezetésének kezdő időpontját.

„Az ENSZ Alapokmány előtti jogrendben a hadüzenet nélküli, hadiállapot kinyilvánítása nélküli fegyveres konfliktusok ritkák voltak... A II. világháború után, az ENSZ Alapokmányának elfogadásával a helyzet gyökeresen megváltozott. Az ENSZ jogrendjében ugyanis a fegyveres erő alkalmazása alapvetően tiltottá vált... Az általános tilalom alól két kivétel van, az egyik az önvédelem joga, a másik az ENSZ Biztonsági Tanács által elhatározott esetek.”<sup>10</sup>

Az erőszak általános tilalma alóli kivételek esetköréből az önvédelem jogát és ahhoz szorosan kapcsolódó fegyveres támadás fogalmát célszerű vizsgálni. Egyfelől azért mert azt, mint később látni fogjuk ennek elbírálása az állam – igaz a nemzetközi jogi szabályok keretei között, de – szuverén döntésén alapszik, másfelől pedig a Biztonsági Tanács intézkedése szintén objektív formát ölt.

Az Alapokmány minden fegyveres erőszakot tilt, függetlenül annak súlyától, intenzitásától és az alkalmazott fegyver jellegétől.

Az általános erőszak tilalma alól a fentiek alapján csupán két kivétel van: a fegyveres erő Biztonsági Tanács felhatalmazásán alapuló alkalmazása és az egyéni és kollektív önvédelem jogának gyakorlása. A kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács (továbbiakban BT) ezen kötelező határozatai prioritást élveznek az önvédelem jogával, annak gyakorlásával szemben. A BT-nek felhatalmazást biztosító 39. cikk ezen túl bevezeti a támadó cselekmény (agresszió) fogalmát, azonban e fogalmat az Alapokmány nem határozza meg.

A cselekmény agresszióként való azonosítására a BT jogosult, így az erősen politikai jellegű kérdésnek, politikai jellegű döntésnek minősül, amelynek széles mozgásteret biztosít az Alapokmány. E nehezen megfogható fogalmi kört próbálja konkretizálni az ENSZ

---

<sup>10</sup> Hegedüs Zoltán: A fegyveres összeütközések kezdete és vége. In: Ádány Tamás Vince, Bartha Orsolya, Törő Csaba (szerk.): A fegyveres összeütközések joga. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009, 48. o.

Közyűlés 1974-ben elfogadott 3314. számú határozata. A határozat a következő módon definiálja az agresszió fogalmát: „fegyveres erő alkalmazása egy állam által más állam szuverenitása, területi integritása vagy politikai függetlensége ellen, illetve az Egyesült Nemzetek Alapokmányával össze nem férő bármely más módon.”<sup>11</sup> A határozat alapján megállapítható, hogy agresszió és a fegyveres erőszak rész-egész viszonyban állnak, vagyis az agresszió a fegyveres erőszak részhalmaza. A határozat jelentősége, hogy jelzi annak tényét, hogy a nemzetközi jogban relevanciával bír a fegyveres erőszak intenzitása, valamint azt, hogy közvetett módon is el lehet követni, továbbá megerősíti az erőszak (itt az agresszió) államközi jellegét.

Az önvédelem joga, amellyel kapcsolatban az Alapokmány úgy rendelkezik, hogy „a jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.”<sup>12</sup> Az önvédelemi jog gyakorlásának alapvető feltétele tehát, a fegyveres támadás, amelynek fogalmát azonban sem az Alapokmány sem a későbbi dokumentumok nem definiálják, ennek okán egy cselekmény ekként minősítése a gyakorlatban „... módfelett szubjektív döntésen alapul: ugyanaz a tény, ugyanazon jog alapján, eltérő minősítésekkel illehető.”<sup>13</sup> A döntés szubjektív voltát erősíti, hogy a megtámadott állam állásfoglalása az irányadó, ahhoz nem kell a Biztonsági Tanács által elfogadott határozat – amelynek feltétellé tétele az önvédelem lényegét vonná el – az állam e nélkül is megkezdheti az erőszak önvédelmi célú alkalmazását. E jog

---

<sup>11</sup> ENSZ Közyűlésének 3314.(XXIX) számú határozata. Az agresszió meghatározása 1. cikk.

<sup>12</sup> ENSZ Alapokmány, 51. cikk. Kihirdette: 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmánya törvénybe iktatásáról.

<sup>13</sup> Sulyok Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében. In. Állam és Jogtudomány 2002/1-2. sz. 108. o.

gyakorlása az 51. cikk értelmében addig tart „amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.”

A fegyveres támadás az egyetlen kivétel az Alapokmányban, amely esetén az államoknak vagy védelmi célú közösségeiknek lehetőségük van fegyveres erőszak alkalmazására. „Mivel azonban az alapokmány mellőzi a fegyveres támadás kifejezés definícióját, semmi nem zárja ki az önvédelem analógia útján való alkalmazásának lehetőségét.”<sup>14</sup> A fegyveres támadásnak azonban két feltételnek is meg kell felelnie: (1) a cselekménynek el kell érnie egy rendkívüli súlyt vagy intenzitást; valamint (2) a támadást elkövető személyek cselekménye valamely másik államnak betudhatóan kell lennie.

Az első kritérium szerinti eltérés fogalmi szinten megjelenik az Alapokmányban, ugyanis míg a 2. cikk (4) bekezdése erőszak alkalmazásáról beszél, addig az 51. cikk fegyveres támadást rögzíti, ekként értelmezve utóbbi fogalom az első minősített esetének tekintendő, vagyis az erőszak és a fegyveres támadás rész-egész viszonyban állnak egymással, tehát – az agresszióhoz hasonló módon – a fegyveres támadás részhalmaza az erőszaknak (sőt ezen belül még az agresszióknak is részhalmaza).

Ezen értelmezés következik az Alapokmány szellemiségéből is, ugyanis, ha a két fogalom jelentése azonos volna, ebben az esetben bármilyen erőszak alkalmazása lehetővé tenné az önvédelem alkalmazását, így egy-egy kisebb súlyú, intenzitású cselekmény is könnyen eszkalálódhatna, míg ha megszorítanánk az erőszakká minősítést, ebben az esetben megszűnne az erőszak általános tilalma. Ennek okán a megfelelő értelmezés az, hogy minden államközi erőszakos cselekmény sérti az erőszak tilalmának *ius cogens* szabályát, de ezek közül csak a jelentősebb súlyú és intenzitású cselekmények – fegyveres támadások – azok, amelyek esetén lehetőség van az önvédelem jogszerű gyakorlására, a többi esetet

---

<sup>14</sup> Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése. In: *Fundamentum* 2005/3. sz. 34. o.

békés úton kell rendezni, amely jelentheti akár a BT vagy Nemzetközi Bíróság előtti eljárást is.

A fegyveres támadás fogalmának definiálása úgy is megközelíthető, hogy az erőszaknak mi az a szintje, amely esetében már fegyveres támadásról beszélhetünk. A legegyszerűbben az agresszió fogalmából lehet kiindulni, hiszen – mint az korábban megállapításra került – mindkettő az erőszak egyik részhalmozát jelenti. A Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy a fegyveres támadás az erőszak legsúlyosabb esete.<sup>15</sup> „Ennek következtében az agresszió legsúlyosabb esetei minősülnek „csak” fegyveres támadásnak.”<sup>16</sup> Tehát e fogalmak is rész-egész viszonyban állnak egymással.

A fegyveres támadás másik ismertető jegye, hogy a támadásnak minden esetben betudhatónak kell lennie egy másik államnak. Fegyveres támadást tehát csak állam tud elkövetni.

A vizsgált téma, vagyis a különleges jogrend kérdéskörében is rendkívüli fontossággal bír, annak kérdése, hogy az állam mikortól és milyen intenzitással nyúlhat az önvédelem jogához. A nemzetközi szokásjog részét képező és a Webster-doktrínából eredeztethető az önvédelem jogának gyakorlásával szemben megkövetelt két elv: az arányosság és a szükségesség.

A szükségesség követelménye azt jelenti, hogy az önvédelmi jog gyakorlása kizárólag a támadás elhárítására és visszaverésére irányulhat, „vagyis a fegyveres erőszak alkalmazása nem lehet megtorló, büntető, vagy jövőbeli esetleges újabb támadásokat általánosan megelőző jellegű. Ezek a fegyveres erőszak jogtalan alkalmazásával járó önszegélynek, vagy szintén jogellenes fegyveres represszáliának minősülnek.”<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua versus United States of America), Judgement of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, 64-65, para. 191.

<sup>16</sup> Kajtár Gábor: A terrorizmus elleni önvédelem a XXI. században. In. Kül-Világ – A nemzetközi kapcsolatok folyóirata 2011/1-2. sz. 10. o.

<sup>17</sup> Kajtár Gábor: i.m. 14. o.

Az arányosság követelménye azt jelenti, hogy az önvédelem jogával élve alkalmazott erőszaknak minden esetben igazodnia kell a fegyveres támadás mértékéhez.

E kérdések mellett alapvetően fontos az önvédelem jogának időbeli korlátozottsága is. E körben rögzíti az Alapokmány, hogy az önvédelem érdekében alkalmazott erőszak gyakorolható „mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette. A tagok az önvédelem e jogának gyakorlása során foganatosított rendszabályait azonnal a Biztonsági Tanács tudomására tartoznak hozni és ezek a rendszabályok semmiképpen sem érintik a Biztonsági Tanácsnak a jelen Alapokmány értelmében fennálló hatáskörét és kötelességét abban a tekintetben, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása végett az általa szükségesnek tartott intézkedéseket bármikor megtegye.”<sup>18</sup>

Tisztázni kell azt is, hogy mikortól illeti meg ezen jog a megtámadott államot. Az 51. cikk világosan fogalmaz, vagyis az önvédelmi jog jogszerű gyakorlásának megnyílásához fegyveres támadásnak be kell következnie; ez két okból is szükséges, egyfelől csak így köthető az erőszak jogszerű alkalmazása egy megfelelően magas szinthez, másodsorban csak bekövetkezett fegyveres támadás esetén értelmezhető az arányosság és szükségesség követelménye. Parttalanná tenné az önvédelem alkalmazását a be nem következett támadáshoz fűzött következmény, nem beszélve arról, hogy nehezen vagy egyáltalán nem bizonyítható, hogy a támadás tényleg bekövetkezett volna, és ha igen annak milyen intenzitása lett volna. Az erőszak általános tilalmát ezen esetkörben kiterjesztően nem lehetne értelmezni, hiszen a megelőző védelem lehetőséget biztosítana az államok számára arra, hogy erre való hivatkozással veszélyt vizionálva jogszerű erőszakkal lépjenek fel.

A Nemzetközi Bíróság viszont nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy közvetlen vagy közvetett veszéllyel szemben az

---

<sup>18</sup> ENSZ Alapokmány 51.cikk.

önvédelem gyakorlása jogszerű vagy jogszerűtlen-e.<sup>19</sup> Az Egyesült Államok ezt kihasználva próbálta nemzetközi jogilag elfogadhatóvá tenni a 2002-ben kiadott nemzetbiztonsági stratégiáját az ún. Bush-doktrínát. E dokumentum szerint lehetősége lenne egy államnak preemptív önvédelem alkalmazására terroristák és tömegpusztító fegyverrel rendelkező államok konkrét fenyegetésével szemben.<sup>20</sup> Az USA-nak erre az iraki háború megindításához volt szüksége, azonban felmerül a kérdés, hogy mi minősülhet konkrét fenyegetésnek? A konkrét fenyegetés meghatározásának a hiánya egybemossa a preemptív (küszöbön álló támadás, közvetlen veszély) és a preventív (nem küszöbön álló támadás, absztrakt és távoli veszély) önvédelem fogalmi körét és relativizálja az erőszak általános tilalmát. „Ez – a vélt vagy valós okoktól teljesen függetlenül – az ilyen módon megalapozott intervenciót az agresszióval rokonítja. A jogsértésre alapuló intervenciók ismétlődése, illetve azok eltérése viszont marginalizálhatja a háború indítás tilalmára alapuló nemzetközi jogot. Félő, hogy bármely hasonló magatartás bárminemű elfogadottsága alááshatja azt a helyzetet, amely a nemzetközi jogot a 20. század második felétől a béke jogaként azonosítja.”<sup>21</sup> A nemzetközi közösség pedig tartotta magát a fenti állásponthez, és nem igazolta egyetlen döntésével sem az Egyesült Államok ezen irányú törekvéseit.

„Az önvédelem tehát nem lehet preventív, megelőző lépés... nem lehet hivatkozni állítólagos veszélyre, provokációra, a saját állam állampolgáraival szemben elkövetett méltánytalanságokra, mint ürügyre.”<sup>22</sup> Ennek okán a megelőző támadás (legyen az preventív vagy preemptív) az agresszió tilalmába ütközik.

A rendkívüli állapot tényállásának megalapozásának alapját képezhetné az ENSZ Alapokmány nyújtotta lehetőség, vagyis a

---

<sup>19</sup> Kajtár Gábor: i.m. 15. o.

<sup>20</sup> Dunay Pál: Az iraki háború és a nemzetközi jog: a kezdetektől a végéig. In: Külügyi Szemle 2007/2-3. sz. 230. o.

<sup>21</sup> Dunay: i.m. 233. o.

<sup>22</sup> Prandler Árpád: Az ENSZ Biztonsági Tanácsa. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974, 137-138. o.



fegyveres támadás, amely azonban túlságosan leszűkítené az állam mozgási lehetőségét a szükséges belső jogrendi felkészülésre, olyan esetekben, amikor egyértelműen várható az állam létét fenyegető valamiféle külső támadás, behatás.

Kiegészítő lehetőséget nyújt a fogalom célszerű meghatározásához az 1949-es genfi egyezmények közös II. cikke, amely úgy fogalmaz, hogy az egyezményekbe foglaltak „megüzent háború vagy minden más fegyveres összeütközés esetén”<sup>23</sup> alkalmazandók.

„A Genfi Egyezmény közös 2. cikke egyértelműen »minden más fegyveres konfliktusról« (>)or of any other armed conflict«) szól, annak időbeli, térbeli, intenzitásbeli kiterjedésének mértékére tekintet nélkül...” tehát „...bármilyen nézeteltérés az államok között, amely a fegyveres erők tagjainak beavatkozásához vezet, fegyveres konfliktusnak minősül a 2. cikk értelmében, függetlenül időtartamától, erőszakosságától, a résztvevők számától.”<sup>24</sup> Ennek alapján fegyveres konfliktus esetében bár az erőszak alkalmazására a megtámadott állam csak szűk körben jogosult (ha fegyveres támadás megtörtént), azonban ilyen esetekben már azon belső jogrendi szabályokat, amelyek a megfelelő felkészülést teszik lehetővé a későbbi esetleges háború vagy fegyveres támadás sikeres megvívására már eszközölhetők.

A fentiek okán a rendkívüli állapot tényállásának fogalmi jegyei közé szükséges beemelni a *hadiállapot* és *fegyveres konfliktus* fogalmakat, mint az elrendelés lehetséges esetköreit.

## 1.2. A szükségállapot fogalmi jegyei

A szükségállapot szabályokat szemben az előző alfejezetben felvázolt rendkívüli állapottal az államban létező rendet, jogrendet belülről támadó anomáliák kezelésére hozták, hozzák léte.

---

<sup>23</sup> A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei s betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény 2. cikk 2. 1. bekezdés.

<sup>24</sup> Hegedüs: i. m. 50. o.

Belső kivételesség három esetben konstituálható: 1) ún. veszélyhelyzet (természeti- ipari katasztrófa); 2) az állam rendjét súlyosan támadó cselekmények (pl. terrortámadás; kibertámadások; vagyonbiztonság tömeges veszélyeztetése); és 3) az állam alkotmányos rendjét támadó cselekmények (minden, ami a fennálló alkotmányos jogi rezsim megdöntésére irányul). Ezeket nevezzük együttesen szükségállapotnak.

A szükségállapot e három esetben akkor rendelhető el, ha az állami intézményrendszer működésének rendes menetét korlátozza a támadás és ezáltal potenciálisan magában hordozza az emberi élet kioltásának lehetőségét. Tehát többek között a szociális hálót, a politikai intézményeket, a közösségi közlekedést, a gazdasági szervezet működését stb. oly mértékben érinti, hogy az állam és a társadalom az általános, megkérgesedett működéséhez minimum szinten szükséges funkciókat sem tudja ellátni (vagy ennek potenciális veszélye áll fenn).

Az első esetkör rendkívül objektíven és politikai körülményektől függetlenül megítélhető, hiszen ide minden olyan természeti és ipari katasztrófa beletartozik, amely nagyszámú emberi életet oltott ki vagy veszélyeztet. Emellett pedig az állami infrastruktúrában jelentős kárt okoz, vagy azzal fenyeget, illetve a társadalom tagjainak vagyoni biztonságát tömegesen veszélyezteti.

A második esetkör, vagyis az állam rendjét támadó cselekmények már sokkal színesebb képet mutatnak. Hiszen ide kell sorolni minden olyan támadó cselekményt, amely fenyegeti az állam rendes működését, mégpedig úgy, hogy tömegesen veszélyeztet emberéletet és vagyonbiztonságot. Mindezeket azonban úgy valósítja meg, hogy főszabályként nem a regnáló politikai rezsimet, alkotmányos rendet támadja direktben, hanem az általa konstituált közrendet és/vagy értékrendet.

Fontos megjegyezni, hogy ezek közül kiemelkedő intenzitásúak az ún. hibrid hadviseléshez sorolható cselekmények, így például a terrorizmus vagy a kibertámadás. Ugyanis „a hibrid fenyegetések a hadviselés számos formáját magukban foglalják, beleértve a konvencionális képességeket, irreguláris harceljárásokat

és képződményeket, valamint a válogatás nélküli erőszakot alkalmazó terrorista akciókat és bűnözői tevékenységeket. Hibrid háborúkat egyaránt folytathatnak állami és a legkülönbélebb nem állami szereplők.”<sup>25</sup> Ebből nyilvánvalóan az előbbi, vagyis az állami szereplők által folytatott tevékenység az előző pont alá tartozik.

Azonban a nem állami szereplők, nem más államnak betudható módon megvalósított hibrid cselekményeire való állami reakció a szükségállapot 21. századi szabályozásának legfontosabb kihívását jelenti. Ezen cselekmények ugyanis, már nem írhatók le a korábbi fogalmainkkal, hiszen az elmúlt évtizedekben megjelent modern eszközök, így például a drónok vagy kibertérben megvalósuló támadások már új fogalmi háló megalkotását sürgetik. Emellett pedig a terrorizmus eszközparkja sem szorítkozik a hagyományos támadó eszközök (lőfegyverek, robbanó- vagy robbantóanyagok, kézi fegyverek) alkalmazására, hanem olyan eszközöket is szolgálatába állít, amelyek az élet mindennapi menetéhez tartoznak, így például a civil közlekedési eszközök (gépjárművek, polgári légi járművek).

Ezek a hibrid fenyegetések alapjaiban követelik a korábbi szabályozás felülvizsgálatát. Ugyanis „a jövőben egy hibrid fenyegetéssel szemben egyértelműen csak a gyors adaptáció jelent néminemű védelmet. A lerövidült reakcióidő következtében koalíciós keretekben folytatott ország-védelem esetén a döntéshozatali folyamatok áttekintése elengedhetetlenül szükséges, ugyanakkor szükség lehet az ország-védelmi lehetőségek mélyebb felülvizsgálatára is.”<sup>26</sup> A reakcióidő gyorsítását kívánja az is, hogy „a válság kialakulásának kezdeti időszakában szinte felderíthetetlen a tevékenység, és ezt követően is csak nagyon nehezen azonosítható be, így magának a válságnak a kezelése (a válaszreakciók közös

---

<sup>25</sup> Frank G. Hoffman: *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, 2007, 8. o.

<sup>26</sup> Porkoláb Imre: *Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős?*. In. *Hadtudomány* 2015/3-4. sz. 47. o.

megegyezésen alapuló megfogalmazása és életbe léptetése) rendkívül nehéz feladat.”<sup>27</sup>

A hibrid jellegű támadások nehéz beazonosíthatósága és „innovatív” eszközválasztása okán a szükségállapotú tényállás megalkotása során mindenképpen kerülni kell a konkrét eszközökre vagy megvalósítási módokra való utalást, ugyanis azok azt eredményezhetik, hogy az új típusú fenyegetések megvalósulása esetében nem lesz alkalmazható a szükségállapot eszközparkja és pontosan a szükséges gyorsabb reakcióidő elvárása sérül.

Eme különleges jogrendi állapot harmadik esetköre az, amikor az alkotmányos rend megdöntésére, illetve a politikai hatalom megszerzésre irányul a megvalósítók cselekménye. Eme tényállásnál kézenfekvő a korábban már említett genfi jogot felhívva, a nem nemzetközi fegyveres összeütközés szabályaira alapítani azt az intenzitást, amely már szükségképpen igényli a szükségállapotú szabályok alkalmazását.

A nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusai: polgárháború; ellenállási mozgalom; tömegfelkelés; felkelés.<sup>28</sup> Eme tényállásokból a szükségállapot fogalmi köre alá a polgárháború és a felkelés sorolható, ugyanis mindkettő a fennálló rezsimmel szembe helyezkedő társadalmi csoportok politikai céloktól vezérelt erőszakos tevékenysége, amely során összeütközésbe kerülnek a fennálló alkotmányos rend katonai karakterű szerveivel<sup>29</sup>. Ezen összeütközések mindegyike az állam egészén (vagy annak egy részén) megbénítja az állami intézményrendszer rendes működését és nagyszámú emberéletet veszélyeztetnek, így ezek közvetlen – de

---

<sup>27</sup> Porkoláb: i. m. 43. o.

<sup>28</sup> Bartha Orsolya: A fegyveres összeütközések fogalma, fajtái és elhatárolása. In. Ádány Tamás Vince, Bartha Orsolya, Törő Csaba (szerk.): A fegyveres összeütközések joga. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009, 31-32. o.

<sup>29</sup> Katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: Farkas Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. In. Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 2012/elektronikus sz. 3-6. o.

bizonyított – veszélye is igényli a szükségállapot szabályok alkalmazását.

A fentiek okán egy állam alkotmányában rögzített szükségállapot tényállásnak rögzítenie kell mindhárom esetkört, így a természeti és ipari katasztrófát, a fennálló állami rendet támadó cselekményeket és az állam alkotmányos jogrendjét támadó cselekményeket is. Ügyelve mindeközben a 21. század megújult biztonsági fenyegetéseire és azokhoz tartozó fogalmi rendszere.

## **2. Különleges jogrendi szabályok vizsgálata a visegrádi államok alkotmányaiban – Különös tekintettel az Alaptörvény egyes dogmatikai hiányosságaira**

Az előző fejezetben felvázolt ideálisnak tekintendő különleges jogrendi tényállásoknak alkotmányos szinten is szükséges megjelenni, hiszen azontúl, hogy a különleges jogrendi szabályok növelik az állam operativitást, emellett jogállami garanciaként is megjelennek, sőt vészhelyzetekben a legfőbb garanciát a megfelelően szabályozott különleges jogrendi tényállások és azokhoz kapcsolódó felhatalmazási normák jogállami, alkotmányos keretek közé helyezése jelentheti.

Ennek okán a vizsgálat nem állhat meg a tényállás megfogalmazásnak helyességénél, hanem azt ki kell terjeszteni egyéb alkotmányban rögzítendő/rögzített szabályok vizsgálatára, hiszen kizárólag így kaphatunk átfogóbb képet a joganyag állapotairól.

A vizsgálat során így górcső alá kell helyezni a különleges jogrend (2.1.-2.2.) fogalmi meghatározásait, hiszen a legmagasabb szintű jogforrás az, amely rendezi azt, hogy adott jogrendszerben milyen típusú eseményeket tekinthetünk kivételesnek és ezek esetében már a fogalmi meghatározás magában foglalja az időbeliség kérdését is. Emellett szükséges már itt rögzíteni (2.3.) az elrendeléshez szükséges speciális szabályokat és a (2.4.) felhatalmazással érintett szervek körét.

Szerencsés emellett, ha a (2.5.) kivételes hatalom birtokában sem érinthető szabályozási tárgyakat meghatározza az alkotmány,

valamint különleges jogrend idején korlátozással érinteni kívánt alapjogok körét is rögzíti, továbbá annak vagy azoknak a szerveknek a megjelölését, amelyek speciális jogállamvédelmi funkciót látnak el ezen időszakokban.

A következőkben ezen szempontok mentén vizsgálom meg a Visegrádi Együttműködés országainak alkotmányait. Az egyes nézőpontok szerinti elemzések kiindulópontját a magyar Alaptörvény szabályai adják. A Cseh Köztársaság esetében meg kell jegyezni, hogy nem rendelkezik egységes alkotmánylevéllel, hanem folyamatos kiegészítések révén vált, válik teljessé a cseh alkotmányos struktúra. Az eredeti alkotmányuk nem tartalmazott kivételes hatalmi szabályokat, azt 1998-ban a cseh állam védelméről szóló alkotmánytörvény pótolta. Tanulmányomban ezt az alkotmánytörvényt a cseh alkotmánybíróság álláspontjának megfelelően az alkotmány összetevőjének tekintem.<sup>30</sup>

## **2.1. A rendkívüli állapot tényállásának megjelenése az egyes államok alkotmányaiban**

A magyar Alaptörvény hat különböző különleges jogrendi tényállást ismer: a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a terrorveszélyhelyzetet, a váratlan támadást és a veszélyhelyzetet. Ezek a korábbi fejezet alapján két főcsoportra osztható jellegük alapján: rendkívüli állapot típusú kivételes helyzetekre; szükségállapot típusú kivételes helyzetekre.

A rendkívüli állapotot „hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén”<sup>31</sup> lehet kihirdetni. Ezen meghatározás hadiállapotra vonatkozó része, mint fentebb már tárgyalásra került rendkívül objektív és szükségszerű tartalma a rendkívüli állapot tényállásának, azonban a fegyveres támadás közvetlen veszélye problémás fogalmi kellék.

---

<sup>30</sup> Lásd Cseh Köztársaság alkotmánybíróságának honlapjának jogi adatbázisát: <http://www.usoud.cz/en/legal-basis/>

<sup>31</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (1) a pont.

Eme fogalmi elem okozta kohéziós problémának az alapját az Alaptörvény Q cikkébe rögzített szabály jelenti, amely szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”<sup>32</sup> Ennek alapján ugyanis a nemzetközi jog *ius cogens* szabályait a magyar jogrendszer transzformálás nélkül elismeri, így az erőszak általános tilalmát is. Az erőszak tilalma alól – mint fentebb már kifejtésre került – az egyik kivétel a fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának jogszerű gyakorlása. A fegyveres támadás fogalmi meghatározottságához azonban hozzátartozik, hogy fegyveres támadássá intenzitás alapján (állami betudhatóság mellett) lehet minősíteni egy erőszakos cselekményt és vele szemben csak arányos és szükséges lépéseket lehet tenni, amely nyilván csak a bekövetkezett támadás esetében tárható fel. Emellett szintén alapkritérium az önvédelem jogának gyakorlása során az időbeliség megfelelő alkalmazása, így sem a preventív sem a preemptív önvédelem nem megengedett.

Ennek okán az Alaptörvény azon szabálya, amely szerint a fegyveres támadás közvetlen veszélye esetén lehetséges rendkívüli állapoti szabályok alkalmazása, azt sugallja, hogy az önvédelmi cselekmények megvalósítását már preemptív megkezdheti a magyar állam, amely szabályozási megoldás sérti a nemzetközi jogi dogmatikát.

Vizsont amennyiben, a fegyveres támadás nemzetközi jogi szabályainak, fogalmi körének megfelelő alkalmazást tekinti elfogadhatónak ezen körben az alkotmányozó, úgy ennek okán az Alaptörvény kizárja az erőszak megnyilvánulásának összes további formájával szemben, hogy az állam a rendkívüli állapoti felhatalmazás révén effektíven tudjon eljárni a létét – bár csekélyebb súlyban – de veszélyeztető cselekményekkel szemben, vagy megfelelően tudjon felkészülni egy ténylegesen bekövetkező támadásra.

A fegyveres támadás közvetlen veszélye fordulat tehát kétoldalról nézve is hibás megfogalmazás. Egyfelől

---

<sup>32</sup> Magyarország Alaptörvénye, Q cikk (3) bekezdés.

szembehelyezkedik az Alaptörvény által elfogadott nemzetközi jogi szabályanyag fogalmaival, másfelől pedig kizárja az állam szuverenitását veszélyeztető kisebb súlyú, de mégis fenyegető külső támadások hatékony kezelhetőségét.

Fontos rögzíteni előbbivel kapcsolatban, hogy nem az sérti a nemzetközi jogi szabályokat, hogy egy állam akár agresszió esetén elrendeli a rendkívüli állapotot, hanem az, hogy annak fogalmát olyan módon határozza meg, hogy az szembe helyezkedik a nemzetközi jog *ius cogens* szabályával és preemptív önvédelmet vizionál.

A fentiek okán szerencsésebb lett volna az előző fejezetben rögzített egyéb fegyveres konfliktus fordulat fogalomba helyezése.

Tehát ez alapján a helyes definíció a következő volna: *hadiállapot kinyilvánítása vagy háború közvetlen veszélye, illetve egyéb fegyveres konfliktus esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot.*

A fenti dogmatikai hiba és hiányosság eredményezi azt, hogy az Alaptörvény nem elégszik meg egy rendkívüli állapot típusú tényállással, hanem azt kiegészítve – hiszen a fegyveres támadás közvetlen veszélye rendkívül szűk terepnumot jelent – életre hívta a megelőző védelmi helyzetet és a váratlan támadást.

Egyfajta preemptív rendkívüli állapotként tekinthetünk a megelőző védelmi helyzetre, amelyet „külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre”<sup>33</sup> lehet elrendelni.

A váratlan támadás pedig proaktív intézkedés lehetőségét adja meg a kormánynak „külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkal való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében.”<sup>34</sup>

A váratlan támadás megfogalmazása azonban továbbmegy ennél és nemcsak a rendkívüli állapot előszobájának tekinti azt az

---

<sup>33</sup> Magyarország Alaptörvénye, 51. cikk (1) bekezdés.

<sup>34</sup> Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk (1) bekezdés.



alkotmányozó, hanem esetlegesen a szükségállapoténak is. Előbbi esetében nyilvánvalóan a fenti hiátusból fakad a szükségszerűség, hogy akár agresszió esetén is növelni lehessen az operativitást.

A szükségállapot szabályként kezelése azonban egyenesen veszélyezteti a jogrendszer, sőt mondhatni a jogállami intézményrendszer koherenciáját. Ugyanis eme szakasz kimondja a törvényes rend, az élet- és vagyonsbiztonság, valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében, ha szükséges a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint kell feloldani a kialakult helyzetet.<sup>35</sup>

Eme fordulat esetében azonban szükséges megvizsgálni mely szervet definiálja az Alaptörvény fegyveres szervként, mivel nyilvánvalóan eme szerv lesz az, amely eme tervet végrehajtja.

A dolog természete szerint erre a választ az Alaptörvény Magyar Honvédségről szóló 45. cikkében találjuk meg, amely kimondja, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség.”<sup>36</sup>

A honvédség rendeltetése az Alaptörvény szerint a következő: „A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”<sup>37</sup>

Eme feladatkör alá azonban fő szabályként nem vonható be a belső támadással fenyegetett törvényes rend, az élet- és vagyonsbiztonság, valamint a közrend és a közbiztonság védelme, ugyanis ennek megóvása alapesetben az Alaptörvény szerint a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata.<sup>38</sup> Ennek fényében a fogalom újragondolása az alkotmányozó részéről szerencsés volna.

---

<sup>35</sup> Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk (1) bekezdés.

<sup>36</sup> Magyarország Alaptörvénye, 45. cikk (1) bekezdés.

<sup>37</sup> Magyarország Alaptörvénye, 45. cikk (1) bekezdés.

<sup>38</sup> Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk.

Ezen szabályozási megoldás emellett abban is ellentmondásos, hogy a különleges jogrendi rendszerben a garanciálisan jobban körülbástyázott szükségállapot szabályaival ellentétben – ahol csak és kizárólag akkor engedik a Honvédség alkalmazását, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő a helyzet megoldására.<sup>39</sup> – a váratlan támadás jelenlegi szabályozása a Honvédség elsődleges alkalmazását fő szabállyá teheti a kormány...

A fentebb megjelölt fogalmon túl a szabályozás lehetséges egyéb megoldási lehetőségeit adhatják a többi visegrádi állam alkotmányába foglalt szabályok.

Fogalmi meghatározás tekintetében a Szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a szabályozni kívánt különleges jogrendi tényállás definíciója. A szlovák alkotmány csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására rendkívüli állapot és szükségállapot idejére.<sup>40</sup>

A cseh alkotmánytörvény fogalmi rendszere az Alaptörvényhez képest tisztább képet mutat, ugyanis a fenti három módozat közül kettőt összevon rendkívüli állapotként. Eme rezsim akkor rendelhető el, ha „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegetik.”<sup>41</sup>

A lengyel szabályozás egy fogalom alá vonja a három esetkört, amely rendkívüli állapot<sup>42</sup> elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti vagy külső

---

<sup>39</sup> Magyarország Alaptörvénye, 50. cikk (1) bekezdés.

<sup>40</sup> Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: <http://torvenytar.sk/zakon-31>, hatályos: 2017.08.23.], 102. cikkely (3) bekezdés.

<sup>41</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic [a hivatalos angol nyelvű fordítás: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_upr\\_ava/AJ/\\_Zakon\\_o\\_bezpecnosti\\_English\\_version\\_110\\_1998.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_upr_ava/AJ/_Zakon_o_bezpecnosti_English_version_110_1998.pdf), hatályos: 2017.08.23.] 7. cikk (1) bekezdés.

<sup>42</sup> A hivatalos angol nyelvű fordítás a martial law kifejezést alkalmazza.

fegyveres erőszak érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettségének teljesítésének érdekében ez elengedhetetlenül szükséges.<sup>43</sup>

A cseh törvény szabályozási hiányossága rendkívül élesen kiviláglik, ha megnézzük, hogy ezen rendkívüli állapotot a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni,<sup>44</sup> vagyis nem biztosít lehetőséget olyan eshetőségekre, mint például az Alaptörvény váratlan támadás terminusa, amely esetében a magyar kormány a rendkívüli állapotról vagy szükségállapotról szóló törvényhozási döntés megszületése előtt megkezdheti a védekezést az állam létét veszélyeztető fenyegetéssel szemben.<sup>45</sup>

A lengyel szabályozás előnye, hogy egy fogalom alá rendezte a három terminust, amelyre a magyar szabályozással szemben azért volt lehetősége, mivel ott az alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a rendkívüli állapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.<sup>46</sup> A visszaéléssel szembeni garanciát az adja, hogy köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését az elrendelésről, amelynek ezt haladéktalanul kell tárgyalnia. A törvényhozás minősített többséggel megszüntetheti a köztársasági elnök által elrendelt rendkívüli állapotot.<sup>47</sup>

A magyar szabályozás esetében viszont az első két módozat csak az országgyűlés kétharmados hozzájárulásával rendelhető el,<sup>48</sup> ez alól könnyítést jelent, hogy az Országgyűlés akadályoztatásának

---

<sup>43</sup> The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) [a hivatalos angol nyelvű fordítás: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/>, hatályos: 2017.08.23], 229. cikk.

<sup>44</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 7. cikk.

<sup>45</sup> Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk (1) bekezdés.

<sup>46</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 229. cikk.

<sup>47</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

<sup>48</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48., 51. cikk.

esetén, – vagyis „ha nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik”<sup>49</sup> – a köztársasági elnök dönt a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,<sup>50</sup> amelyhez nyilvánvalóan később szükséges az Országgyűlés megerősítése.<sup>51</sup>

A két szabályozás közötti releváns különbség abban rejlik, hogy míg a lengyel alkotmány minden olyan esetben, amely a fogalmi jegyeknek megfelel lehetővé teszi – a köztársasági elnök döntése révén – a kormány számára, hogy a szükséges intézkedéseket megtegye. Addig a magyar szabályozás ezt a lehetőséget csak akkor adja meg a kormánynak, ha már ténylegesen megtörtént a támadás vagy az Országgyűlés akadályoztatása okán nem tud dönteni a kérdésről. Minden más esetben a regnáló kabinet kénytelen kivárnia az országgyűlés kétharmados többséget igénylő döntését vagy él a fentebb kifejtettek okán felemás váratlan támadás és megelőző védelmi helyzet nyújtotta lehetőségekkel.

## **2.2. A szükségállapot szabályok megjelenési formái a vizsgált alkotmányokban**

A szükségállapot szabályozásnak ideális esetben a fentiek alapján magába kell foglalnia a természeti és ipari katasztrófa okozta határhelyzeteket, az állami rendet támadó anomáliákat és az állam alkotmányos berendezkedését támadó cselekményeket.

Szükségállapot típusú szabályozásnak tekinthetők az Alaptörvény rendszerében a szükségállapotra és a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések (nem eltekintve a váratlan támadás fentebb ismertetett problémáitól).

A szükségállapot „a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges

---

<sup>49</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk, (4) bekezdés.

<sup>50</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (3) bekezdés.

<sup>51</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk (6) bekezdés.

méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén”<sup>52</sup> rendelhető el.

A szükségállapotú tényállás nem tartalmazza a természeti és ipari jellegű veszélyhelyzeteket, azt külön tényállásként nevesíti az Alaptörvény.

Az alkotmányos rendet támadó cselekmények megfogalmazása kellően átfogó, abba az előző fejezetbe foglalt valamennyi magatartás belefoglalható.

A harmadik kategória, vagyis az állami rendet támadó cselekmények (mint például a hibrid támadások), azonban régi dogmatikai eszközök révén lett meghatározva. Ennek neuralgikus pontja a fegyveresen vagy felfegyverkezve fordulat. Ugyanis – osztva, hogy az idetartozó tényállások szankcióját az anyagi büntetőkódex tartalmazza – e fogalmak meghatározásához a büntetőtörvénykönyv fogalmai kereteihez kell nyúlni.

Így „fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki

a) lőfegyvert,

b) robbanóanyagot,

c) robbantószer,

d) robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket

tart magánál, vagy a bűncselekményt az a)-d) pontban meghatározottak utánzatával fenyegetve követi el;

6. felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál.”<sup>53</sup>

Ennek okán azonban az elmúlt időszak terrortámadásainak eszközei, így a gépjárművek vagy új speciális fenyegetések, mint például a kibertámadások, amelyek alkalmasak akár az állam működését is megbénítani nem sorolhatók be a szükségállapot tényállása alá. Ugyanis ezek fegyverként vagy felfegyverkezve való definiálása vagy ekként való elfogadása rendkívüli mértékben

---

<sup>52</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48 cikk (1) bekezdés b. pont.

<sup>53</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 459. § (1) 5-6 pont.

kiszélesítené az előbbi fogalmakat a hétköznapi jogalkalmazása során.

Előbbi hiányosság orvoslására az alkotmányozó megfogalmazta a terrorveszélyhelyzetet. A terrorveszélyhelyzet a szükségállapot egy speciálisnak nevezhető formája, amely terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre”<sup>54</sup> rendelkezhető el. Ezen forma életre hívását egyfelől nyilván napjainkban elszaporodó terrorcselekményekre adott válasz reakcióként lehet értékelni, másfelől pedig szintén visszavezethető ugyan arra az elvi megfontolásra, mint a váratlan támadás szabályozása, vagyis, az effektivitás és a reagáló képesség növelése, azzal, hogy a szükséghelyzettől eltérően addig, amíg az elrendeléséről az országgyűlés nem dönt addig a kormány a szükséges intézkedéseket megteheti.<sup>55</sup>

A magyar szükségállapoti szabályozás hibáinak, hiányosságainak orvoslására megfelelő példákat kapunk a cseh vagy lengyel szabályozás vizsgálata során.

A cseh alkotmány a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor áll fenn, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy *más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.*<sup>56</sup> Terrorveszélyhelyzethez hasonlóan a cseh szabályozás is ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Magyarország Alaptörvénye, 51/A. cikk (1) bekezdés.

<sup>55</sup> Magyarország Alaptörvénye, 51/A. cikk (3) bekezdés.

<sup>56</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) bekezdés.

<sup>57</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (3) bekezdés.

A lengyel szabályozás a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok *az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején* alkalmazható.<sup>58</sup> A lengyel alaptörvény sem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az hatékonyság oldalára helyezkedik és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitételrel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.<sup>59</sup> A magyar szabályozás könnyítése szükségállapot elrendelési körében szintén kimerül az országgyűlés akadályoztatásának esetkörére.

A veszélyhelyzetre, mint rendkívüli állapotra külön csak a magyar és a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. A magyar veszélyhelyzet „élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében”<sup>60</sup> rendelhető el. A lengyel alkotmány fogalmi jegyek szempontjából ugyanezekkel operál. Mindkettő esetében a kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, ha az egész ország területére elrendelik ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása és maximum 30 napra kaphatja meg ezt a felhatalmazást.<sup>61</sup> A magyar alkotmány pedig az ezen állapot idején kiadható rendelet hatályát korlátozza főszabályként 15 napban.<sup>62</sup> Látható, hogy ezen módozat, a politikai térremon kívül esik és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így egyik alkotmány esetében sem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat.

---

<sup>58</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 230. cikk.

<sup>59</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

<sup>60</sup> Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (1) bekezdés.

<sup>61</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 232. cikk.

<sup>62</sup> Magyarország Alaptörvénye, 53. cikk (3) bekezdés.

### 2.3. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Elrendelés szabályai tekintetében a szlovák alkotmány rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a két típusú különleges jogrendet a kormány kezdeményezésére<sup>63</sup> a köztársasági elnök rendelheti el,<sup>64</sup> amely döntés jogszerűségéről az alkotmánybíróság határoz.<sup>65</sup> A lengyel szabályozás szintén a garanciák fenntartása mellett az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel rendkívüli- és a szükségállapotot is a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el, a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház minősített többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet a minisztertanács rendelheti el a fentebb már bemutatott korlátozásokkal.<sup>66</sup>

A cseh alkotmányos szabályozás ennél már összetettebb képet mutat, rendkívüli állapot esetében a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét házában abszolút többségének támogatása szükséges az elrendeléshez. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.<sup>67</sup>

A magyar szabályozás a legösszetettebb, amelynek oka főként abban rejlik, hogy a fő szabálynak tekinthető rendkívüli- és szükségállapot túlszabályozott. Ennek a különleges jogrend és

---

<sup>63</sup> Szlovák Köztársaság alkotmánya, 119. cikkely n pont.

<sup>64</sup> Szlovák Köztársaság alkotmánya, 102. cikkely (1) m pont.

<sup>65</sup> Szlovák Köztársaság alkotmánya, 129. cikkely (6) bekezdés.

<sup>66</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.

<sup>67</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5, 7. cikk.



fegyveres védelem megújításának szükségessége<sup>68</sup> melletti egyik fő oka, ahogy Kukorelli István fogalmaz, hogy »Visszaemlékezve a háromszögletű Nemzeti Kerekasztal tárgyalásaira, igenis ki kell mondanunk, hogy a fegyveres erő tekintetében ott és akkor az operativitás számunkra nem bírt jelentőséggel a hatalommegosztás és az alkotmányos korlátozás követelményei mellett.«<sup>69</sup> . Másik okaként megfogható az, – amelyet Farkas Ádám gondolatai adnak vissza leginkább – hogy Magyarországon „a demokratikus politikai kultúra gyengeségei miatt a mindenkori kormánnyal szembeni bizalmatlanságot helyezik a fegyveres védelem kérdéseinek érdemi vonatkozásai fölé és ennek az ideologikus ellenzésnek a szellemében támadnak minden olyan felvetést és gondolatot, ami a fegyveres

---

<sup>68</sup> A téma kapcsán lásd: Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 7-16. o.; Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 55-75. o.; Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 77-89. o.; Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 17-29. o.; Kelemen Roland: Sajtókorlátozás az első világháborúban. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 113-126. o.; Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In. *Honvédségi Szemle* 2017/1. sz. 44-58. o.; Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. In. *Sereg Szemle* 2017/2. sz. 146-161. o.; Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016.; Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In. *Honvédségi Szemle* 2018/2. sz. 30-41. o.; Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat. In. *Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata* 2017/3. sz. 5-20. o.

<sup>69</sup> Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2015/1. sz. 6. o.

védelemhez, annak szabályozásához és hatékonyságnövelést célzó változásaihoz kapcsolódik.”<sup>70</sup>

A rendkívüli- és szükségállapot esetében is, az elrendeléshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, ettől eltérni a fentebb már ismertetett esetben, vagyis az országgyűlés akadályoztatása esetén lehetséges.<sup>71</sup> Megelőző védelmi helyzet és terrorveszélyhelyzet esetében annyi könnyítést építettek – és ez indokolja a külön szabályozást, ha már az alkotmányozó mereven ragaszkodott ’89 örökségéhez – a szabályozásba, hogy a kormánynak lehetősége nyílik intézkedéseket tenni az Országgyűlés döntésének meghozataláig.<sup>72</sup> Váratlan támadás okán elrendelt különleges jogrend körében pedig maga a kormány haladéktalanul megteheti intézkedéseit, amíg a törvényhozás nem dönt a megfelelő különleges jogrend bevezetéséről.<sup>73</sup> Veszélyhelyzetben pedig a fentebb már érintett korlátok között a kormány rendeli el a kivételes hatalom alkalmazását.

#### **2.4. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend kérdésében a visegrádi országok alkotmányaiban**

A felhatalmazás alanya tekintetében a szlovák alkotmány nem tartalmaz szabályokat. A cseh alkotmánytörvény rendkívüli- és szükségállapot esetében is a kormányt hatalmazza fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Rendkívüli állapot esetében megjelenik a Nemzeti Biztonsági Tanács (Bezpečnostní Rada Statu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Feladata a kormány által meghatározott javaslatok

---

<sup>70</sup> Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. In. Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata 2016/3. sz. 174. o.

<sup>71</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48. cikk.

<sup>72</sup> Magyarország Alaptörvénye, 51., 51./A. cikk.

<sup>73</sup> Magyarország Alaptörvénye, 52. cikk.

elkészítése, amely Csehország védelme érdekében szükséges.<sup>74</sup> A lengyel alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra ruházza a hatásköröket.<sup>75</sup>

Magyarország esetében ez is rendkívül tarka képet mutat. Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács gyakorolja a különleges jogosítványokat. „Elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és - tanácskozási joggal - a Honvéd Vezérkar főnöke.”<sup>76</sup> Szükségállapot idején pedig a hatáskörök címzettje a köztársasági elnök. Rendkívül érdekes a szabályozásban – megint vissza kell utalni Kukorelli professzor és Farkas Ádám gondolataira – , hogy az államszervezetben neutrális hatalomként megjelenő köztársasági elnök, akinek nincs politikai felelőssége, különleges jogrend esetén a végrehajtás feje lesz, míg a rendszer valódi politikai hatalmi középpontját képező miniszterelnök, akinek valós gyakorlata és apparátusa van a kormányzásban második helyre szorul a hierarchiában. Az államfő illetén jogokkal való felruházása visszavezethető a polgári kori magyar jogi hagyományokra, ahol előbb a király, majd a kormányzó birtokolt hasonló jogköröket, azonban ezen korszakban mindkettőnek erős jogi kapcsolata volt a végrehajtó hatalommal, sőt több tekintetben annak részeként fungált.<sup>77</sup>

Szintén érdekes szabályozási megoldás a törvényhozó hatalom tagjainak átvezetése a végrehajtó hatalomba, ezáltal annak alkotmányos kontroll szerepét gyengítve, mivel nehezen elképzelhető az a szituáció, hogy a Honvédelmi Tanács tagjaként

---

<sup>74</sup> 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5., 7., 9. cikk.

<sup>75</sup> The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.

<sup>76</sup> Magyarország Alaptörvénye, 49. cikk (1) bekezdés.

<sup>77</sup> Lásd bővebben: Tomcsányi Móric: Magyarország közbjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1943.; Concha Győző: Az államhatalmak megoszlásának elvei. Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1892.; Kmety Károly: A magyar közbjog tankönyve. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911.

támogatott intézkedést később a tisztelt ház tagjaként támadni fogja bármely olyan frakció, amelynek vezetője ehhez hozzájárult. Veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás esetben a kormány a hatáskör címzettje.<sup>78</sup>

## **2.5. Tiltott vagy korlátozott tárgykörök az egyes alkotmányokban**

A cseh alkotmány kivételével mindegyik alkotmány tartalmaz különleges jogrend idejére alapjogi derogációs klauzulát, szintén mindegyikben megjelenik egyfajta tilalmazott tárgykör, így kiemelten legtöbbje tartalmazza az alkotmány módosításának vagy hatályon kívül helyezésének tilalmát, a választási törvények módosításának tilalmát, választások tartásának tilalmát. A lengyel alkotmányból kiemelendő, hogy nem engedi módosítani ezen időszakok alatt a kivételes hatalmi szabályokat megállapító törvényeket.

Alkotmány ör tekintetében kuriózum a szlovák alkotmány, amely külön hatáskörrel ruházza fel ezen időszakra az alkotmánybírószéket. Csehország esetében a köztársasági elnök kap plusz jogosítványokat (például a Nemzeti Biztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet ülésein). Lengyelország alkotmányában a törvényhozás garanciális szerepe jelenik meg abban, hogy bár a három különleges jogrend könnyebben elrendelhető az operativitás érdekében, azonban rövid időn belül azok kivezetése lehetséges a törvényhozás által. Magyarország esetében a köztársasági elnöknek, valamint a frakcióvezetőknek a végrehajtásba való bevonásával gyengülnek az alkotmányos korlátok, amit némiképpen mégis erősít az alkotmánybírószék hatásköreinek korlátozását tiltó rendelkezés.

---

<sup>78</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48-52. cikk.

**KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE**  
2017/1-2. SZÁM

## Összegzés

<b>Kivételes hatalom a Visegrádi Együttműködés országainak alkotmányában</b>						
	Rendkívüli állapot típusú			Szükségállapot típusú		
<b>Magyarország</b>						
megnevezés	rendkívüli állapot	megelőző védelmi helyzet	váratlan támadás	szükségállapot	terrorveszélyhelyzet	veszélyhelyzet
elrendelés	OGY 2/3	OGY kis 2/3, lehetséges előzetes intézkedés	kormány	OGY 2/3	OGY kis 2/3 lehetséges előzetes intézkedés	kormány
jogosított	Honvédelmi Tanács	kormány	kormány	Köztársasági elnök	kormány	kormány
<b>Csehország</b>						
megnevezés	rendkívüli állapot			közvetlen veszélyhelyzet	szükségállapot	
elrendelés	törvényhozás két házának abszolút többsége			miniszterelnök, képviselőház hatályon kívül helyezheti	kormány, képviselőház hatályon kívül helyezheti	
jogosított	kormány, előkészítés terén: Nemzeti Biztonsági Tanács			kormány		
<b>Lengyelország</b>						
megnevezés	rendkívüli állapot			szükséghelyzet		veszélyhelyzet
elrendelés	köztársasági elnök, törvényhozás 2/3-os többséggel elvetheti					minisztertanács
jogosított				minisztertanács		
<b>Szlovákia</b>						
megnevezés	rendkívüli állapot			szükségállapot		-
elrendelés	köztársasági elnök					
jogosított	nem tartalmaz rendelkezést erre vonatkozóan					

Napjaink biztonsági kihívásai szükségessé teszik az egyes államok különleges jogrendre vonatkozó szabályainak felülvizsgálatát. Szükséges elhessegetni a démonizáló jogtudományi, társadalmi sztereotípiákat, ugyanis vészidőszakokban a jogállam egyedüli mentsvára a megfelelően szabályozott különleges jogrend lehet. Szükséges tehát leporolni ezeket a szabályokat és megtisztítani a történelmi előítéletek béklyóitól, amelyek széles körben való alkalmazásuknak vészterhes időszakaihoz kötődik.

Magyarország esetében a különleges jogrendi szabályozás, a fegyveres védelem joga, vagy akár a katonai büntetőjog területe, a mai napig billogot visel magán. Az első majd a második világháború, majd a kommunista diktatúra legsúlyosabb jogtiprásait kötik ezekhez a területekhez legtöbbször csupán felületes ismeretek birtokában.

Ennek okán Magyarország Alaptörvényében szabályozott különleges jogrendi szabályok egyrészt túlszabályozottak, az operativitást második vonalba taszító szabályok, másik része ezeknek a szabályoknak, pedig éppen a kibúvók ezen effektivitást tagadó szabályok alól. Ennek eredménye egy fogalmilag kusza alkotmányos környezet.

A lengyel – de elrendelés terén a szlovák is – alkotmány megfelelő mintát szolgáltat a fogalmi letisztázáshoz, az operativitás növeléséhez, amellet, hogy rövid időn belül lehetőséget teremt a törvényhozás számára, hogy annulálja az elrendelést, és ha szükséges megkezdi a felelősségre vonást.

Szintén követendő példa lehetne a lengyel alkotmányos szabályozás több pontjának esetleges felhasználásán túl a szlovák szabályozás alkotmánybírásgot ezen időszakra nézve többletjogosítványokkal felruházó rendelkezése is.

Szükséges tehát a magyar alkotmányos szabályozás újragondolása, ugyanis jelenlegi állapota alkalmatlanná teheti a jogállami garanciák megóvására olyan időszakokban, amikor a túlszabályozottság, a fogalmi kuszasága a legjobb szándék ellenére a jogállami intézmények megkerülését eredményezhetik.

## Spitzer Jenő

### *Koordináták a legalitás felé – A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései<sup>1</sup>*

#### 1. Bevezetés

Pilóta nélküli repülőgépek, úgynevezett UAV-k (Unmanned Aerial Vehicles, azaz emberi személyzet nélküli légi járművek) már az 1970-es évek óta jelen vannak és ellátnak többek között felderítő, megfigyelő és rádiótechnikai feladatokat.<sup>2</sup> A leginkább drón néven ismert eszközök a mindennapi szórakoztató elektronika részévé válva is számos jogi és biztonságpolitikai kérdést felvethetnek, azonban a hadijogi perspektíva látóterében sokkalta határozottabban rajzolódik ki a katonai pilóta nélküli repülőgépek hadviselésben megfigyelhető tényerésének jelentősége. Kijelentésemet megalapozza, hogy a távirányítású vagy fedélzeti komputer vezérlésű UAV-k egyik elsődleges hadműveleti funkciója – az esetek zömében kiváltva a vadászbombázók által végezhető feladatokat<sup>3</sup> - a földi célpontok elleni célzott csapásmérés.<sup>4</sup> Mint ilyen, a terrorizmus elleni nemzetközi fellépés primer eszközévé is vált.

---

<sup>1</sup> A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő által meghirdetett NTP-NFTÖ-16-0313 kódszámú pályázati támogatásból valósult meg.

<sup>2</sup> History of drone warfare. The Bureau of Investigative Journalism. <https://www.thebureauinvestigates.com/explainers/history-of-drone-warfare> (2017. október 25.).

<sup>3</sup> UAVs replacing F-16s as fighter-bombers. F-16 Fighting Falcon News, 2007. július 11. <http://www.f-16.net/f-16-news-article2426.html> (2017. október 25.).

<sup>4</sup> A pilóta nélküli repülőgépekről átfogó tájékoztatást ad a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet ENSZ főtitkári megbízással 2011-ben készült dokumentuma.

A XXI. század első jelentős dróntámadására 2002. november 4-én került sor, amikor egy Dzsibutiban lévő amerikai bázisról irányított, MQ-1 Predator típusú pilóta nélküli repülőeszköz Hellfire rakétája Sana'a jemeni főváros közelében 6 terrorista személlyel végzett. Az akció sikerét nyomatékosította az is, hogy a műveletben az Al-Kaida egyik jemeni vezetője is életét vesztette.<sup>5</sup> Az eset folyamatindító hatását mi sem bizonyítja jobban, mint hogy napjainkra az Amerikai Egyesült Államok Légierőjének 174. vadászereje kizárólag pilóta nélküli harci repülőgépekből áll,<sup>6</sup> az ilyen irányultságú fegyverkezésbe pedig Oroszország, Kína és az európai országok is versenyképesé kívánnak válni.<sup>7</sup> A Közel-keleti, jemeni és afrikai területeken végrehajtott dróntámadások együttes száma már 4500 felé közelít, ami végképp egyértelművé teszi a közvetett emberi részvétel felé elmozduló hadviselés hosszútávú tendenciáját. E direkciónak határozottságát nem csupán az autonóm támadó fegyverek fejlesztésének ténye, hanem a kiberhadviselésben tapasztalható erős progresszió is igazolja.

A helyzet hadijogi és nemzetközi jogi relevanciája megkérdőjelezhetetlen pillérekre helyezkedik. A megváltozni látszó hadviselési dimenziók jogi keretei nem csak vizsgálható, hanem vizsgálendő kérdéseket vetnek fel az általános és átfogó erőszak tilalom nemzetközi jogi rendszerében, egyúttal definiált kereteket igényelnek a *ius ad bellum* és a *humanitárius jog* területén is. A dróntámadások intenzitását is előmozdító nemzetközi terrorizmus két

---

[https://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328\\_en.pdf](https://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328_en.pdf) (2017. október 25.).

<sup>5</sup> CIA 'killed al-Qaeda suspects' in Yemen. BBC News, 2002. november 5. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/2402479.stm> (2017. október 25.)

<sup>6</sup> John Mahoney: First All-UAV Air Force Combat Wing Takes to the Skies Sans Pilots Over Iraq. Gizmodo.com, 2008. augusztus 12. (2017. október 25.).

<sup>7</sup> Lásd például: Drónok: Európa 10 éves lemaradásban. Index, 2013.június 16.

[http://index.hu/kulfold/2013/06/16/dronok\\_europa\\_10\\_eves\\_lemaradasban/](http://index.hu/kulfold/2013/06/16/dronok_europa_10_eves_lemaradasban/) (2017. október 25.).



évtizede sürgeti a nem állami szereplőkkel szembeni jogszerű fellépés normatív és szokásjogi feltételeinek határozott megerősítését vagy egységes újragondolását. A közel 4500 dróntámadásban elhalálozottak jelenlegi száma a The Bureau of Investigative Journalism felmérései szerint 6826 és 9930 fő közé tehető, kihangsúlyozva, hogy ebből a számból a nem hadviselő felektől elkülönítendő polgári lakosság köréből 753 és 1488 közötti haláláldozattal lehet számolni.<sup>8</sup> Ezen információk ténye önmagában is megfelelő indokként mutatkozik.

Írásomnak már címében is deklarált célja – a hadműveleti sajátosságokból adódóan szűkkörű nyilvánossággal bíró – állami gyakorlat nemzetközi jogi aspektusból való megvizsgálása, annak jogszerűségében fennálló aggályaim koncepcionális, iránymutató kifejtése.

## 2. Célválasztás az illegalitás „légterében”

A drónok hadműveletben való felhasználása melletti gyakorlati érvek magukért beszélnek, hiszen gyors, effektív, a terrorista entitásokkal szembeni frontális harcokat számottevően csökkentő, célzott, pontos és hozzávetőlegesen kevés járulékos veszteséggel járó megoldásként kínálkozik.<sup>9</sup> A militáris és paramilitáris alakulatok vezetőinek ilyen jellegű likvidálása pedig alapjaiban könnyíti meg az adott fegyveres csoport felszámolását.<sup>10</sup> Az Amerikai Egyesült Államok már a

---

<sup>8</sup> <https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war> (2017. október 25.).

<sup>9</sup> A drónok alkalmazásának előnyeiről részletesebben lásd: Daniel L. Byman: *Why Drones Work: The Case for Washington's Weapon of Choice*. Brookings, 2013. június 17. <https://www.brookings.edu/articles/why-drones-work-the-case-for-washingtons-weapon-of-choice/> (2017. november 2.).

<sup>10</sup> Graham H. Turbiville Jr., *Hunting Leadership Targets in Counterinsurgency and Counterterrorist Operations: Selected Perspectives and Experience*, Joint Special Operations University Report, No. 07-6. (2007. június).

kilencvenes években alkalmazott technikailag hasonló célzott likvidálást a szomáliai polgárháborúban, a ruandai népirtás konfliktusakor és a délszláv háborúban is, emellett többek között Oroszország az első és második csecsen háborúban, Izrael pedig az intifádák és a Hezbollah elleni küzdelemben élt ezen eszközökkel.

Habár a jelenség napjainkra mindennaposá vált és számos jogi problémát vet fel, az UAV-k fegyverként való alkalmazására vonatkozó nemzetközi norma máig nem áll rendelkezésre. Hogyan feleltethetők meg a dróntámadások a nemzetközi jog normatív és szokásjogi keretrendszerében? Miként értékelhetők az általános és átfogó erőszaktilalom által támasztott feltételekkel szemben? Hogyan érinti mindez a végrehajtott hadművelet helyszínéről szolgáló országok szuverenitását és a célzott entitások jogait?

A téma által érintett első nemzetközi jogterület a háborúindítás joga. Az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdése kimondja: „*A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.*”<sup>11</sup> Az Alapokmány elkészítésekor szándékosan nem háborúra és háborúindításra vonatkozó korlátokat állítottak fel, hanem az erőszakkal fenyegetésnek és annak alkalmazásának abszolút, átfogó és általános tilalmát határozták meg a nemzetközi béke és biztonság garanciájaként. E garancia – tekintettel az ENSZ Alapokmány 1. cikkének (1) bekezdésére<sup>12</sup> – a

---

<sup>11</sup> „All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with Purposes of the United Nations.” Charter of the United Nations Chapter I. Article 2. Paragraph 4. 1945. A fordítás forrása: 1956. évi I. törvény [Továbbiakban: ENSZ Alapokmány].

<sup>12</sup> „Az Egyesült Nemzetek célja, hogy 1. fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető cselekmények megelőzésére és megszüntetésére a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon

szervezet által vállalt célkitűzések között is privilegizált szerepet élvez. Az általános és átfogó erőszak tilalom minél tágabb értelmezésének szupremáciája pedig a Nicaragua-ügy kapcsán az ENSZ Közgyűlés 2625. számú határozatában nyerte el stabilitását.<sup>13</sup> Az erőszak tilalma már a legcsekélyebb mértékű erőszak alkalmazását vagy azzal való fenyegetést is magában foglalja, ami kiterjed az államok közötti fegyveres erőszak minden formájára. A dróntámadások ezen aspektusból mindenképpen igazolható jogalapot kívánnak. Az erőszak tilalma alól három jogszerű kivétel ismeretes. Ez lehet szuverén állam általi hozzájárulás a területén történő erőszak alkalmazáshoz, történhet az Alapokmány 42. cikke értelmében az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt fegyveres rendszabályok keretében, vagy az Alapokmány 51. cikke szerinti önvédelemre –, mint leggyakrabban használt jogalapra – hivatkozással. Míg e hármas felsorolás első és harmadik elemére helyezett álláspontokkal egyértelműen találkozunk, az ENSZ Biztonsági Tanács 42. cikke szerinti felhatalmásra egyáltalán nem került sor.

A háborúindítás joga, azaz a *ius ad bellum* mellett tárgyalandó a dróntámadásoknak a *ius in bello*, azaz a nemzetközi humanitárius jog területén való megítélhetősége is. Jogszerű erőszak alkalmazásnak nyithat ugyanis utat a humanitárius jog alapján

---

történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek;” ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdés.

<sup>13</sup> „Minden állam köteles tartózkodni olyan irreguláris erők, vagy fegyveres bandák szervezésétől, vagy szervezésének bátorításától, beleértve a zsoldosokat is, amelyek célja egy másik állam területére való behatolás. Minden állam köteles tartózkodni egy másik államban végbemenő polgárháborús cselekmények, vagy terrorcselekmények szervezésétől, ösztönzésétől, segítésétől, az abban való résztvételtől, vagy saját területén, ilyen cselekmények elkövetésére irányuló szervező tevékenység eltűrésétől, abban az esetben, ha a jelen bekezdésben említett cselekmények erőszak alkalmazásával, vagy azzal való fenyegetéssel járnak.” A/RES/25/2625.

kombattánsnak minősülő személyek célzott likvidálása. A humanitárius jogi kérdéseket – különös tekintettel a szükségesség, arányosság és megkülönböztetés elvére – illetőleg a nem megkerülhető emberi jogi vonatkozásokat pályamunkámban részletezni kívánom.

## **2.1. A szuverén állam általi hozzájárulás esetköre**

A jogilag legkevésbé indokolásra szorulónak tűnő, egyértelmű és átlátható beavatkozási alap a szuverén állam beleegyezése abba, hogy államterületén belül idegen katonai erők lépjenek fel különböző paramilitáris egységekkel, terrorista entitásokkal szemben. Az e fajta erőszak alkalmazása korántsem példa nélküli. Ibrahim *al-Ushayqir al-Ja'fari*, iraki külügyminiszter 2014. szeptember 20-án az ENSZ Biztonsági Tanács elnöki tisztségét akkor aktuálisan betöltő *Samantha Jane Power*-hez intézett levelében köszönetet mondott az Egyesül Államoknak az iraki haderő terroristákkal folytatott harcában nyújtott légi támogatásáért, illetőleg azokra az USA-t a jövőre nézve is felkérte.<sup>14</sup> Egy az *Abed Rabbo Mansour Hadi* jemeni elnökkel 2012-ben a *The Washington Post*-ban közölt interjúból biztosan tudhatjuk, hogy az al-Kaida elleni célzott amerikai légcsapások minden esetben az ő elnöki jóváhagyását követően kerülhettek végrehajtásra az Arab-félszigeten.<sup>15</sup>

Túl azon, hogy a területi szuverenitásában a nem állami szereplőkkel szembeni nemzetközi fellépésben érintett államoknak fellépni akarása vagy képessége az önvédelem joga szerinti

---

<sup>14</sup> S/2014/691. (Letter dated 20 September 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council).

<sup>15</sup> „Every operation, before taking place, they take permission from the president.” Greg Miller: Yemeni president acknowledges approving U.S. drone strikes. *The Washington Post*, 2012. szeptember 29. Online: [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/yemeni-president-acknowledges-approving-us-drone-strikes/2012/09/29/09bec2ae-0a56-11e2-aff-d6c7f20a83bf\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/yemeni-president-acknowledges-approving-us-drone-strikes/2012/09/29/09bec2ae-0a56-11e2-aff-d6c7f20a83bf_story.html) (2017. október 25.).

betudhatóság feltételeinek esszenciális kérdése, szem előtt tartandók a beavatkozás jóváhagyásának vagy kérésének egyéb jogi kérdései is. Jó eséllyel nem megvalósuló, a jogtudósok által támasztott feltétel a beavatkozó által alkalmazott erőszak alkalmazásának mértéke és a hozzájáruló állam által a saját területén és kapacitása szerint alkalmazható erőszak egyenértékűsége.<sup>16</sup> Véleményem szerint egy ilyen elvárás nem képes találkozni a realitásokkal, ugyanis a szuverenitását e tekintetben feladó államok döntésének fő katalizátora annak a ténye, hogy önállóan nem lennének képesek a területükön lévő entitások ellen fellépni, illetőleg azok tartós felszámolásáért felelősséget vállalni. A szuverén állam jóváhagyását kronológiailag szükségszerűen fogják követni a pályamunkámban később részletezésre kerülő humanitárius jognak, illetőleg a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok jogának releváns szempontjai. Az ilyen típusú beavatkozásnál elhomályosuló határvonal húzódik a nemzeti büntetőjog és a *ius in bello* között, pedig amíg az előbbi az emberi jogok szélesebb körű garanciát hivatott biztosítani, az utóbbi a kombattásnak minősülő személyek – az élethez való jog jogi oltalmának hiányában – célzott eliminálását is jogszerűnek tekinti.

## 2.2. Az önvédelmi klauzula

Az államok az általuk alkalmazott erőszak legitimálására a leggyakrabban – az ENSZ Alapokmány 51. cikkében, az úgynevezett önvédelmi klauzulában meghatározott – önvédelmi jogra hivatkozó érvelést építene fel. Az al-Kaida és az ISIS elleni célzott támadások esetében nem csupán az Egyesült Államok<sup>17</sup>, de többek között Nagy-

---

<sup>16</sup> Andrew C. Orr: Unamned, Unprecedented, and Unresolved: The Status of American Drone Strikes in Pakistan Under International Law. In. Cornell International Law Journal 2011/3. sz. 729-752. o.

<sup>17</sup> Jeremy Pelofsky, James Vicini: Bin Laden killing was U.S. self-defense: U.S. Reuters, 2011. május 4. <https://www.reuters.com/article/us-binladen-selfdefense/bin-laden-killing-was-u-s-self-defense-u-s-idUSTRE74353420110504> (2017. november 4.).

Britannia<sup>18</sup> és Franciaország<sup>19</sup> is rendre hivatkozik a nemzetközi jogi értelemben vett önvédelmi jogára. Valóban igazolhatók a dróntámadások úgy, mint önvédelmi reakciók? A *ius ad bellum* keretei között egyértelmű jogalapként deklarálható az ENSZ Alapokmány 51. cikke és tényleges megoldásként mutatkozik az erre való hivatkozás?

Az önvédelmi klauzula értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza.<sup>20</sup> Az 51. cikk meghatározásában elsőként támasztott feltétel a fegyveres támadás ténye, ugyanakkor e kritérium elengedhetlensége sokáig képezte jogvita tárgyát. Az önvédelmi jogot tágan értelmező, a fegyveres támadás szükségességében kételkedő álláspontokkal az általam is támogatott szűk értelmezés áll, amely nem csupán a nyelvtani, logikai és rendszertani gondolkodást tükrözi, hanem összhangban áll a Nemzetközi Bíróságnak az USA Nicaragua elleni katonai akciók

---

<sup>18</sup> Owen Bowcott, Nicholas Watt: UK envoy makes new legal argument for drone killings in Syria. *The Guardian*, 2015. szeptember 10. <https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/10/syria-drone-killings-legal-justification-uk-envoy-un> (2017. november 4.).

<sup>19</sup> Ben Doherty: France launches 'massive' airstrike on Isis stronghold of Raqqa. *The Guardian*, 2015. november 16. <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/16/france-launches-massive-airstrike-on-isis-stronghold-in-syria-after-paris-attack> (2017. november 4.).

<sup>20</sup> „Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.” ENSZ Alapokmány 51. cikk.

ügyében 1986-ban hozott ítéletével is.<sup>21</sup> A bíróság *expressis verbis* mondta ki a fegyveres támadásnak az önvédelmi akciók igazolásához való nélkülözhetetlenségét, így mint esszenciális elemnek a vizsgálata a jelen munka keretei között sem kerülhető meg.

### ***2.2.1. Fegyveres támadás***

A dróntámadásoknak az 51. cikkre helyezett jogalapja esetén a fegyveres támadás kritériumának való megfeleléshez az egyéni vagy kollektív önvédelmi jogában érintett állammal szemben mért csapásokat, terrortámadásokat kell megfelelően értékelnünk. Mindenekelőtt leszögezendő: habár számos bírói különvélemény foglal állást a nem állami szereplőkkel szembeni önvédelem jogszerűségétől a fegyveres támadás megtörténtének hiánya ellenére is, az ENSZ BT mind ettől, mind pedig a terrortámadások fegyveres támadásként való értékelésétől is határozottan elzárkózik.<sup>22</sup> A tárgyalt kritérium tekintetében foglalkoznunk kell annak kvantitatív és kvalitatív feltételeivel, illetőleg térbeli dimenzióival is.<sup>23</sup>

A Nemzetközi Bíróság a Nicaragua-ügyben a fegyveres támadást – nem csupán a fegyveres erőszak, hanem az annál

---

<sup>21</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. I.C.J. Reports 1986, 211-237. bekezdések [Továbbiakban: Nicaragua-ügy].

<sup>22</sup> „He (Simma) believes that if armed attacks are carried out by irregular bands against a neighbouring State, these activities are still armed attacks even if they cannot be attributed to the territorial State, and they give rise to the right of self-defence, within the same limits as in a State-to-State case.” *Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda)*, 2005 ICJ Rep. Separate opinion of judge Simma 334. Hasonló állásfoglalásért lásd: Uo. Separate opinion of judge Koojijmans 306.

<sup>23</sup> Egyéb speciális típusú támadások esetében lásd: Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi jogi és alkotmányjogi megítélése. In. *Fundamentum* 2005/3. sz. 30-56. o.; Kelemen Roland, Pataki Márta: A kibertámadások nemzetközi jogi értékelése. In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2015/1. sz. 53-90. o.

súlyosabb és egyébként nagymértékben politikai fogalommá erodáló agresszió is szűkebb részhalmozaként – az erőszak alkalmazásának legsúlyosabb tilalmazott formájaként határozta meg,<sup>24</sup> az Etiópia és Eritrea fegyveres konfliktusa ügyében pedig kijelentette, hogy önmagában az emberi élet kioltása nem váltja ki a megállapításához szükséges mértéket.<sup>25</sup> Mindezt kiindulási pontként tekintve véleményem szerint témám vonatkozásában minden generális kijelentés elhamarkodott: egy-egy terrortámadást nem minden esetben tekinthetünk az önvédelmi jogot kiváltó fegyveres támadás mennyiségi feltétele szerint elégségesnek. Álláspontom, hogy például a 2016-ban a berlini karácsonyi vásárban történt, 12 ember életét követelő sajnálatos események esetében nem beszélhetünk fegyveres támadásról,<sup>26</sup> ugyanakkor eltérően értékelhetők a 2015 novemberében Párizsban,<sup>27</sup> valamint a 2016 júliusában Nizzában<sup>28</sup> bekövetkező terrortámadások, amelyeket követően a Nemzetközi Koalícióban részt vevő Franciaország számottevően növelte meg légitámadásait az ISIS bázisai ellen. Előbbi esetben közel 130, utóbbiban pedig közel 90 halálos áldozattal számolhatunk, ami úgy gondolom, kiváltja a szükséges mennyiségi feltételt. Nem mellőzhetjük azonban a tényt, hogy a fegyveres támadás mennyiségi feltétele sem normatív, sem szokásjogi úton megjelenő, számszerű értéket nem ismer.

---

<sup>24</sup> Nicaragua-ügy 191. bekezdés.

<sup>25</sup> Ethiopia-Eritrea Calims Commision, Partial Award (Jusad Bellum) 45 ILM 430, 10-12. bekezdés.

<sup>26</sup> Philip Oltermann: Christmas market truck attack: terrorism fears darken Germany's mini-utopias. The Guardian, 2016. december 20. <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/20/berlin-truck-crash-terrorism-fears-darken-germanys-mini-utopias> (2017. november 4.).

<sup>27</sup> Paris attacks: What happened on the night. BBC News, 2015. december 9. <http://www.bbc.com/news/world-europe-34818994> (2017. november 4.).

<sup>28</sup> Nice attack: What we know about the Bastille Day killings. BBC News, 2016. augusztus 19. <http://www.bbc.com/news/world-europe-36801671> (2017. november 4.).



Tisztázandó a fegyveres támadás térbeli kötöttsége is, azaz önvédelmet gyakorló állam területén való bekövetkezés szükségessége. 2001. szeptember 11 előtt szilárd volt a meggyőződés afelől, hogy sem külföldön tartózkodó nagyköveteiért, sem állampolgáraiért vagy akár a nem szolgálatban álló katonáiért nem kelhet védelemre egy állam a nem állami szereplőkkel szemben fegyveres támadásra adott önvédelemre hivatkozva.<sup>29</sup> Jelen vonatkozásban példaként szolgál akár az előbb említett Párizsi terrortámadás, de külön ki szeretném emelni a 2015 júniusi szúszai eseményeket, ahol a két felfegyverzett terrorista 37, zömében külföldi személlyel végzett a város egyik legnépszerűbb turista paradicsomában. Az elhunytak állampolgársága szerinti államot ez az egyéni önvédelem gyakorlására nem jogosította és nem is jogosíthatja fel, kizárólag a nemzetközi béke és biztonság súlyos megsértésére adhat alapot, valamint ezen aspektusban a kollektív önvédelemre.

A fegyveres támadás kvalitatív feltételének központi szempontja az állami elkövetés, illetőleg a fegyveres erőszak egy adott államnak való kétségkívüli betudhatósága. Véleményem szerint a terrorizmussal szembeni önvédelem egyik fő dogmatikai ütközőpontjának táptalaja az államköziség értelmezésében áll. *Rosalyn Higgins* az izraeli biztonsági fallal kapcsolatos tanácsadó véleményében adott azon véleményének hangot, miszerint az 51. cikk lényegében nem követeli meg az államiság feltételét a támadói oldalról.<sup>30</sup> *Sofaer* meglátása szerint a nemzetközi jog kénytelen lehetőséget biztosítani a nem állami szereplőkkel szembeni

---

<sup>29</sup> Példaként lásd Izrael és Libanon fegyveres konfliktust, ahol Izrael londoni nagykövetének terroristák általi meggyilkolása után bombázta Bejrút városát. Az ENSZ BT 517. (1982) számú határozatában határozottan elítélte, „izraeli invázióknak” titulálta az önvédelmi reakcióként magyarázott akciót.

<sup>30</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004 ICJ Reports, Separate opinion of judge Higgins 207.

Lásd még: *uo. Separate opinion of judge Buergenthal* 240.

önvédelmi jogra annak elkerülése végett, hogy az irreguláris fegyveres csoportok az államok közötti hadviselésben „fegyvernemként” jelenjenek meg.<sup>31</sup>

Az Egyesült Államok önvédelmi helyzetét alapjaiban helyezte az ENSZ BT-nek a 2001. szeptember 11-i terrortámadások másnapján kiadott 1368. (2001) számú határozatára. Habár a BT a terrortámadás tényét elismerte és fellépésre vonatkozóan a már-már diplomáciailag kötelező fordulatnak számító „*all necessary measures*” terminusával zavaros és az USA által sajátosan értelmezhető jogalapot teremtett, azonban következetesen tartózkodott a – mennyiségi kritérium tekintetében szerintem elégséges – fegyveres támadás és így az önvédelmi jog elismerésétől.<sup>32</sup> Véleményem szerint az államköziség kritériumának könnyelmű hátra hagyása hosszútávú konzekvenciáit tekintve kiszámíthatatlan veszélyforrást jelenthet, az Alapokmány nyelvtani és dogmatikai értelmezésében szembenálló bírói és jogtudósi vélemények pedig ennek határozott, szövegszerű tisztázásával terelhetőek konszenzusra. *Higgins* meglátása álláspontom szerint az 51. cikk perspektívájában ragad, arra nem tekint a funkciójának megfelelően: nem látja azt az erőszak általános és átfogó tilalmának kivételeként. A 2. cikk (4) bekezdése in concreto köti meg államközi szinten a normatív kereteket, így annak lazítása mind sorrendileg, mind határozottságában hamarabb kellene, hogy bekövetkezzen, mint az 51. cikk rendelkezése. *Sofaer* megállapítását nem tartom megalapozatlannak, azonban az aszimmetrikus hadviselésben az irreguláris erők mögött megbújó állami irányítás annak bizonyításáig csak olyan vélelem marad, ami véleményem szerint nem indokolja a nemzetközi jog szabályainak e szinten való elferdítését. Az ilyen jellegű vélelem bizonyításával pedig már fennáll az államköziség és – az egyéb tényezők megléte mellett – jogalap teremődik az önvédelemre.

---

<sup>31</sup> Abraham D. Sofaer: Terrorism as War. In: Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 96 (MARCH 13-16, 2002), 256.

<sup>32</sup> S/RES/1368 (2001).

Az államköziséget érintő kijelentéseimet alátámasztja, hogy az még a szétfeszülni látszó keretrendszerben sem vesztette el – olykor csupán csak – látszólagos fontosságát. Az önvédelemre hivatkozó államok igyekeznek a szükséges kapcsolatot megtalálni valamely állam és a területén lévő, a fegyveres erők elkövetőjéhez közvetlenül köthető terrorszervezet között. A terroristák tevékenységeinek helyet adó államok magatartása alapvetően négy esetkötőre bontható. Az adott állam irányíthatja, támogathatja, vagy tolerálhatja a terrorszervezet helyi működését és annak helyi, illetve a határon túlmenő akcióit, valamint előfordul, hogy képtelen azok ellen fellépni. Az államnak való betudhatóság lényegében az előbbi sorrendben csökken. Az irányítás esetében a terrorszervezet kétségkívül az állam kezében lévő eszközként, fegyvernemként értelmezhető. A támogatás esetében – melyre példaként hozható az Al-Kaida és a tálib rezsim kapcsolata<sup>33</sup> – nem feltétlenül az erők alkalmazásának a szándéka húzódik az állam magatartása mögött, feltételezhető gazdasági, vagy belbiztonsági érdek is motiválhatja. A terrorista entitások megtűrése sokkalta inkább jelent állami felelőtlenséget, amire kiváló példa a Hezbollah és Libanon kapcsolata, akit a megtűrés miatt a Biztonsági Tanács határozatában

---

<sup>33</sup> A betudhatóság e mértéke a Biztonsági Tanács 1373. számú határozatának némileg „érdekorientált értelmezése” alapján elegendő volt az USA önvédelmi jogának a nemzetközi közösség általi hallgatóságos elismeréséhez. A BT a határozatban felszólítja az ENSZ tagjait, hogy azonnal szüntessék be a terroristák pénzügyi támogatását; fagyasszák be a terrorszervezetekhez köthető összes pénzügyi forrást; hagyjanak fel a menedéknyújtással, illetve működjenek együtt a terroristák kézre kerítésében és az igazságszolgáltatás elé állításukban. Ezt a határozatot gyakran ultimátumként szokták emlegetni, arra utalva, hogy ha Afganisztán átadta volna Oszama bin Ladenet és minden egyéb téren is együttműködött volna, talán elkerülhette volna a háborút. Afganisztán tálib vezetése nem csak hogy azt a feltételezést nem tudta eloszlatni, miszerint az al-Kaida számára finansziális és fegyveres támogatást, valamint menedéket nyújtott, de nem is volt hajlandó Oszama bin Laden szervezetének tagjait a nemzetközi közösségnek kiadni. Így az Egyesült Államok hallgatóságosan elismert önvédelmének célterületévé Afganisztán vált.

marasztal el.<sup>34</sup> Irak, Szíria és az ISIS vonatkozásában fellépésre való képtelenségről beszélhetünk. Irak belső stabilitása a szunnita-síita ellentét miatt 2014-ben gyengült meg, Szíria 2011-ben sodródott polgárháborúba oly mértékben, hogy államterületeikre az Iszlám Állam könnyű szerrel vonult be és hajtotta azokat uralma alá. A két állam önállóan sokáig nem volt képes a területén, valamint a területéről más állam ellen támadást intéző ISIS ellen fellépni, de ez iránti fellépni akarása végig egyértelmű volt.<sup>35</sup> Ez pedig – irányításra vagy támogatásra való bizonyíték hiányában – kizárja, hogy az ISIS tevékenysége nekik betudható legyen.

A Közel-keleti térségben azonban mégis az önvédelmi jog égisze alatti akcióként igazolják az államok légi támadásaikat. A fellépni képtelenség, valamint a fellépésre való akarat hiánya munkálta ki a „*vonakodik vagy képtelen*”, azaz az „*unable or unwilling*” koncepciót. *Philip Alston* az önvédelem jogának két vagylagos feltételét nevezi meg: a fegyveres támadást, illetőleg a területi állam vonakodását vagy képtelenségét a támadás megakadályozására.<sup>36</sup> *Alston* szerint e koncepcióra alapozott beavatkozás az Alapokmány erőszaktilalmának rendszerébe illeszkedik, mindamelllett nem támasztja ehhez a fegyveres támadás meglétének elengedhetlenségét. *Ashley Deeks* a semlegesség jogintézményéből eredezteti a „*vonakodik vagy képtelen*” koncepció alapjait, ugyanis a háborús helyzetben a semleges országnak mindent

---

<sup>34</sup> S/RES/1701. (2006).

<sup>35</sup> Erre bizonyíték, hogy az Iszlám Állam területeinek közel 96 %-át veszette el egyetlen év alatt, az iraki és szír haderők nagyfokú szerepvállalásával. Lásd: A megsemmisülés szélére jutott az Iszlám Állam Szíriában és Irakban. Kitekintő, 2017. november 4. <http://kitekinto.hu/2017/11/04/veszelyzonak/a-megsemmisules-szelere-jutott-az-islam-allam-sziriaban-es-irakban/> (2017. november 6.).

<sup>36</sup> Philip Alston: Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A/HRC/14/24/Add. 6, 34 és 35 bekezdés. Onli-ne: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add6.pdf> (2017. november 6.).

meg kell tennie az ellen, hogy a hadban álló felek valamelyike a területét felhasználhassa a másikkal szemben. *Deeks* a koncepciót a *Caroline-incidens* oldaláról is megközelíti, az abból felálló kritériumokat a „*vonakodik vagy képtelen*” mérce első hullámaként értelmezi.<sup>37</sup> A koncepció lényegében valósággá vált, ugyanis számos állam – többek között Nagy Britannia, az Egyesül Államok, Kanada, Törökország – tekint rá hivatkozási alapul, valamint Ban Ki-Moon is ítélte meg jogszerűnek ilyen elgondolás mentén történő bombázásokat.<sup>38</sup> Mindazonáltal a „*vonakodik vagy képtelen*” koncepció politikai elfogadása nem eredményezi annak legitimitását, nem tölti ki a dogmatikailag szükséges alapokat és a szokásjogi úton való eldönthetőséget sem segíti. A legnagyobb sérelmet pedig az állami szuverenitás szenvedte el, hiszen így kénytelen területeit a beavatkozónak e célból átengedni csak azért, mert ő maga fellépni képtelennek bizonyul.

### ***2.2.2. Szükségyszerűség, arányosság, időbeliség***

Az államok önvédelemhez való természetes joga további, jól körülhatárolt kritériumokkal rendelkezik, amelyek a nem állami szereplők erőszak alkalmazásának hatására szinte kivétel nélkül kitágításra kerültek.

A szükségyszerűséget úgy kell értelmezni, mint az önvédelem jogszerű gyakorlásának kizárólagosan a fegyveres támadás elhárítására és visszaverésére szorított funkcionalitását. Ezen szükségyszerűség húzza meg a dogmatikai határvonalat a jogos önvédelem és a jogellenes önségély, valamint a szintén nemzetközi

---

<sup>37</sup> Ashley S. Deeks: „Unwilling or Unable”: Toward a Normative Framework for Extraterritorial Self-Defense. In. *Virginia Journal of International Law* 2012/3. sz. 483-550. o.

<sup>38</sup> Lásd példaként: David Cameron's full statement calling for UK involvement in Syria air strikes. *The Telegraph*. 2015. november 26. <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/12018841/David-Camersons-full-statement-calling-for-UK-involvement-in-Syria-air-strikes.html> (2017. november 6.).

jogi tilalom alá eső fegyveres represszália között. Az önvédelem e feltétele véleményem szerint a terrorista akciók jellegéből adódóan megáll, hiszen az mára már interkontinentális fenyegetéssé nőtte ki magát. Kérdéses, hogy mi arányos egy terrortámadással, terrortámadás sorozattal szemben. Fontos, hogy a fellépés mértékét ne a terrortámadás tragikussága formálja, hiszen a reakció így könnyen túlmutat a fegyveres támadás mértékén és a jogellenes önségély, és a fegyveres represszália területére sodródik. Elengedhetetlen leszögezнем, hogy itt a *ius in bello* arányossága nem irányadó. Amíg a *ius in bello* esetében a tervezett katonai akció eredményeit kell a bekövetkező kárral szembeállítani, addig a *ius ad bellum* esetében a fegyveres támadásra való reakció e téren való jogszerűségét kell mérlegelni.<sup>39</sup> Mindennek a megállapíthatósága esetenként eltérő. A nemzetközi jogvélemény mindazonáltal a szükségszerűség és az arányosság meglétében a legkevésbé megosztott.

Az önvédelmi reakció az Alapokmány rendelkezései szerint a fegyveres támadásra adott azonnali lépésként kell, hogy megvalósuljon. 2001. szeptember 11. után egymást követték az időbeliség feltételét tágítani kívánó, jól ismert koncepciók. Véleményem szerint a küszöbön álló, preemptív védelem bírhat leginkább relevanciával, még ha az államok fellépése erősen feszegeti is a megelőző védelem tilalom alatt álló, preventív alakját. Ennek megalapozottságát a megváltozott hadviselési dimenzióban látom. Ugyanakkor – az önvédelmi jog kiüresedésének és a *ius ad bellum* természetes joggá válásának reneszánszának veszélyét szem előtt tartva – a fegyveres támadás küszöbön állásának megkérdőjelezhetetlen bizonyítása megkerülhetetlen és fontos feltétel kell, hogy maradjon A feltartóztató önvédelem ismert esetkörét e témakörben azért tartom irrelevánsnak, mert azt terrortámadások túszerűszerű hirtelensége teszi okafogyottá. Hiába mért volna csapást egy éppen bekövetkező terrortámadás során az

---

<sup>39</sup> Theresa Reinold: State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-Defense Post-9/11. In. American Journal of International Law, 2011/2. sz. 248. o.

amerikai hadsereg az ISIS Palmürai bázisára, ha a dzsihádisták elkövető jó eséllyel New York utcáin támad a civil lakosságra.

### 2.3. A dróntámadások ius in bello szerinti vizsgálata

A terrorizmus elleni harcban részt vevő államok támadásaik jogszerűségét egyidejűleg igazolják az önvédelmi joguk gyakorlásával és a fegyveres konfliktusok során alkalmazandó humanitárius jogi szabályoknak való megfeleléssel.<sup>40</sup>

Tekintettel arra, hogy kimondottan a drónok katonai felhasználására vonatkozó szabály nem áll a jogtudomány rendelkezésére, nem kezelhető a fegyveres konfliktusok halmazának kivételeként, alapvető feltétel a genfi és hágai egyezményekben sarjadó kógens és szokásjogi környezetben való jogszerűségük. A fegyveres feladatokat ellátó UAV-k a legprecízebb eliminálás szándékával lettek kifejlesztve, így a humanitárius jog négy nagy alapelveinek való megfelelés az egyébként is előnyös mértékű hatékonyság motivációja melletti célként is értelmezhető. Álláspontom alapján a tárgyalt téma fényében a katonai szükségesség, a megkülönböztetés és az arányosság elve bír relevanciával. Ezek tisztázása a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) Római Statútumának a háborús bűncselekmények vonatkozásában fennálló rendelkezéseire tekintettel is elengedhetetlenek, hiszen a humanitárius jog alapelveinek ignorálása vagy túllépése nemzetközi büntetőjogi tényállásokat valósít meg.<sup>41</sup> A hadviselés eszközeinek és módjainak megválasztásának korlátozottságával véleményem szerint a drónok alkalmazása teljesen egyeztethető, hiszen a jelen technikai

---

<sup>40</sup> Példaként lásd: Owen Bowcott: Is the targeting of Isis member Sally Jones legally justified? The Guardian, 2017. október 12. <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/12/is-targeting-of-isis-member-sally-jones-legally-justified> (2017. november 7.)

<sup>41</sup> A fegyveres konfliktusok háborús bűncselekményeket kiváltó esetkeire az ICC Római Statútumának 8. cikke tartalmazza. A dróntámadások tekintetében ennek 2. bekezdését kell jogszerűségi „zsinórmértékként” szem előtt tartanunk.

fejlettség mellett azon hadviselési eszközök körébe tartozik, amelyek szükségtelen szenvedést vagy túlzott mértékű sérülést a legkevésbé okozhatnak.

### **2.3.1. Katonai szükségesség**

A dróntámadások egyik legnagyobb kiritkájja a katonai szükségesség bizonyíthatatlansága, mely esetekben egyes vélemények már-már asszaszinációként értékelik e katonai műveleteket.<sup>42</sup> A katonai szükségesség értelmében csak olyan fajtájú és fokú katonai erő alkalmazására kerülhet sor, amely mindenképpen szükséges az ellenséges haderő legyőzéséhez, a kívánt katonai célok eléréséhez.<sup>43</sup> Ez egyúttal olyan fajtájú és szintű fegyveres erő alkalmazását jelenti, amelyet a fegyveres konfliktusok joga jogszerűnek elismer, és amely ebből adódóan a lehető legkorábbi időpontban, a katonai források legszükségesebb mértékű igénybevételével és az emberi élet legminimálisabb sérelmével váltja ki az ellenség teljes vagy részleges legyőzését. E katonai szükségesség olyan irányított katonai erő alkalmazása, amely soha nem szolgálhat az egyébként jogszerűtlen műveletek utólagos igazolására.<sup>44</sup>

A gyakorlati alkalmazás tekintetében – így a tárgyalt téma vonatkozásában a drónok bevetése esetében – mindez komoly tervezési fázisokat igényel. A fegyveres erő alkalmazásának

---

<sup>42</sup> Példaként lásd: Conor Friedersdorf: The Obama Administration's Drone-Strike Dissembling. *The Atlantic*, 2016. március 14. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/03/the-obama-administrations-drone-strike-dissembling/473541/> (2017. november 10.).

<sup>43</sup> Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. Article 52 paragraph 2.[Továbbiakban: I. Kiegészítő Jegyzőkönyv].

<sup>44</sup> The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict, Joint Service Publication 383, 2004 Edition. Paragraph 2.2.1 21-23. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/27874/JSP3832004\\_Edition.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27874/JSP3832004_Edition.pdf) (2017. november 9.).



körülményei a kívánt katonai célok és a jogszerűség keresztmetszetébe csak úgy kerülhetnek, ha a katonai döntéseket – a célpont jellegét tartalmazó, a célkiválasztás indokoló, az alkalmazáshoz társuló járulékos veszteségeket becslő – részletes elemzés előzi meg. Az 1949. augusztus 12-én megkötött Genfi Egyezményekben fennálló államközi szemlélettől és fegyverkezési szinttől való eltávolodást már az ahhoz 1977-ben csatolt I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyv és a 2006-ban elfogadott III. Kiegészítő Jegyzőkönyv tartalma is jelzi, e koncepció létjogosultságának pedig komoly indikátora a Nemzetközi Vöröskereszt (ICRC) 2009-ben készített, ellenségeskedésekben való közvetlen részvételtől szóló iránymutatása.<sup>45</sup> Az ICRC dokumentum – leszögezve, hogy iránymutatásként nem bír kikényszeríthetőséggel – a katonai szükségességet a korábbi nagy volumenű, államközi fegyveres konfliktusok helyett nem állami entitásokkal szembeni fellépéshez köti. Ennek kereteit úgy transzformálja, hogy annak a nem klasszikus értelemben vett háborús helyzetben való helytállóságát is elismeri, ami már sokkalta inkább képvisel rendészeti jelleget.<sup>46</sup>

### **2.3.2. Megkülönböztetés**

Mindenkor megkülönböztetendő a hadviselő felektől a polgári lakosság. Ennek értelmében a harcokban részt nem vevő személyek és a polgári objektumok nem lehetnek támadás célpontjai, hacsak az e típusú entitások nem vesznek részt közvetlenül az ellenségeskedésekben.<sup>47</sup>

Tekintettel a korábbiakban említésre került The Bureau of Investigative Journalism felméréseire – melyek szerint a kombattánsnak nem minősülő áldozatok száma akár az 1500 főt is

---

<sup>45</sup> Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law, ICRC, 2009. május <https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf> (2017. november 7.) [Továbbiakban: ICRC].

<sup>46</sup> ICRC 74-82.

<sup>47</sup> I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 48. cikk.

elérheti –, joggal merülnek fel aggályok a dróntámadásoknak a megkülönböztetés elvével való maradéktalan összhangjával kapcsolatban. Kérdés merülhet fel a terrorista sejtek kombattánsként való megkülönböztetésének hatékonysága tekintetében, hiszen javarészt civilek között megbújó és civilként öltöző személyekről beszélhetünk, akik gyakran használnak polgári személyeket és objektumokat élő pajzsul, illetve búvóhelyül.<sup>48</sup>

A polgári személyeknek az ellenségeskedésekben való részvétele egyfajta kiskaput nyithat, azonban e területen a jogtudomány erősen megosztott. Habár az ICRC ellenségeskedésekben való közvetlen részvételtől szóló iránymutatása már alapvetően lazít az államiság kötöttségén, ez nem elegendő a kérdés tisztázásához. Az al-Kaidával szembeni afganisztáni konfliktusok kapcsán egyre gyakrabban került elő a „kvázi-kombattáns”, vagy „illegális kombattáns” („*quasi-combattant*”, „*unlawful combattant*”) terminusa.<sup>49</sup>

Azt ahogyan az Emberi Jogok Amerikaközi Bizottsága megfogalmazza: „*a kombattáns előjoga (...) lényegében az őt az ellenséges kombattánsok megölésére vagy megsebesítésére, illetőleg az ellenséges katonai célpontok elpusztítására való felhatalmazásban definiálható.*”<sup>50</sup> Ebből az következik, hogy alapvetően egy (legális) kombattáns nem vonható eljárás alá olyan magatartásért, amely bár

<sup>48</sup> Ryan J. Vogel: Drone Warfare and the Law of Armed Conflict. In. Denver Journal of International Law and Policy 2011/1. sz. 115-118. o.

<sup>49</sup> Példaként lásd George W. Bush 2002. január 28-i fehérházi beszédének részletét: „I had a very interesting meeting this morning with my national security team. We're discussing all the legal ramifications of how we characterize the actions at Guantanamo Bay. A couple of things we agree on. One, they will not be treated as prisoners of war. They're illegal combatants. Secondly, they will be treated humanely.” Public Papers of the Presidents of the United States: George W. Bush, 2002. Book I. United States Government Printing Office. Whashington, 2004. 120. o.

<sup>50</sup> „the combatant's privilege (...) is in essence a licence to kill or wound enemy combatants and destroy other enemy military objectives.” Inter-American Commission on Human Rights, Report on Terrorism and Human Rights, OEA/Ser.L/-V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 October 2002, para. 68.

békeidőben jogsértő, de a humanitárius jog által támasztott feltételeket nem hágja át. Ugyanakkor minden egyéb esetben eljárásnak van helye, különösen a háborús bűncselekményi tényállások valamelyikének megvalósulásakor. Ennek hiányában azonban az elfogott ellenséges kombattáns hadifogolynak tekintendő, akit megillet a III. Genfi Egyezmény 4. cikke, illetőleg az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 43. és 44. cikk szerinti oltalom.

Kombattánsnak tekinthetőek a terrorista személyek a hadijog szerint? Eliminálásukkal sérül-e a megkülönböztetés elve? A III. Genfi Egyezmény értelmében kombattánsnak az minősülhet, aki felelős parancsnokság alatt áll, messziről felismerhető, megkülönböztető jelzést visel, fegyvereit nyíltan viseli és cselekményei során betartja a háború törvényeit és szokásait.<sup>51</sup>

Véleményem szerint a felelős parancsnokság kritériuma az egyetlen, ami részben megáll, hiszen ha csak az Iszlám Állam szervezettségére gondolunk, evidenciaként tekinthetünk a terrorista entitások egyfajta katonai szervezettségére. A többi feltétel vonatkozásában egyértelmű aggályok merülnek fel.

A kombattánsok megítélésének reformjára az 1977-es I. Kiegészítő Jegyzőkönyv is kísérletet tesz, a 44. cikk (3) bekezdése szerint: *„Annak tudatában azonban, hogy a fegyveres összeütközések során vannak olyan helyzetek, amelyekben az ellenségeskedések természetéből következően a fegyveres harcos nem tudja magát megkülönböztetni, a harcost továbbra is harcosnak kell tekinteni, feltéve, hogy az ilyen helyzetekben nyíltan viseli fegyverét: a) minden egyes katonai összecsapás során; b) mindaddig, amíg az ellenség látókörében tartózkodva részt vesz a közreműködésével megindítandó támadást megelőző katonai felfejlődésben.”*<sup>52</sup> E két pont azonban nem oldja fel egyértelműen a regurális hadviselés kötöttségét. Teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy amíg a polgári lakosság, a kombattáns (és az e körben ismert olyan kivételek, mint a tábori

---

<sup>51</sup> Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 12 August 1949 Article 4. paragraph 2. [Továbbiakban: III. Genfi egyezmény].

<sup>52</sup> I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 44. cikk (3) bekezdés.

lelkész vagy az orvosi személyzet) vagy a hadifogoly fogalma tisztázott, addig az átmenetinek aposztrofálható és egyébként eredendően polgári lakosság köréből való, ott rejtőzködő, annak jellegét hadijogi relevancia tekintetében hordozó „kvázi-kombattánsok” jogi helyzete normatívan nem szabályozott, szokásjogilag pedig még nem eldönthető. Ez természetesen nem szabgátat az államok gyakorlatának, hiszen a terminus használata a XXI. századi terrorizmus elleni harc alapelemévé vált.<sup>53</sup>

A praktikai jelentőség összetett: a „kvázi-kombattáns” státusz a célszemélyt megfosztja a hadviselő felek számára biztosított oltalmaktól – amelyek pl. a dróntámadások vonatkozásában a hadifogoly jogi helyzetét tekintve idegenné is válnak-, kiemeli a polgári személyeket megillető védelemből, tudatosan zárja ki a terrorista csapatok által elkövetett emberölések humanitárius jogi megítélését – egyúttal deklarálja annak tisztán büntetőjogi aspektusát-, valamint a terrorista célpontok kiiktatásakor megkönnyítheti a megkülönböztetés és katonai szükségesség elvének való – legalábbis látszólagos – megfelelés igazolását.

A dróntámadások sikerességének egyik alapja a műveletek előkészítésének szűk nyilvánossága, így az állami gyakorlatban alkalmazott megkülönböztetésről csekély információ áll rendelkezésre. Az UAV-k bevetésében élenjáró USA vonatkozásában a rendelkezésre álló The New York Times<sup>54</sup> és The Washington Post riportok alapján tudhatjuk, hogy egy-egy

---

<sup>53</sup> Knut Dörmann: The legal situation of “unlawful/unprivileged combatants”. IRRIC March 2003 Vol. 85 No 849 45-74. Lásd még: Laurent Colassis: Personnes privées de liberté en Irak. La protection du droit international humanitaire. in Barbara Delcourt, Denis Duez, Éric Remacle (dir.): La guerre d'Irak: prélude d'un nouvel ordre international? P.I.E.-Peter Lang S.A. Presses Interuniversitaires Européennes. 2004. 77-84.

<sup>54</sup> Jo Becker and Scott Shane: Secret ‘Kill List’ Proves a Test of Obama’s Principles and Will. The New York Times, 2012. május 28. <http://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html> (2017. november 11.)).

dróntámadás szükségszerűségét hírszerző-, katonai- és kormányzati tisztviselők és a CIA meglehetősen szigorú eljárásban döntenek el. Szakszerűen elkészített biográfiák alapján vizsgálják az adott személy célponttá válásának szükségességét olyan szempontok mentén, mint az egyén általi fenyegetettség és elfogásának lehetősége. Mindezek alapján a Nemzeti Terrorellenes Központ (National Counterterrorism Center) által elkészített, úgynevezett „elosztó mátrixra” hagyatkozva a Pentagon és a CIA átfogó listát készít. E lista egy folyamatosan fejlődő adatbázist jelent, biográfiák, koordináták és az egyén ismert terrorista kapcsolódásának katalógusát, melyek alapján az Egyesült Államok elnökének jóváhagyásával kerülhet sor a célpontokkal szembeni műveletekre.<sup>55</sup> A lista tartalma rendszeresen kerül felülvizsgálatra az NCTC által megrendezésre kerülő értekezleteken, a Pentagon, a Külügyminisztérium és a CIA tisztviselői részvételével.<sup>56</sup>

A részletezett eljárást figyelembe véve, a precizitás és a politikai nyomástól való függetlenség jóhiszemű vélelmezésében az az álláspontom, hogy mind a szükségesség elve, mind pedig a megkülönböztetés elve – a terrorista entitások zavaros, „kvázi-kombattáns” státuszával kapcsolatos aggályaimtól eltekintve – kimerítően érvényesül az Egyesült Államok gyakorlatában.

### **2.3.3. Arányosság**

A humanitárius jog szerint kerülendő minden olyan támadás megindítása, amelynek a várható katonai előnyéhez képest a polgári

---

<sup>56</sup> Greg Miller: Plan for hunting terrorists signals U.S. intends to keep adding names to kill lists. The Washington Post, 2012. október 23. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/plan-for-hunting-terrorists-signals-us-intends-to-keep-adding-names-to-kill-lists/2012/10/23/4789b2ae-18b3-11e2-a55c-39408fbe6a4b\\_story.html?utm\\_term=.bd76fef561a4](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/plan-for-hunting-terrorists-signals-us-intends-to-keep-adding-names-to-kill-lists/2012/10/23/4789b2ae-18b3-11e2-a55c-39408fbe6a4b_story.html?utm_term=.bd76fef561a4) (2017. november 11.)

áldozatok száma, vagy a polgári objektumokon keletkezett kár aránytalanul magas lenne.<sup>57</sup>

A dróntámadások kritikájának talán legfőbb és leginkább kikezdetlen éle az arányosság elvének elégtelen szintű tiszteletben tartása. Emberi jogi szervezetek rendre hangot adnak az UAV-al végrehajtott műveletekkel járó aránytalanul magas civil halálesetek száma miatti aggodalmaiknak. Egyúttal megfigyelhető, hogy a támadó államok a polgári áldozatok tekintetében következetesen alacsonyabb számokat tartalmazó jelentéseket adnak ki.<sup>58</sup>

Önmagában a cáfolat nem tud és nem is lehet kellő mértékű igazolás, ám ahhoz csatlakozik a katonai előny értelmezésének több irányvonala is. Az ICC Római Statútuma – és az ahhoz tartozó, a bűncselekmények elemeit összegző *Elements of Crimes* – értelmében arányosságot, azaz a járulékos polgári személyi áldozatot és okozott kárt a meghatározott és közvetlen, általában elért katonai előnyhöz

---

<sup>57</sup> I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 51. cikk (5) bekezdés b) pontja.

<sup>58</sup> A korábban többször említett The Bureau of Investigative Journalism mellett a Human Rights Watch és az Amnesty International is vizsgálja a dróntámadásokat, mint az élethez való jogot súlyosan sértő aktusokat. A Human Rights Watch egy Jemeni támadás kapcsán megállapította, hogy a 82 áldozat közül 57 személy is polgári áldozatnak tekinthető. Egyikük egy állapotos nő, három elhunyt pedig még gyerekkorú volt. Az Amnesty International vizsgálata szerint Pakisztánban 2012 és 2013 között 4 támadásra 30 polgári áldozat is jutott. Eredményeik az áldozatok teljes száma vonatkozásában nem mutatnak eltérést az ENSZ emberi jogi főbiztosának a pakisztáni és jemeni külügy által megküldött adatok alapján készített jelentéseivel, azonban a civil áldozatok száma éles különbségeket mutat. A támadásokat véghez vivő USA sem ismerte el, hogy ekkora mértékű aránytalanságra sor kerülhetett, ugyanakkor stratégiai előkészítéseik átláthatósága jóval a támadások után sem növekedett meg. Lásd: Craig Whitlock: Drone strikes killing more civilians than U.S. admits, human rights groups say. The Washington Post, 2013. október 22. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/drone-strikes-killing-more-civilians-than-us-admits-human-rights-groups-say/2013/10/21/a99cbe78-3a81-11e3-b7ba-503fb5822c3e\\_story.html?utm\\_term=.74a6fa43f29b](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/drone-strikes-killing-more-civilians-than-us-admits-human-rights-groups-say/2013/10/21/a99cbe78-3a81-11e3-b7ba-503fb5822c3e_story.html?utm_term=.74a6fa43f29b) (2017. november 11.).

kell mérni.<sup>59</sup> E katonai előny pedig a támadást fogantató által előre látott katonai előnyt jelenti az *Elements of Crimes* dokumentuma alapján.<sup>60</sup>

Ennek kapcsán az arányosság elvének magyarázatában azonos következtetésre jut *Luis-Moreno-Ocampo* is, a Nemzetközi Büntetőbíróság korábbi főügyésze. *Moreno-Ocampo* szerint – leszögezve, hogy önmagában a polgári áldozatok ténye nem sérti a humanitárius jog szabályait – háborús bűncselekmény abban az esetben valósul meg, ha az adott katonai célpont elleni támadással járó polgári sérülések és halálesetek arányában nyilvánvalóan túlmenni az ahhoz kapcsolódó katonai előnyön, mindez előre látható és a támadás ennek tudatában kerül megindításra.<sup>61</sup>

Véleményem szerint e meglátás teljesen illeszkedik a Római Statútum rendszerébe, ugyanakkor kizárólag erre az értelmezésre támaszkodva könnyedén zárnánk el látóterünket olyan jogesetek feltehetőleg és sajnálatosan nem szűk körétől, melyekben az arányosság vagy adott esetben a megkülönböztetés elve egyszerű gondatlanság, illetőleg téves és hiányos információk folytán sérült számottevően.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Rome Statute of the International Criminal Court Article 8. paragraph 2. 2002.

<sup>60</sup> ICC-ASP/1/3 at 108, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

<sup>61</sup> „Under international humanitarian law and the Rome Statute [of the International Criminal Court], the death of civilians during an armed conflict, no matter how grave and regrettable, does not in itself constitute a war crime. International humanitarian law and the Rome Statute permit belligerents to carry out proportionate attacks against military objectives, even when it is known that some civilian deaths or injuries will occur. A crime occurs if...an attack is launched on a military objective in the knowledge that the incidental civilian injuries would be clearly excessive in relation to the anticipated military advantage.” Luis Moreno-Ocampo's letter concerning the situation in Iraq, Office of the Prosecutor, International Criminal Court, February 9, 2006, p. 5, [http://www.iccnw.org/documents/OTP\\_letter\\_to\\_senders\\_re\\_Iraq\\_9\\_February\\_2006.pdf](http://www.iccnw.org/documents/OTP_letter_to_senders_re_Iraq_9_February_2006.pdf) (2017. november 11.).

Habár a CIA nyilatkozata alapján<sup>63</sup> az amerikai haderő még felhatalmazás ellenére sem vitelez ki olyan dróntámadást, amiben civileket veszélyeztetne, az ezzel már csupán csak gondatlanságból is ellentétes eredményre vezető hadműveletek ténye, a döntési mechanizmus szűk nyilvánosságából adódó kétkedés és az emberi jogi szervezetek kutatási adatai egyaránt cáfolatként jelentkeznek.

Az Egyesült Államoknak a katonai előnyhöz mért arányossággal kapcsolatos koncepcióját a célválasztásról szóló, 2013-ban kiadott dokumentuma (US JP 3-60 Joint Targeting) tartalmazza.<sup>64</sup> A katonai előnyt – és így ahhoz mérve az arányosságot – úgy értelmezi, mint a hadművelet egészéből származó előny, nem pedig a Római Statútum 8. cikk (2) bekezdésében és az I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 52. cikk (2) bekezdésében lefektetett meghatározott és műveletenként elkülönített objektíva. Véleményem szerint a katonai előnynek és az arányosságnak ilyen széles interpretációja hosszú távon jogilag errodáló következményekkel járhat és alapvetően illeszkedik az Egyesült Államoknak a nemzetközi jogot legtöbb elemében kitágító és sajátosan értelmező *War on Terror* koncepciójába. Alláspontom a Római Statútum és az I. Kiegészítő jegyzőkönyv dimenziójába helyezkedik, valamint nagyban támogatja *James P. Richards* és *Michael N. Schmitt* meglátását. A két szerző következtetése szerint nem csupán műveletenként értelmezendő, meghatározott és a parancsadó által előre ismert katonai előnnyel

---

<sup>63</sup> „...even with confirmation, sometimes the CIA will not carry out a strike if there are indications that civilians are at risk.” Associated Press: Secrecy of U.S. Strikes in Pakistan Criticized. NBC News, 2010. január 29. [http://www.nbcnews.com/id/35149384/ns/world\\_news-south\\_and\\_central\\_asia/](http://www.nbcnews.com/id/35149384/ns/world_news-south_and_central_asia/) (2017. november 11.).

<sup>64</sup> Micah Zenko: JP 3-60 Joint Targeting and U.S. Targeted Killings. Council on Foreign Relations, 2013. augusztus 5. <https://www.cfr.org/blog/jp-3-60-joint-targeting-and-us-targeted-killings> (2017. november 11.).



kell számolni, hanem annak a hadművelet során ténylegesen kiváltott mértéke is hozzátartozik jogszerűségének megítéléséhez.<sup>65</sup>

### 3. Következtetések

A terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem alapjaiban helyezte új perspektívába a nemzetközi jog és a hadijog több évtizedes, jól kimunkált kereteit. Az UAV-k alkalmazása e nemzetközi fellépés hatékonyságának igényét és a közvetett hadviselés előnyeinek megerősítése iránti szándékot tükrözi, azonban a jelenség – ahogyan az pályamunkámban is határozottan megmutatkozott – számos aspektusból minősül jogszerűtlennek.

A dróntámadások jogalapjának vizsgálatakor mind a *ius ad bellum*, mind a *ius in bello* területén megtalálható állami állásfoglalások és jogtudósi álláspontok sorozata kívánta olykor egy-egy hadművelet, olykor pedig a jelenség egészének legalitását úgy igazolni, hogy az a meglevő normatív és szokásjogi keretrendszert széttaggító és azokat sajátosan értelmező elméleteket indított útjának. Az erőszak alkalmazásának tilalmára a *ius ad bellum* által biztosított kivételek vonatkozásában korántsem túlzó a dogmatikai káosz megállapítása és a nemzetközi jog eróziójának hosszútávon kikristályosodó fenyegetésként értékelése.

A szuverén állam általi hozzájárulás kivétele habár a legtisztább útként mutatkozik a terrorista sejtek elleni küzdelem jogszerűségéhez, azonban a büntetőjogi intézkedések és a hadijogi szabályok összeegyeztethetetlen találkozása, valamint a beavatkozó

---

<sup>65</sup> James P. Richards, Michael N. Schmitt.: Mars Meets Mother Nature: Protecting the Environment during Armed Conflict *Stetson Law Review* 1998-1999 Vol. XXVIII,1047-1092.

Lásd még: Michael N. Schmitt : Military necessity and Humanity in International Humanitarian Law: Preserving the Delicate Balance *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50, No. 4, 2010. 795-839.

állam és a hozzájáruló hatalom közötti képességbeli aránytalanság egyaránt nehézségként mutatkozik.

Az ENSZ Alapokmány 51. cikke által biztosított önvédelmi jog tekintetében nem tehetünk olyan kijelentéseket, amelyek a jog talaján teljes stabilitással állnak. Vitathatatlan tény, hogy az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdése 1945 után számtalan esetben került szembe előre nem látható kihívásokkal. E kihívások jellege kettős, hiszen nem csupán a fegyverkezés jellegében és fejlettségében bekövetkező változások, de a nemzetközi jogba beszivárgó nem állami szereplőkkel szembeni fellépés problematikája is kérdések elé állította a nemzetközi jogi szintér egészét. Habár az önvédelemhez tapadó kritériumok és a szigorúan megkötött államközi jelleg szinte az Alapokmány elfogadása óta jogvitákat generált, 2001. szeptember 11. kétségkívül eredményezte a jogintézmény sorsbéli fordulatát. A fegyveres konfliktusok és fellépések óhatatlanul ki vannak szolgáltatva az államok politikai céljainak, amit kiválóan igazol már magának az agresszióvá minősíthetőségnek a Biztonsági Tanács szabad belátására bízása, valamint az önvédelmi jogra való hivatkozással indított fegyveres támadások következtelen elítélése vagy (leginkább hallgatólagos) elfogadása. Nem lehet kellően hangsúlyozni annak tényét sem, hogy a Biztonsági Tanács egyetlen alkalommal sem ismerte el egyértelműen valamely állam önvédelmi jogát, ugyanakkor nem állami szereplőkkel szembeni fellépésre felhatalmazó határozat sem született az Alapokmány 42. cikke szerinti kollektív biztonság rendszerében.

Miért hivatkoznak mégis az államok önvédelmi jogra úgy, hogy annak kereteit minden elemében nagymértékű tágitásnak teszik ki? Véleményem szerint ennek megválaszolása az államok és a Biztonsági Tanács közötti együttműködés szabályaiban keresendő.

Az 51. cikk értelmében az államok önvédelmi jogukkal az erőszak tilalma alóli kivételként élhetnek, ami a BT határozathozataláig terjedhet. Amíg tehát a kollektív biztonság mechanizmusa és az annak keretében hozott BT általi határozatok elsőbbséget élveznek az önvédelmi joggal szemben, ezutóbbinak a

megindítása értelemszerűen megelőzi a Biztonsági Tanácsnak a már így teremtődött helyzetre való lépéseit. Az államok önvédelemre hivatkozása mögött álláspontom szerint tehát az a vélt vagy valós szándék áll, hogy a BT terrorizmus elleni, a 42. cikk alapján történő fellépését megelőzhessék egy a saját igényeiknek megfelelő, az önvédelmi klauzulát kikapuként kihasználó fegyveres erőszakkal. Ezáltal törpül a Biztonsági Tanács az elsőként intézkedőből – ami a kollektív biztonság rendszerében még a szigorú államköziséghez sem lenne kötve – utólagos jóváhagyóvá.

Miben állhatnak ennek okai? Úgy gondolom, hogy nem kizárólag a terrorizmus tragikus eredményei és az ellene hatékony fellépést sürgető szükségek szolgálnak magyarázatként, hanem komoly katalizátorként jelentkezik a Biztonsági Tanács tagjainak szembenállásából és a szervezettel szembeni szkepticizmusból eredő részleges tehetetlensége is. Az effektivitás hiánya pedig hiába fakad a szervezeten belüli szélmalomharcból, önmaga is tovább erősíti a tagállamok meglévő elégedetlenségét. A BT önvédelmi joggal való megkerülése így az ENSZ számára a fellépés szűk szeletét osztja, instabilitása pedig irrelevánssá teszi annak lehetőségét, hogy a terrorizmus elleni fellépés a kollektív biztonság rendszerében találjon kellő konszenzust tükröző megoldásra. A patthelyzet szintén az újraértelmezett, „*unilaterális*” önvédelem pozícióját betonozza be. Véleményem szerint a kérdés egyértelmű tisztázását az ENSZ Alapokmány módosítása eredményezné a nem állami szereplők felé való elmozdulással, vagy a kollektív biztonság mechanizmusának megerősítésével és egyúttal az önvédelem kikapuként értékelésének kizárásával. Ez azonban az ismertett instabilitás fényében elképzelhetetlennek tűnik.

Az UAV-k alkalmazásának hadijogi szempontból történő értékelése támadásonként külön-külön vizsgálatot igényel. Habár a drónok szinte centiméter pontosságú csapásokra vannak kifejlesztve, a katonai szükségesség, a megkülönböztetés elve és az arányosság esetében egyaránt aggályos helyzetek teremtődnek, amelyek esetében a rendelkezésre álló csekély információk alapján is vélelmezhetők jogsértések. A hadijogi alapelvek megsértése

egyértelműen háborús bűncselekménynek minősül, ám a vizsgált téma tekintetében teljességgel kizárhatjuk az amerikai, orosz, vagy valamely európai állam büntetőjogi felelősségre vonásának esélyét.

Az államok hallgatolagos hozzájárulása – csakúgy, mint az önvédelmi helyzet elfogadásában – védelmi bástyát emel a jogszerűség elé. Ennek oltalmában pedig az önvédelmi joggal azonos helyzet figyelhető meg: az államok és a jogtudósok belekapaszkodnak egy-egy elvbe, egy-egy szóba vagy momentumba és idővel talán a végletekig tágítják a meglévő szokásjogi és normatív kereteket. Alapvetően megkérdőjelezhető a terrorista szervezetekkel szembeni háború hadijogi keretrendszerbe illeszthetősége is, hiszen az Egyesült Államok „*War on Terror*” koncepciója teljesen mellőzi a fegyveres konfliktus és háborúban állásuk területéhez kötését: az egyes entitásokkal nem csak Afganisztánban, Szomáliában, Pakisztánban, Jemenben vagy Szíriában veszik fel a küzdelmet, hanem erre a világ bármely pontján felhatalmazva érzik magukat.<sup>66</sup> Ez pedig egyszerre kérdőjelezi meg a hadijogi szabályok területileg és tartalmilag konzekvens alkalmazását és tiszteletben tartását, valamint felvillantja a szuverenitás olyan fokú mellőzöttségét, amely véleményem szerint komoly aggálllyal kezelendő.

Valóban a dogmatikai alapok állandó hatású eróziójáról beszélhetünk? Vagy csupán ad hoc lerontásról, ami a helyzet ésszerű és szükséges megoldását követően megszűnve élni hagyja a jelen keretrendszert? Közel 15 éve állítják a nemzetközi közösséget valós kihívások elé a nem állami szereplők, különös tekintettel a terrorista szervezetek elleni fellépés. Megfelelő idő ez ahhoz, hogy mindez szokásjogilag kikristályosodjon? Választ adnunk nem könnyű: a szokásjogi elfogadottság mindig az adott tartalomtól és körülménytől függ, azonban az univerzális szokásjogi szabályoktól való kimaradáshoz mindenképpen szükséges a kifejezett tiltakozás és

---

<sup>66</sup> Lásd: Authorization for Use of Military Force, United States Congress, Public Law 107-40, September 14, 2001. Online: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf> (2017. november 12.).

ennek igazolása az állam részéről. Ennek hiánya belenyugvást, beletörődést jelent.

Az állami gyakorlat nemzetközi jogi és hadijogi szabályok medrébe terelése ugyanakkora nehézségnek mutatkozik, mint a keretrendszer konzekvens és a jelen történésekre reaktív újra szabályozása. Miként állja ki az idő próbáját a fennálló rendszer? Milyen konzekvenciákat eredményezhet még az államok sajátos és sokszor jogszerűtlen értelmezése? Erodálásával átrendeződik-e az erőszak alkalmazásának tilalma? Kellő kikényszeríthetőséget képes-e hosszú távon mutatni a hadijog több évtizedes szabályozása? A történelmet a győztesek írják. Vajon a jogot is ők határozzák meg?



# MŰHELY





## Farkas Ádám

### *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól<sup>1</sup>*

Az állam fegyveres védelmi rendszere<sup>2</sup> és annak intézményi kialakítása, illetve fejlesztése egy olyan korszakban, ahol komplex biztonságról, és ezen belüli szektorális értelmezésről, valamint ezzel párhuzamosan jó államról, jó kormányzásról és hatékony államszervezésről beszélünk, egyértelműen szükségessé teszi, hogy az valóban egy komplex állami alrendszerként működjön és ennek megfelelő intézményi háttérrel, tagoltsággal rendelkezzen. Ebbe beleértendő egyrészt a hatalommegosztással összefüggő intézményi keret fejlesztése, átgondolása épp úgy, mint a végrehajtó hatalom körében megjelenő fegyveres védelem rendszerének központi közigazgatási struktúrája, vagy az egyes védelmi funkciók intézményi mátrixa, amely az egyes háttérintézményekre is, nem pedig „csak” a katonai karakterű szervekre<sup>3</sup> terjed ki.

---

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016- 00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

<sup>2</sup> A témáról és a fegyveres védelem egyes új kihívásairól lásd bővebben: Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In Honvédségi Szemle 2017/1. sz. 44-58. o.; Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. In Sereg Szemle 2017/2. sz. 146-161. o.; Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016.; Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In. Honvédségi Szemle 2018/2. sz. 30-41. o.

<sup>3</sup> Kutatásim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg

Ahhoz, hogy egy ilyen körre vonatkozó javaslatcsomagot vezethessünk elő a fejlesztési irányok tekintetében, egyrészt fontos kiutalni arra, hogy a jelen javaslatok egy szélesebb körű kutatási program részeként jelennek meg, másrészt pedig felhívni a figyelmet arra, hogy az intézményfejlesztés során számot kell vetnünk a védelmi érdekek és szakkérdések mellett az államszervezés újabb vonatkozásaival is.

Jelen tanulmány célja tehát a kutatás korábbi megállapításaira reflektálva olyan intézmény-fejlesztési javaslatokat megfogalmazni, amelyek egyszerre próbálnak konstruktív gondolatokat, irányokat megfogalmazni a magyar állam fegyveres védelmi rendszerének fejlesztéséhez és reflektálni a jó államról és a jó kormányzásról kialakított gondolatokkal. Ennek érdekében tehát röviden kitekintünk a fegyveres védelem rendszerének és a jó kormányzásról kialakított egyes nézeteknek a viszonyára, majd az intézményfejlesztési javaslatokkal elérni kívánt célokra, hogy aztán ezek tükrében fogalmazzuk meg a konkrét javaslatokat.

## **1. Jó állam – jó kormányzás – jó fegyveres védelem?**

A jó állam<sup>4</sup> koncepciója és vele az állam- és közigazgatás-, illetve közszolgáltatás-fejlesztés épp úgy meghatározó eleme az állami

---

feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső, vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.

<sup>4</sup> A jó állam régre nyúló problémaköre az államról való gondolkodásnak, újabban azonban Magyarországon azt az egyértelmű törekvést jelenti,

hatékonyság növelésére irányuló gondolkodásnak, mint a jó kormányzás<sup>5</sup> eszménye és gondolköre, vagy az annak 'elvi'

---

amely az államfejlesztést tudományos módszerekkel, ezen belül elsősorban egy multidiszciplináris, de államközpontú gondolkodással kívánja támogatni, beleértve ebbe az államtudomány újbóli önállósítását és az olyan gyökerekhez való visszanyúlást, mint amit Magyary Zoltán az állam racionalizálása körében alapított meg hazánkban. E körben lásd: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.): A jó állam mérhetősége. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014.; Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.; Patyi András: Good Governance and Good Public Administration. In Public Governance Andministration and Finance Law Review in the European Union and Central Eastern Europe 2016/1. sz. 1-14. o.; Patyi András: Jó kormányzás, jó közigazgatás, jó állam és jó egyetem: A Nemzeti Közszerológiai Egyetem létrehozásának és működésének egyes vonatkozásai. In. Acta Humana 2013/1. sz. 35-48. o.; Magyary Zoltán munkássága köréből lásd: Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.; Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

<sup>5</sup> Ez a kormányzásnak a kormányzattól elkülönült tartalmú, önállósult és a good governance formájában elsődlegesen a neoliberais szemléletben megjelenő fogalma, amelyet „az állam kormányzása helyett a különböző társadalmi aktorok nagyrészt önkéntes önszabályozó tevékenységére kezdték alkalmazni [...] a kormányzás nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére. [...] A kormányzás az együttműködés és a különböző, egymásnak ellentmondó érdekek összeegyeztetésének folyamata. Részt vehetnek benne az állami intézmények és a végrehajtó hatalom szervei, de a formális eljárások mellett magában foglalhat olyan informális megállapodásokat is, amelyekben az emberek és az intézmények egymással megállapodtak és amelyek révén biztosítva látják az érdekeik érvényre juttatását.” Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In. Stumpf István (szerk.): Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég kiadó, Budapest, 2014., 69-70. o.

ellenoldalán megjelenő jó kormányzat<sup>6</sup> koncepciója. Ezek az állam legújabb kori racionalizálásáról szóló diskurzus folyamatai, s mint ilyenek, szervesen kötődnek a versengő fogalmak által tükrözött eltérő államfelfogásokhoz és nemzeti sajátosságokhoz is.<sup>7</sup> Érdemes azonban ezt a gondolatkört – amely magyarországi megjelenésében visszatükröződött a kétezres évek politikai versengésében is – most már a politikai előítéletektől és fixációktól mentesen, magasabb elvi kritériumok szerint is vizsgálni.<sup>8</sup> E vizsgálat körében jelen tanulmány a fegyveres védelem terén való hasznosíthatóságra helyezi a hangsúlyt, tekintettel arra, hogy az időközönként kiötlött, vagy átvitt államreformok rendszerint a központi elvek szerint érintik a védelmi szférát is.

---

<sup>6</sup> „Az államtalnitás híveivel szemben megfogalmazódó good government koncepció viszont éppen arra támaszkodik, amiről a rivális gyakorlat lemond. A modell szerint az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja. A jó kormányzás gondolata szerint a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges együttműködésben való részvételt mindenki számára biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor teheti. [...] A kormány a képviselő aktora, feladata a közérdek érvényre juttatása. A kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, a közügyek megkülönböztetés nélküli és átlátható gazdálkodásáról.” G. Fodor Gábor – Stumpf István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. In Nemzeti érdekek 2007/3. szám, 81. o.

<sup>7</sup> Vö.: Matthew Andrews: Good Government Means Different Things in Different Countries. Harvard – John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers, RWP08-068, 2008. John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre: Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century. Institute on Governance – Policy Brief No. 15., Ottawa, 2003.

<sup>8</sup> Erre egyrészt példa lehet Frivaldszky János, aki a közjót, mint a jó kormányzás alapját vizsgálta, valamint Stumpf István kötete, aki az állam megerősítése mellett az alkotmányos korlátok fontosságát is hangsúlyozta. Vö.: Frivaldszky János: Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiárius-relacionális kormányzás felé. In Iustum Aequum Salutare 2013/2. sz. 21-82. o.; Stumpf István (szerk.) i.m. 2014.

Első körben célszerűnek tűnhet egy negatív megközelítési minta átvétele. Ehhez az alapot Stumpf István adta a „Neoweberi állam és a jó kormányzás”<sup>9</sup> című munkájában, amikor vizsgálatát a rossz kormányzás leírásával kezdte. Ennek felhasználása előtt azonban néhány generális kitéletet is tehetünk.

Egyrészről a fegyveres védelem terén alapvetően le kell szögeznünk, hogy az nem tekinthető egyszerűen egynek az állam funkciók sokaságában. A fegyveres védelem és annak szervezése a modern állam egyik alapvető attribútuma, vagyis kiemelt és alapvető állami feladat, ahogy ezt Max Weber a legitim fizikai erőszak monopóliumával megfogalmazta. Másrészről azonban a fegyveres védelem ettől még nem tekintendő magasabb rendűnek az állami funkciók között, mivel azok együttes komplex kiteljesedése együtt adja a normál állam teljesítményét. Ennek ellenére azonban a fegyveres védelem méltán minősíthető mellőzhetetlennek és sajátrendűnek.<sup>10</sup> E körben itt és most három megállapítást emelnénk ki:

1. A fegyveres védelem szabályozása, szervezése, illetve fejlesztése *sajátos stratégiai távlatok és stratégiai környezet szerint alakul*, amely nem vetendő alá az aktuálpolitika pillanatnyi érdekeinek. Az állam fegyveres védelme körében ugyanis – nem ritkán adatok minősítésével és ezen belül is az adott szintű minősített

---

<sup>9</sup> Lásd: Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. Avagy mit tennél, ha te volnál az állam? In: Stumpf István (szerk.) i.m. 2014. 97-133. o.

<sup>10</sup> Ez a minősítés önálló tanulmányok sorának lehetne a tárgya, azonban e körben elégséges arra rámutatni, hogy a fegyveres védelem lényegében az állam- és jogrendszer működésének végső záloga és alapja, amelynek folyamatosan alkalmazkodnia kell a változó biztonsági környezethez, szükség szerint támogatnia kell az államműködést és a polgárok jogainak érvényesülését, valamint a rendkívül költséges dologi és humán képességek stratégiai tervezésével és fejlesztésével kell naprakészen lenni az éles feladatellátásra olyan kihívások esetében is, amelyek nem képezik a – ’békés’ – mindennapjaink részét.

adat megismerésére jogosultak körének korlátozásával – a nyilvánosságot kizárva, sajátos szakmai, biztonsági szempontok szerint kell megtervezni és végrehajtani a feladatokat. A feladatok tervezése és végrehajtása mellett azonban a szervezeti sajátosságokat is úgy érvényesíteni, illetve ezek kereteit formálni, hogy eközben figyelemmel legyen a döntéshozó a már megkezdett feladatok biztonságos és hatékony végrehajtására, illetve a közelmúltban végrehajtott feladatok hatásának a fenntarthatóságára, illetve a hatékony védelem szinten tartására.<sup>11</sup>

2. *A feyveres védelem alapvetően egy piaci alapon meg nem szervezhető – vagy hatékonyan meg nem szervezhető – közszolgáltatás*, amelynek modern monoplizáltsága a szuverenitás bázisa és egyben a jogállam érvényesülésének közjogi ultima ratio eszköze. Erre tehát a piaci gondolkodás modelljei sem erőltetendők rá. Ennek egyik megvalósult példája a katonai és biztonsági magánvállalatok körüli problémahalmaz és a felelősség kérdése.<sup>12</sup> A másik aspektusa ennek a kérdésnek az 1.

---

<sup>11</sup> Ezzel kapcsolatos aggályos példaként lásd: Tommy Ross: *Bad Idea: A New Authorization for the Use of Military Force*. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017. Eric Jacobson: *Bad Idea: Putting Congress in the Chain of Command for Nuclear Weapons*. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017.

<sup>12</sup> A téma kapcsán lásd bővebben: Christián László (szerk.): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014.; Pap András László: *Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához*. In: *Állam és Jogtudomány* 2011/3. sz. 351-359. o.; Pap András László: *Privatizált közfeladatok*. In: *Beszélő* 2007/11. sz. 36-50. o.; Kálmán János: *Mercenaries Reloaded? Applicability of the Notion of 'Mercenaries' in Relation to the Private Military Companies and Their Employees*. In: *Acta Juridica Hungarica* 2013/4. sz. 367-383. o.; Kálmán János: *Zsoldosok újratöltve?. A zsoldosok fogalmának alkalmazhatósága a katonai magánvállalatok és alkalmazottaik vonatkozásában*. In: *Közjogi*

pontban is említett stratégiai távlathoz kötöttség kérdése. A piaci típusú szervezés és gondolkodás egyik fontos eleme a körülményekhez való gyors képességbeli, szervezeti alkalmazkodás és a költséghatékonyság együttes érvényesítése. Ez azonban a védelem terén nem, vagy csak részlegesen valósítható meg, mivel a biztonsági környezet hullámzó jellegéből adódóan egyes képességek akkor sem építendők le, ha pillanatnyilag azok nem szükségesek és így költségvetési pazarlást jelentenek. Szemben ugyanis a piaci körülményekkel, a védelem terén a képességek pótlása – leszámítva egyes alapvető képességeket – nem valósítható meg egyik hétről a másikra, nem beszélve a költségigényekről és a személyi állomány felkészítéséről. E tekintetben vannak, akik generálisan bírálják a kormányzat üzleti típusú vezetését<sup>13</sup>, amiből azzal biztosan egyetérthetünk, hogy a

---

Szemle 2012/4. sz. 53-63. o.; Farkas Ádám: A védelmi tevékenységek kiszervezésének elméleti és felelősségi alapproblémái. In. Közjogi Szemle 2013/4. sz. 59-65. o.; Farkas Ádám: A régi és új harca: a védelmi tevékenységek kiszervezése. In. Közjogi Szemle 2013/2. sz. 59-66. o.; Kálmán János: The International Regulation of Private Security Providers – a Brief Analysis. In. Kálmán János (szerk.): Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014, 148-173. o.; Kálmán János: From International Soft Law to International Convention: An Analysis of the International Regulation of Private Security Providers. In. Drilicková Klára, Kyselovská Tereza, Sehnálek David (szerk.): COFOLA INTERNATIONAL 2014: Conference Proceedings. Masaryk University, Brno, 2014, 34-53. o.; Varga Krisztián: Civilek a harcmezőn. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2009.; Karácsony Veronika: A biztonság privatizálása. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, doktori értekezés, Budapest, 2011.; Végh Károly: „Warriors for Hire?” – Private military contractors and the international law of armed conflicts. In. Miskolc Journal of International Law 2008/1. szám, 26-38. o.

<sup>13</sup> Lásd: Samantha Cohen: Bad Idea: Managing Government Like a Business. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017.

fegyveres védelem gazdálkozó szervezet mintájára nem menedzselhető.

3. A fegyveres védelem terén *a kizárólag költségvetési megszorítást célzó „reformok” inkább hátrányosak, mint előnyösek* lehetnek.<sup>14</sup> Ebben a körben ugyanis látni kell, hogy a fegyveres védelem és annak egyes ágazatai rendkívül speciális területet jelentenek. E szférában az értékes, képzett, szakmailag beágyazott és elhivatott erőforrások létszámcsökkentéssel járó „reform” esetén úgy vesznek el, hogy azokat szemben más – kevésbé specializált, vagy piacközeli – ágazatokkal, szükség esetén nem lehet megfelelő szintű „kész” szakembergárdával, soron kívül pótolni. Lehet az egyes szakmák tágran vett mércéi szerint objektíve jó szakembereket szerezni egy megtakarítás-orientált leépítés utólagos ellensúlyozására, de azok többségileg vélhetően a specifikációk és a védelmi hivatástudat terén nem lesznek kellően pallérozottak, vagyis visszavetik a védelmi ágazat szakmai színvonalát és ezáltal a védelem hatékonyságát is, különösen akkor, ha megrekesztik a szakmájuk szerinti tevékenységet a szakmai-technikai szinten és nem tudják az ágazati specialitások magasabb minőségű, rendszerszemléletű kezelését szavatolni.

Ezekhez az előzetes kitételekhez érdemes tehát hozzávenni Stumpf Istvánnak a rossz államról összegyűjtött gondolatait és azok elvi szintű védelmi megfeleltethetőségét.

Elsőként egyértelműen azt a kritikát kell megfogalmaznunk, miszerint „a kormányzás tartalmi kérdései (valamint a kormányzáshoz tartozó szerkezeti és személyi kérdések) háttérbe szorulnak, és helyüket a hatalomgyakorlás feltételeinek

---

<sup>14</sup> Ennek egy aspektusáról lásd: Mark Cancian: Bad Idea: Easy Saving from DoD Management Reform. Center for Strategic International Studies, Washington, 2017.



megteremtése megőrzése [...] veszi át”<sup>15</sup>, vegyítve ezt azzal a jellemzővel, hogy „a (párt)politikai logika korlátok közé szorítja a szakpolitikai koncepciók érvényesülését...”<sup>16</sup> Ezt az adott kormányzatokra mutató érvelést azonban érdemes kiegészíteni a politikai kultúra hiányosságaival is, mivel ez eredményezheti azt, hogy a fegyveres védelem elvileg napi politika feletti kérdése – nemzeti ügy jellege<sup>17</sup> – a pártpolitikai csatározás, vagy vulgárpolitika terepévé válik.

Másodikként kiemelendő, hogy „a kormányzás komplex-összetett tevékenység, a vele kapcsolatos kérdéseket nem lehet egyetlen dimenzióra redukálni.”<sup>18</sup> Ez a kitétel a fegyveres védelemre is igaz. Az ugyanis önmagában, a biztonság komplexitásából és szektorális értelmezhetőségéből<sup>19</sup> adódóan is összetett alrendszere az állam rendszerének, vagyis egy differenciált funkcióösszesség. Emellett azonban a fegyveres védelem kormányzáson belüli jelentősége is összetett, mivel az nem „csak” a védelmi funkciót jelenti, hanem számos kapcsolódással bír további állami tevékenységi körökhöz, illetve mögöttes jellege is van a legtöbb állami funkció kapcsán.

Harmadikként pedig arra kell jelen keretek között Stumpf István megállapításaiból figyelmet szentelni, hogy „a célok (vízió)

---

<sup>15</sup> Stumpf István i.m. 2014. 98. o.

<sup>16</sup> Uo.

<sup>17</sup> Ezt Magyarországon a honvédelem tekintetében a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 1. §-a ki is mondja, sajnos nem kellő hatással a politikai kultúrára.

<sup>18</sup> Stumpf István i.m. 2014. 99. o.

<sup>19</sup> Bővebben lásd: Roland Dannreuther: Nemzetközi biztonság. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016.; Szálkai Kinga, Stepper Péter (szerk.): A biztonság szektorális értelmezése. Publikon kiadó, Pécs-Budapest, 2015.; Szenes Zoltán (szerk.): Biztonságpolitika és válságkezelés. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, Budapest, 2016.; Gazdag Ferenc (szerk.): Geopolitika és biztonság. Zrínyi kiadó, Budapest, 2006.; Póti László (szerk.): Nemzetközi biztonsági tanulmányok. Zrínyi kiadó, Budapest, 2006.

hiánya összefonódik az eszközök válságával...”<sup>20</sup> Ebbe a megállapításba ugyanis a fentiekre figyelemmel nem csak és nem elsősorban a teljes céltalanság, víziónélküliség értendő bele, hanem az is, hogyha a célok, víziók nem alkalmasak a komplex biztonság által megkövetelt aktív és hatékony fegyveres védelem fenntartására, megerősítésére. Az ilyen – stratégiai távlatokban, évtizedekben gondolkodó – víziók hiánya rendszerint abban nyilvánul meg, hogy egymást érik kormányzati ciklusonként a „reformok” és „racionalizálások”. A másik értelmezési lehetősége ennek a megállapításnak az, hogy a vízióknak igazodnia kell a biztonság komplex jellegéhez, vagyis szükség van az átfogó megközelítés szerint, a fegyveres védelem egészére mutató vízióra, melyhez az egyes ágazati víziók, reformok, fejlesztések már az adekvát eszközök kell, hogy legyenek.

\*\*\*

A fenti megállapításokat együtt olvasva tehát megláthatjuk azokat a körülményeket, vagy hiányosságokat, szemléleti hibákat, amelyek útját állhatják a fegyveres védelem terén a jó államra való törekvések fejlesztő hatásának. A fegyveres védelem specialitásának megtartása mellett tehát szükséges a jó kormányzat kialakításának egyes tendenciáit, receptúráit sajátosan átültetni a fegyveres védelem területére, azonban bizonyos tekintetben – például a stratégiai távlatok terén – fontos, hogy a fejlesztés terén a fegyveres védelem sajátosságai domináljanak. A fenti megállapításokból leszűrhető pozitív személet kialakításának azonban vannak intézményi feltételei is, ahhoz hogy egyáltalán beszélhessünk fegyveres védelemről, mint állami alrendszeréről. Ennek a tárgykörnek a következőkben az intézmény-fejlesztési vonatkozásaira kívánok néhány konstruktív javaslatot megfogalmazni.

---

<sup>20</sup> Stumpf István i.m. 2014. 98. o.

## 2. A fegyveres védelmi rendszer lehetséges intézményfejlesztési irányai

Ahhoz, hogy a komplex biztonságához igazodó, komplex fegyveres védelemről beszélhessünk a jó kormányzat jegyében egyértelműen szükséges, hogy a fegyveres védelem állami alrendszeri jellegét erősítő szabályozás mellett intézményi feltételekre is szükség van. E tekintetben ugyanis jelenleg még számos ponton fejlesztésre, átgondolásra vár a fegyveres védelem rendszere a magyar államrendszerben.

Bizonyos alapok már rendelkezésre állnak, például a Nemzetbiztonsági Kabinet, mint a Kormány védelmi döntéselőkészítő szerve<sup>21</sup>, vagy a védelmi igazgatás gondolata,<sup>22</sup> még ha utóbbi a példa is arra, hogy több elem nem megfelelő módon került elhelyezésre a kormányzati rendszerben. Ezekre azonban már lehet építeni a fejlesztés, illetve a hiányosságok felszámolása terén is, még hozzá úgy, hogy az ez irányba ható fejlesztési irányok

---

<sup>21</sup> Lásd a Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozatot.

<sup>22</sup> A védelmi igazgatás fogalmát meglehetősen furcsa módon a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvt. Vhr.) 1. § n) pontja határozza meg, miközben ez a Korm. rendelet egy védelmi ágazat törvényének a végrehajtási rendelete. Ezt e furcsaságot csak erősíti a törvényi és rendeleti szabályok szükössége, már-már hiánya, valamint az a tény is, hogy a védelmi igazgatásért felelős szerv a Hvt. Vhr. rendelkezéseire figyelemmel a kormányzati háttérintézmények integrációja óta a – Hvt. és a Hvt. Vhr. alapján elsődlegesen honvédelmi igazgatási feladatok ellátására hivatott – Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztálya a Honvédelmi Minisztérium átalakításával összefüggő egyes feladatokról szóló 5/2016. (II. 10.) HM utasítás alapján.

megfogalmazásánál célszerű a fegyveres védelem rendszerének tagozódását<sup>23</sup> lekövetni.

## **2.1. Az alrendszeri szintre ható javaslatok**

Az alrendszeri szint tekintetében a javaslatok célja, hogy az államfejlesztés és a hatékony kormányzás követelményei találkozzanak a biztonsági környezet komplexitásából és gyors változásaiból adódó gyors döntések igényéhez, persze a szakmai megalapozottság lehető legmagasabb szintű fenntartása mellett.

E tényezők együttes érvényesítéséhez úgy vélem, hogy szükséges egy alrendszeri szintű erős intézményi alap, amely

- stratégiaileg irányítja és összehangolja az ágazati tevékenységeket a Kormány döntési jogköreit közvetlenül támogatva,
- koordinálja az egyes ágazati igazgatási tevékenységeket és az ágazatközi feladatokat,
- biztosítja a komplex elemzés lehetőségét az ágazati érdekek és ismeretek balanszírozásával, valamint
- felügyeli az egyes ágazatok tevékenységét a stratégiai döntések hatékony és összehangolt megvalósítása érdekében.

E feltételek teljesüléséhez – a szabályozási megalapozás mellett, amivel külön tanulmányban foglalkozom – kettős megoldást látok szükségesnek a békeidejű, vagy inkább normál jogrendi

---

<sup>23</sup> A fegyveres védelem rendszeréről szóló, fentebb hivatkozott munkáimban a fegyveres védelem rendszerét hármas tagozódás szerint vizsgáltam. Eszerint a komplex fegyveres védelem felső, koordinatív szintjét adja az alrendszeri szint, amely jellegében átfogja a fegyveres védelem egészének kormányzati feladatait, mint az állam rendszerének egy sajátos alrendszerére vonatkozó feladatokat. Ezen belül a fegyveres védelem történeti és funkcionális tagozódása miatt az úgynevezett ágazati szintet találhatjuk, vagyis jelenleg a honvédelem, a rendészet és a nemzetbiztonsági szféra ágazatának szintjét, melyeken belül aztán az ágazati sajátosságokon belüli specialitásokat mutatja meg a szervezeti szint.

működés terén. Egyrészt úgy gondolom, hogy a *Nemzetbiztonsági Kabinetet, esetlegesen más, az alrendszeri szintet jobban tükröző, például nemzetvédelmi elnevezés mellett meg kellene erősíteni és a Stratégiai Kabinethez, illetve a Gazdasági Kabinethez hasonlóan a Kormány jogkörében eljáró döntéshozó szervvé kellene minősíteni*, azzal, hogy meghatározott tárgykörökről csak a Kormány hozhatna döntést a fegyveres védelem terén. Ennek további megalapozásához, előkészítéshez érdemes lenne megvizsgálni a tágabb értelemben vett fegyveres védelem, vagy ahogy az Amerikai Egyesült Államokban nevezik, a nemzetbiztonság felfogását, döntéselőkészítési struktúráját.<sup>24</sup> Ezekre figyelemmel ennek az újjászervezett kabinetnek lehetne több munkacsoportja, amelyek az egyes fegyveres védelmi ágazatokat, illetve sajátos védelmi funkcióösszességeket fednék le, amelyek részben ma is megjelennek a különböző kormányzati döntéselőkészítő szervezetben.<sup>25</sup> Ezek lehetnének a (1) Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, a (2) Nemzetbiztonság Koordinációs Munkacsoport, (3) a Belbiztonsági Koordinációs Munkacsoport, valamint (4) Terrorellenes Koordinációs Munkacsoport.

Másrészt ennek a döntéshozó jellegű kabinetnek szüksége lenne egy intenzív és az egyes tárcák tevékenységének

---

<sup>24</sup> E tekintetben példaként lásd: Samuel P. Huntington: A katona és az állam. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Budapest, 1994.; Arthur Cyr: How Important is National Security Structure to National Security Policy? In. World Affairs 1983/2. sz. 127-147. o.; Charles A. Shanor, L. Lynn Hogue: National Security and Military Law in a Nutshell. Thomson - West Publishing, St. Paul, 2003.

<sup>25</sup> A honvédelmi ágazat tekintetében ilyen a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat által létrehozott munkacsoport, röviden HIKOM, míg a belbiztonság tekintetében ilyen a Nemzetbiztonsági Kabinet mellett működő Terrorellenes Koordinációs Munkacsoport, valamint a hatékonyabb irányítás támogatása érdekében a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat által felállított Terrorellenes Koordinációs Bizottság.

koordinációjába épülő igazgatási és szakértő-elemző-tervező szakapparátusra, vagyis egy szervezetben, hatásköreiben megerősített védelmi igazgatási és fejlesztési szakapparátusra.<sup>26</sup>

Ehhez azonban a védelmi igazgatást vagy a kormányzati koordinációért felelős minisztériumban kellene elhelyezni, vagy a honvédelmi minisztériumban tartva hatásköreiben meg kellene erősíteni, lehetőség szerint egy fegyveres védelemért felelős államtitkár irányítása alatt, megfelelő létszámmal és struktúrával. Ezzel biztosítható lenne a speciálisan fegyveres védelmi tárgyú kérdések döntési láncának rövidítése és a tárcaközi tevékenységek szakszerű koordinációja, valamint az egyes tárcák koordinálásához és felügyeletéhez szükséges státusz a kormányzaton belül. Jelenleg ez a feladatrendszer nem jelenik meg a Miniszterelnökség – mint kormányzati koordinációért felelős minisztérium – szervezetében,<sup>27</sup> hanem csupán egy csökkentett hatáskörökkel és bizonytalan háttérrel fedezhető fel a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztálya által képviselt feladatösszesség részeként, de valós tárcaközi irányítási hatáskör nélkül. Az itt igényelt szakmai portfóliók tekintetében egyértelműen szükség lenne vezényelt egyenruhás állományra, valamint állami tisztviselőkre is, azonban utóbbiak tekintetében mérlegelni kellene, hogy a fegyveres védelem terén dolgozók körében sajátos jogállási szabályok kerüljenek

---

<sup>26</sup> Ezt a javaslatot mindenképp indokolt kiegészíteni azzal, hogy a szakértői szintű tevékenységet szükséges lenne egy komplex, szakmai-tudományos megalapozottságú tudományos képesség intézményesítésével is támogatni, ami azonban jellegében úgy vélem testidrege lenne a központi közigazgatástól, tehát egy háttérintézmény létrehozását tenné indokoltá, mint Nemzetvédelmi Igazgatási és Fejlesztési Kutatóintézet. Ez természetesen megszervezhető lenne a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében is, a fenntartók egyetértése és támogatása esetén, mint karközi kutatóintézet.

<sup>27</sup> Ilyen vezetői portfólió, vagy a feladat ellátására hivatott szervezeti elem a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasításban nem azonosítható be.

kialakításra, ezzel biztosítva a többlettevékenységek ellensúlyozását, valamint sajátos munkavégzési formák meghonosítását.<sup>28</sup>

Az alrendszeri szint tekintetében sajátos helyen áll a *köztársasági elnök hatásköre és hivatala*. A hatályos szabályozás szerint ugyanis a köztársasági elnök fegyveres védelemmel összefüggő jogkörei Janus-arcúak. Fegyveres védelmi jogköreinek hangsúlyát a közigazgatásban az Alaptörvény 9. cikk (2) bekezdése szerinti főparancsnoki jogkör adja, ami egy katonai védelmi dominanciájú, historizáló funkciót jelenít meg, miközben a 9. cikk (1) bekezdés szerinti, az államrendszer demokratikus működése feletti őrködés és a törvénykezdeményezési jogkör már önmagában lehetővé teheti, hogy ezek keretében a fegyveres védelem egésze felett ellenőrző tevékenységet folytasson.

A főparancsnoki jogkör megítélésén alapulva, de már a teljes fegyveres védelem egészére nézve fontos a tábornokok kinevezésének jogköre, ami a béke idejű védelmi feladatok egyik emblematis, de protokolláris jelleget tükröző eleme a csapatzászló adományozása mellett. Itt már adódhat a kérdés, hogy a főparancsnoki jogkör miért nem terjed ki a fegyveres védelem egészére, ha a kinevezési jogkör a teljes tábornoki karra értendő és emellett az államműködés egészének demokratikus kontrollja felett is őrködni kell a köztársasági elnöknek. Különösen igaz ez akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a Hvt. szerint az ország fegyveres védelmi tervének érvényessége – ami szemantikájában is túl kell, hogy mutasson a katonai védelem körén és a Hvt. rendszerében is túlmutat azon – a köztársasági elnök jóváhagyásához kötött.<sup>29</sup>

Ezt pedig már csak fokozza a szabályozás Janus-arcúságának kiteljesedése, vagyis a különleges jogrendi hatáskörök, melyek szükségállapot idején a legjelentősebbek a törvényrontó rendeleti jogkörrel – a végrehajtás érintetlensége mellett – és a kihirdetés

---

<sup>28</sup> E körben, egyfajta védelmi tisztviselői jogállás kialakítása kapcsán önálló vizsgálatok és javalatok szükségesek meglátásom szerint, így a szemléltetés érdekében vetném fel a munkavégzési formák köréből az egyenruhás testületek készenléti és ügyeleti szolgálati szabályainak leképzesét.

<sup>29</sup> Lásd: Hvt. 20. § (1) bekezdés a) pontja.

jogával az Országgyűlés akadályoztatása esetén, de az utóbbihoz hasonlóak rendkívüli állapot idején, amikor a főparancsnok egyébként felelős döntéshozója a Honvédelmi Tanácsnak, mint az állam irányítás csúcsszerveinek. Ezzel tehát irányítási és kontroll funkciók keverednek, holott lehet, hogy előremutatóbb lenne az utóbbit erősíteni az előbbieket pedig a Kormánynak meghagyni. Ez a kettősség azért is felülvizsgálandó, mert az jelenleg visszatükröződik a Köztársasági Elnöki Hivatal szervezetében<sup>30</sup> is, ahol a Honvédelmi Főosztály mellett más fegyveres védelmi főosztály, vagy egy a fegyveres védelmet tömörítő igazgatóság nincs rendszeresítve, felvetve az intenzívebb ellenőrzési gyakorlat kialakíthatósága mellett azt a kérdést is, hogy különleges jogrend idején vajon ez a szervezeti megoldás milyen funkcióra elégséges és mennyiben szolgálja a gyors, de megalapozott döntéselőkészítést és döntéshozatalt.

*Elismerve tehát a köztársasági elnök főparancsnoki és kinevezési jogköreinek tradicionális jelentőségét a fegyveres védelem terén, megfontolandó lenne a jogkörének kiterjesztése a fegyveres védelem rendszerének egészére és emellett elsősorban az ellenőrző szerepének az erősítése a különböző, főként különleges jogrendben – egy eltérő funkcióra kialakított szervezeti bázison – megjelenő irányítási jogkörök rovására.*

Az alrendszeri szint tekintetében – a különleges jogrend szabályozásának esetleges felülvizsgálata esetén – mindenképp fontosnak tartom még a rendkívüli állapot és a szükségállapot fegyveres védelmi döntéshozatalának felülvizsgálatát, mivel azok jelenleg a rendkívüli állapotnál túl széles személyi merítéssel,<sup>31</sup> a

---

<sup>30</sup> Lásd: A Köztársasági Elnöki Hivatal I-1/02406/2017. számú szervezeti és működési szabályzata a módosításokkal egységes szerkezetben. ([http://www.keh.hu/kozerdeku\\_adatok/1551-Szervezeti\\_es\\_mukodesi\\_szabalyzat](http://www.keh.hu/kozerdeku_adatok/1551-Szervezeti_es_mukodesi_szabalyzat) ; letoltve: 2017.12.23.).

<sup>31</sup> A Honvédelmi Tanács összetétele jelenleg garanciális okokból lényegében fuzionálja a végrehajtó hatalom, a semleges köztársasági elnök és a törvényhozó hatalom főbb funkcióit, ami azonban az érvényes döntéshozatalt a tisztségek esetleges támadások miatti váratlan megürülése folytán épp úgy érinti, mint a széles személyi kör – és feltehetően



szükségállapotnál pedig meglátásom szerint bizonytalan hivatali rendszerrel<sup>32</sup>, illetve felelősségi-végrehajtási tengellyel párosulnak. Meglátásom szerint ezekben az esetkörökben a döntéshozatalt egyértelműen a kormányzati döntéshozás és a kormányzati felelősség irányába kellene elvinni, kiegészítve a köztársasági elnökkel és esetleg az alkotmánybíróság elnökével, mivel a szükséges szakapparátus a Kormány irányítása alatt rendelkezésre áll és így csökkenhet a döntések meghozatalának ideje a kritikus helyzetekben. Természetesen emellett ki kell emelni, hogy az Országgyűlés kontroll jogosítványai különleges jogrend idején is élnek,<sup>33</sup> azokat az Alaptörvény nem korlátozza, valamint így a döntésért a kormányzati felelősséget a különleges jogrend elmúltá után is lehet vizsgálni és nem kell bizonytalan felelősségi kérdésköröket, vagy történelmi zsákutcákat ismételni a köztársasági elnök sajátos felelősségi szabályozásának a szükségállapotú törvényrontó rendeletalkotással való találkozásánál.

Ha a fenti javaslatokat összességében szemléljük, akkor a fegyveres védelem egészére vonatkozó szabályozás terén egy lehetséges fejlesztési irány rajzolódhat ki, amely egy rendszerben is jobban záródó intézményrendszert és hatáskörösszességet mutat a

---

apparátusuk – egy helyre mozgatása és egy helyen tartása tekintetében, miközben nekik egyéb – szintén garanciális jelleget is adó – feladata is lenne az állam működtetése terén.

<sup>32</sup> A szükségállapot szabályozásánál érdekes és némileg bizonytalan megoldásnak tűnik, hogy a rendkívüli intézkedések bevezetésére rendelettel a köztársasági elnök jogosult, de a Kormány nem kerül alárendeltségébe, mivel ilyen passzust az Alaptörvény nem tartalmaz és annak szabályai nem írhatók felül e rendeletekkel. Ezzel azonban a felelős döntéshozótól élesen és nehezen kontrollálhatóan elválik a végrehajtás és az újabb rendeletek kidolgozása, aminek az Köztársasági Elnöki Hivatal meglehet, hogy még a folyamatos, válságidőszaki felügyeletére sem alkalmas a köztársasági elnök egyéb kontroll-jogkörei keretében.

<sup>33</sup> Az Országgyűlés működése tekintetében külön vizsgálat tárgyát képezheti, hogy miként biztosítható a különleges jogrendi és egyéb válságidőszaki döntések soron kívüli, gyorsított meghozatal, illetve a Kormány feletti kontroll hatékonyságának, dinamikájának fokozása.

normál jogrendi fejlesztéstől a különleges jogrendi javaslatokig. Ebben a modellben az alapvetés az, hogy a döntés előkészítése, meghozatala és végrehajtása a Kormány felelősségi körébe tartozik, de emellett megerősödik különösen a köztársasági elnök kontroll jogköre mind béke idején, mind pedig különleges jogrendben.

## **2.2. Az ágazati szintre vonatkozó javaslatok**

Az ágazati szintű intézményi rendszer jelenleg rendkívül erős, aminek az alapvető oka az, hogy jelenleg lényegében ezek léteznek és versengenek a kormányzati fontossági-sorrendben. Érdemes azonban e körben átgondolni egyrészt az ágazati tagozódást a változó biztonsági környezetben esetleges köztes, vagy pseudo ágazatok létének vizsgálatával, másrészt pedig a kutatási és fejlesztési háttértámogatás intézményesítése terén.

Az ágazati struktúra újragondolása terén mindenképp számot kell vetni azzal, hogy jelenleg több olyan fegyveres védelmi feladatrendszer azonosítható, amelyek egy, vagy több tradicionális ágazat határán helyezhetők el a biztonsági kihívások jellegére és a kezelés eszköz-rendszerére figyelemmel. Meglátásom szerint e tekintetben nem lehet már éles lehatárolásokban gondolkodni, vagyis abban, hogy egy adott feladat csak egy adott ágazat, vagy szervezet hatáskörébe tartozhat. E kitétel mellett azonban érdemes ágazati és szervezeti alapeladatokban gondolkodni, amelyek valamely ágazat, vagy szerv elsőségével, de nem kizárólagosságával számolnak, beleértve az előbbibe a többi ágazat adott feladatrendszerrel kapcsolatos működésének koordinációját is.

*Ebben a megközelítésben vizsgálандónak és megfontolandónak tűnik*

*1. a terrorizmus elleni fellépés, valamint*

*2. a kiberbiztonság és kibervédelem*

*feladatrendszerének ágazati, köztes ágazati önállósítása,*

mivel ezek jelenleg leginkább a rendészeti ágazathoz kötődnek

szervezeti és irányítási oldalról,<sup>34</sup> de jellegükben egyértelműen kapcsolódnak a nemzetbiztonsági ágazathoz, sőt érintik a honvédelmi ágazat feladatrendszerét is.

*Aktuális, de stratégiai időtávtalban mélyebben vizsgálandó kérdés – különösen a fennmaradás és aktualitás terén – a határőrizet feladatrendszere és annak esetleges újbóli önállósítása.* Ennél ugyanis egyrészt vizsgálandó, hogy a történeti tradíciók, a korábbi fegyveres erő státusz és a feladatellátás jelenlegi – rendőri és katonai kooperációs – jellege, valamint a várható szövetségi vonatkozások miatt itt tisztán rendészeti ágazati feladatról, vagy egy kettős alárendeltségű, a honvédelem és a rendészet határán meghúzódó sui generis feladatról, köztes ágazatról kell beszélnünk. Az utóbbit azért sem lehet eleve elvetni, mert transzatlanti és európai viszonylatban sem eldöntött még, hogy a feladatban ötvöződnek-e a katonai szövetségi és a közös rendészeti elemek a jövőben. Emellett ennek a kettősségnek jelentősége lehet a különleges jogrendi felkészülésben és a katonai határvédelemre történő átállásban is.

Az ágazati szintű javaslatok tekintetében emellett megvizsgálandó még a kutatási és fejlesztési képességek intézményi kereteinek fejlesztése, erősítése, mivel a világ a tudományos és technikai fejlődés, valamint a társadalmi és biztonsági viszonyok változása tekintetében is rendkívül felgyorsult. Ezen dinamikus

---

<sup>34</sup> A Terrorelhárítási Központ mint sajátos rendőrség-típus jelenik meg a terrorizmust elhárító szervként a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény rendszerében, míg a Nemzeti Kibervédelmi Intézet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat része. Emellett a több ágazatot érintő jelleg tükrözi, hogy a terrorelleni harc megjelenik a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény által statuált több szervezetnél is, sőt adatgyűjtési és elemzési oldalról önálló nemzetbiztonsági szolgálat feladatrendszerét is képezi a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ felállítása óta. Hasonló a helyzet a kibervédelem terén is, mivel annak nemzetbiztonsági vonatkozásai, emellett rendészeti kapcsolódásai a számítógépes rendszerekre elkövetett bűncselekmények terén, illetve honvédelmi vonatkozásai is a NATO kibervédelmi törekvései révén és a kibertér NATO általi hadszíntérré nyilvánításával.

változások hatékony lekövetéséhez és reagáláshoz ugyanis egyértelműen szükséges a rendszerszemléletű szakmai és tudományos háttér az egyes ágazatok sajátosságainak megfelelően, úgy a társadalomtudományok mint a természet- és alkalmazott tudományok vonatkozásában.

A természettudományok, illetve az alkalmazott tudomány tekintetben a szakértői és kutatói intézetek mintájának további erősítésében egyértelműen el lehet gondolkozni: A társadalomtudományok, valamint az államtudományok tekintetében pedig a jelenleg a Nemzeti Közszerológati Egyetemen fókuszálódó kutatási kapacitások további fejlesztése, különösen a kari kutatóközpontok, illetve karközi kutatóintézetek létesítése, megerősítése vizsgálható meg. Figyelemmel arra, hogy jelen kutatás elsősorban államtudományi és jogtudományi karakterű, egyértelmű igénynek tűnik, hogy az egyes ágazatok igazgatási és jogi sajátosságai az oktatás mellett kutatóközpontokban is önállóságot és hangsúlyt kapjanak. Emellett az is megfontolandó, hogy hasonlóan az NKE Nemzetbiztonsági Intézetéhez, idővel, az alrendszeri szintű javaslatok recepciójával párhuzamosan egy a fegyveres védelem igazgatási és szabályozási vonatkozásaira fókuszáló karközi intézet létrehozatala is megfontolás tárgyává váljon.

### **2.3. A szervezeti szintet érintő javaslatok**

A szervezeti szint tekintetében lényegében a fenti javaslatok követendők le, melyek alapján javasolt megvizsgálni, mérlegelni:

1. A Nemzetbiztonsági Kabinet átnevezését és döntéshozó kabineté fejlesztését az egyes fegyveres védelmi ágazatokra és kulcsfeladat-rendszerekre fókuszáló munkacsoport-rendszerrel megerősítve, csökkentve a jelenlegi döntés-előkészítő fórum-rendszer fragmentáltságát.
2. A Miniszterelnökségen egy nemzetvédelemért, vagy védelmi igazgatásért felelős államtitkárság és megfelelő alárendelt védelmi igazgatási szervezetrendszer létrehozását.

3. A köztársasági elnök ellenőrzési jogkörének hangsúlyosítását és a Köztársasági Elnöki Hivatal megerősítését a fegyveres védelem ellenőrzéséhez szükséges szakapparátussal.
4. A Terrorelhárító Központ és a Nemzeti Kibervédelmi Intézet önállósítását a nemzetbiztonság és a rendészet átfedésében lévő köztes ágazati tér részeként.
5. A Határőrség újbóli felállítását és egy a rendészet és a honvédelem határára lévő köztes funkcióösszesség és kettős alárendeltség indokoltságát.
6. Az egyes fegyveres védelmi ágazatok kutatási és fejlesztési háttértámogatásának intézményes megerősítését, beleértve ebbe a szakértői intézetek gyarapítását, erősítését, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatóközpontjainak és kutató intézeteinek gyarapítását, fejlesztését is.

### 3. Összegzés

A fegyveres védelem rendszerében való gondolkodás, amit a biztonság felfogásának komplex jellege és szektorális tagozódása, valamint például az amerikai nemzetbiztonság megközelítése mutat, egyértelműen üdvös és előremutató lehet Magyarországon is. Ez a szemlélet nem csak a komplex elemzést, értékelést és fellépést szolgálhatja, hanem az összehangolt kormányzati fejlesztéseket, valamint az állami képességek hatékony és koordinált kihasználásának előmozdítását is, vagyis a jó állam és jó kormányzat követelményeinek érvényesítését a fegyveres védelem rendszere terén is, figyelemmel persze annak sajátosságaira is.

Ennek a törekvésnek jelentős szabályozási igényei vannak az Alaptörvény szintjétől kezdődően a jogszabályi szinten át a közjogi szervezetszabályozó eszközökig. Emellett azonban érdemes – vitaindító jellegű, de konstruktív – gondolkodási, fejlesztési irányokat is számba venni, amelyek a szabályozás mellett a fegyveres védelem intézményi oldalát érintik. Jelen tanulmány erre próbált kísérletet tenni a megközelítéssel, hogy elsőként a jó állam és jó kormányzat elgondolásainak a fegyveres védelemre való

értelmezhetőségét vizsgálta és minősítette részlegesen és sajátosságokkal alkalmazhatónak, majd törekedett olyan javaslatokat megfogalmazni, amelyek a komplexebb, konzisztensebb fegyveres védelmi intézményrendszer felé mutatnak.

E körben Magyarország fegyveres védelme tekintetében megállapítható, hogy az alrendszeri szint meglehetősen gyenge, szinte alig létező, vagy csak a Kormány konkrét döntéseinek előkészítésére fókuszált, míg az ágazati rendszer terén mérlegelendő az új típusú, illetve a már ismert, de újra aktualitást nyert kihívások kezelésének lekövetése, kapcsolva ezekhez a szervezeti vonatkozásokat is. E tekintetben a tanulmány egyértelműen a rendszerszemlélet mellett tört lándzsát és az alrendszeri szint megerősítését javasolta úgy a Kormány döntéseinek előkészítése, mint az igazgatás terén. Emellett a hangsúlyt kaptak a terror elleni fellépés és a kibervédelem terén szükségszerűen, a határőrizet tekintetében pedig opcionálisan a jelenlegi ágazati besorolások felülvizsgálatai, illetve ágazatközi jellegek kialakítása, erősítése. Az intézményi háttér tekintetében említésre került a kutatási és fejlesztési háttér erősítése is, mint a modern és fejlődni, megújulni képes fegyveres védelem kialakításának szükségszerű előfeltétele.

Természetesen a tanulmány célja elsősorban egy szemlélet tükrözése, lehetséges fejlesztési irányok megjelölése volt, amelyek tekintetében további kutatások, részletező elemzések szükségesek. Ezek kapcsán azonban fontos, hogy ne az ágazati, szervezeti „sovinizmusok”, hanem a komplex megközelítés, a kor kihívásaihoz való alkalmazkodás, valamint a hatékony államműködés követelményei munkáljanak bennünk, mikor a fenti vitaindítókat mérlegeljük.

# FÓRUM





## **Spitzer Jenő**

### ***Két kötet bemutatója a honvédelem jog történeti vonatkozásainak feltárása köréből***

2017. november 10-én, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztviselői Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékén vehettem részt Kelemen Roland kettős könyvbemutatóján. A kar tanársegédjének kiadványai a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi keletkezése<sup>1</sup>, valamint a katonai igazságszolgáltatás története<sup>2</sup> tárgyában szolgálnak széleskörű vizsgálatként, melyek már témájukban is felkeltik a katonai jog és a hadijog iránt érdeklődő pályakezdő figyelmét.

A Hungária körúti campuson megjelent érdeklődőket Dr. Révész T. Mihály, az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a győri Széchenyi István Egyetem állam- és jogtudományi karainak tanára köszöntötte. Az eseményt megnyitó beszédében üdvözölte azt a kötetek által is alátámasztható – szerény álláspontom szerint is messzemenően támogatandó – irányvonalat, amely felhagy a tisztán feltáró, a jogtörténet felé „jogrégészként” közeledő hagyományokkal, és helyett képes elődeink munkájának esszenciáját megragadni és tanulmányként, építőanyagként kezelni a jelenkori jogrendszer fejlesztésében. „Ha meg akarjuk haladni a mögöttünk lévő évtizedeket, akkor jobban kell támaszkodni a jogtörténeti hagyományainkra, tradícióinkra.” – hangzott el a professzor köszöntőjében. A gondolatmenet véleményem szerint megkérdőjelezhetetlenül nyomatékosította nem csak a bemutatónak, de sokkal inkább a könyvekhez fűződő tematikának a jelentőségét, megmutatva a jogtörténet tudományos és társadalmi felelősségét is.

---

<sup>1</sup> Kelemen Roland: Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2017.

<sup>2</sup> Kelemen Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949. Gondolat kiadó, Budapest, 2017.

Ez a megújuló kihívások és az organikusan változó jogszabályi környezet közepette már kivívott értékeket szilárdan képviselő, illetve a korábban tévútra vezető lépéseket összegző és indikáló bázis komplex szerepköre.

Dr. Pohl Árpád ezredes, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar dékánja a kiadványok bemutatását a Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék életében betöltött komoly eredményként titulálta. Kelemen Roland munkáját a tanszék kutatási koncepciójának értéknövelő szellemi termékeként látja, ami egyben igazolja a karon végzett tudományos munka ígéretes progresszióját és a Tanszék felállításával hozott döntés helyességét. E körben a Kar dékánja kiemelte, Kelemen Roland kettős könyvbemutatója is bizonyítja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem ezen új Tanszéke igyekezett az egyes kutatók szintjén is zálogot képezni a honvédelem jogának és igazgatásának elhanyagoltsága ellen ható tudományos hiánypótlásban.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ezt a megállapítást jól tükrözi, hogy a Tanszék munkáját a területen régre nyúló és pótolhatatlan eredményeket hozó Dr. Lakatos László PhD ny. vezetőrnagy úr épp úgy támogatja kutatásaival, mint a téma fiatalabb kutatói, gyakorló szakemberei. A Tanszék munkatársainak fontosabb publikációból csak áttekintésként emelhető ki például: Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, egyetemi jegyzet, Budapest, 2011.; Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. In. Lapsánszky András: Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2013.; Lakatos László: A honvédelmi igazgatási képzés aktualitása az átfogó megközelítés elvének tükrében. In. Hadtudományi Szemle 2015/4. sz. 432-443. o.; Lakatos László: Védelmi igazgatás, különleges jogrend, védelmi tervezés. In. Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 303-329. o.; Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 77-89. o.; Keszely László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, doktori értekezés, Budapest, 2017.; Keszely László: A NATO válságreakálási rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer és a különleges jogrend összefüggései. In.

A szerző „Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről” című kiadványát dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnöke, a Honvédelmi Minisztérium Tervezési és Koordinációs Főosztály főosztályvezetője mutatta be. Kelemen Roland írásáról elismerően nyilatkozott, hangsúlyozva, hogy az abban foglaltak esszenciálisan gyűjtenek össze információt egy olyan joganyagról, aminek a történelmi jelentősége csupán egyetlen aspektusként értelmezhető. Dr. Kádár Pál a kivételes hatalmat, mai szóval: különleges jogrendet a jogállam működésének olyan lényegi területének tekinti, ami a jövőben a részletesebb kutatás célkeresztjébe kell, hogy kerüljön.

---

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2003/1. sz. 191-221. o.; Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft., Budapest, 2013.; Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 17-29. o.; Kádár Pál, Farkas Ádám (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Zrínyi kiadó, Budapest, 2016.; Farkas Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016.; Farkas Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In. Honvédségi Szemle 2017/1. sz. 44-58. o.; Farkas Ádám: Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben. In. Sereg Szemle 2017/2. sz. 146-161. o.; Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat. In. Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata 2017/3. sz. 5-20. o.; Farkas Ádám: Gondolatok a terrorveszélyhelyzetről. In. Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata 2016/3. sz. 174-189. o.; Kelemen Roland: Sajtókorlátozás az első világháborúban. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 113-126. o.; Kelemen Roland: Sajtószabadság vagy hadiérdek: Az első világháború dilemmája. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/2. sz. 67-108. o.; Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. In. Parlamenti Szemle 2016/1. sz. 70-91. o.; Kelemen Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949. Gondolat kiadó, Budapest, 2017.

Különösen fontosnak tartja ezt amiatt, hogy a kötet megkérdőjelezhetetlenül fedi fel a párhuzamot a vizsgált időszak és mai kihívások között. Véleménye szerint a XXI. században a magyar Országgyűlés nagyban hasonló veszélyek és gondolatok közepette jutott el a különleges jogrendre vonatkozó Alaptörvény-módosításig, mint ahogy azt egy évszázaddal ezelőtt írott alkotmány hiányában az e tárgyú alkotmányos jelentőségű törvény megalkotásakor is tette.

A „Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről” olyan forrásokat vonultat fel következetesen, amelyek a kivételes hatalmi törvény 1912-es megszületéséről, valamint annak a sajtóban és a jogtudományban való fogadtatásáról adnak átfogó képet. Ahogyan az a könyv előszavában is olvasható: „Magyarországon hosszú vajúdat követően 1912-ben fogadta el az Országgyűlés az első átfogó kivételes hatalmi törvényt, amely háború esetére adott felhatalmazást a kormánynak, lehetőséget adva a közigazgatás átalakítására, a törvényben meghatározott alapjogok korlátozására és a hadigazdálkodás kereteinek kialakítására. A háború esetére szóló kivételes hatalmi intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvénycikket megalkotását követően csakhamar alkalmazni is kényszerült a magyar kormány, hiszen e törvény jelentette az alapját az első világháborús hadi jogalkotásnak”.

A hallgatóság soraiban ülve magam is a bölcsen felállított párhuzamokról és a folyamatos jogfejlesztés elengedhetlenségének tényéről gondolkodtam el. Az első világháború „előestéin” számos konfliktusban kondult meg az akkor még csak részben hallott vészharang, jóformán visszszámolva a totális háborúba sodródásig. Az Országgyűlés az elkerülhetetlenség szorításában és komoly – olykor már-már vakon vádló – kritikák kereszttüzében volt kénytelen a változásokhoz hangolt jogszabályi környezetet teremteni, a jogrendszer elavult bénultságának elkerüléséért küzdeni. A kihívás, mint olyan, kifogyhatatlan tárházzal rendelkezik. Elegendő Alaptörvényünk – még diktatúrát kiáltó kritikákba is ütköző – hatodik módosítására gondolnunk, melynek eredményeként az a 2012-ben még nem várt veszélyekkel szemben vált ellenállóbbá a

terrorveszélyhelyzettel kiegészülve. Az 1912-ben elfogadott kivételes hatalmi törvény nem egyszeri és véletlen párhuzamot mutat, hanem sokkalta inkább az ilyen léptékű jogfejlesztés univerzális nehézségeit láttatja. E nehézségek pedig folyamatokat könnyítő tanulságként állhatnak a különleges jogrend jövőbeni – jó eséllyel szükségszerű – formálásában.

„A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949” című kötet dr. Farkas Ádám főhadnagy, a tanszék egyetemi tanársegédje, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja, a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának tisztje által került bemutatásra. Dr. Farkas Ádám szintén méltatta a szerzőnek a korszakot átfogóan összegző munkásságát, felhívva a figyelmet a kiadvány hiánypótló jellegére. Véleménye szerint a szerző munkájának fő érdeme a katonai büntető igazságszolgáltatás fejlődésének objektív bemutatása, rendkívülivé pedig az mögöttes eljárásjogi szabályozás ismertetése teszi. Korábban a katonai igazságszolgáltatást ilyen mértékben átfogó történeti összegzés nem állt a hazai jogtudomány rendelkezésére, így azt koncepcionálisan különösen üdvözlendőnek tartja. A kötet méltatása során kiemelte, hogy az nem csupán a katonai büntető igazságszolgáltatás érdemeire fókuszál, hanem tényszerűen tárja az olvasó elé annak politikai eszközzé válását, a hatalmi célok alárendeltjévé esetileg lerontott büntetőeljárás képét. Meglátásom szerint a „jogrégészeten” túlmutató személelmód ezáltal újra megerősítést nyert, nem kizárólag a mindenkori hatalmi rendszerek intelmeiként, hanem a katonai büntető igazságszolgáltatás belső struktúrája és rendszerbeli helyének időről időre való újra gondolására támasztott igényeként egyaránt.

A kiadványok bemutatását követően Kelemen Roland maga is elmondta: fontosnak tartja a különleges jogrend széleskörű vizsgálatát, annak szakmai viták keretében való értelmezését és fejlesztését. Felhívta a figyelmet a jogrendet szerinte sajnálatosan átható anomáliákra. Hangsúlyt helyezett a számos esetben észlelhető korszerűtlenségére, többek között a szükségállapot meghatározása tekintetében. Utalást tett a fegyveres támadás fogalmának különleges

jogrendet érintő végiggondolására is. Nemzetközi jogi érdeklődésem végett ez utóbbi különösen felkeltette az érdeklődésemet. Véleményem szerint a fegyveres támadás különleges jogrendben való tisztázása leginkább váratlan támadás esetében bír közvetlen relevanciával, hiszen az ENSZ Alapokmány 51. cikkében lefektetett önvédelmi klauzula a fegyveres támadás fogalmi bölcsőjeként pont e jogrendi esetkörre helyezkedő szituációkra alapoz. Túl a váratlan támadás különleges jogrendben való szabályozásának szükségességét érintően felmerülő kérdéseken, figyelembe véve az aszimmetrikus és hibrid hadviselés eredményezte változásokat, valamint a kibertérben rejlő veszélyeket, érdemi vitaindító felvetésként értékelem a fegyveres támadás – mind kvalitatív és kvantitatív tekintetben – hazai jogrendben betölthető helyének megvitátását.

Úgy gondolom, Kelemen Roland kettős könyvbemutatója színvonalas szakmai eseményként szolgált minden résztvevő számára, pályakezdőktől a résztvevő főtisztekig, professzorokig. Az érdem kettős oszlopra helyezkedik: a különösen értékes kötetek az önértékük mellett kimagasló és tiszteletre méltó szakértelemmel kerültek bemutatásra, ami úgy gondolom, a legszélesebb plénumot is megérdemelné a jövőben. Ószinte reményeimet fűzöm a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének, valamint a Magyar Katonai jogi és Hadijogi Társaságnak a hasonló színvonalú, jövőbeni eseményeihez és bátran biztatok mindenkit azok érdeklődő felkeresésére.

## **Petruska Ferenc**

### ***Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről***

Kelemen Roland: Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről  
Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság  
Budapest, 2017.  
ISBN: 978-963-12-9092-9

„A különleges jogrend a jogállam egyik legjelentősebb biztosítója. Ezen jogi rezsim célja az állam és polgárainak létét veszélyeztető legsúlyosabb vészidőszakokban az állam operativitásának növelése. Jogállami biztosítója abban rejlik, hogy a megfelelően szabályozott különleges jogrendben alkotmányos keretek között lefektetik magának az egyes vészidőszakoknak az alapfogalmait, meghatározzák a jogosított kört, valamint adekvát módon az általa gyakorolt többletjogosítványokat.” – állapítja meg frappánsan és korrekten a szerkesztő már az előszó első sorában a különleges jogrend egy évszázaddal ezelőtt is félreértett és -magyarázott lényegét és célját.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ezt a megállapítást az a 2017. április 21-i, a különleges jogrendről szóló konferencia is több előadásában megállapította, amelyet a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetével és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karával közösen rendezett. Ezek szerkesztett tanulmányai köréből lásd: Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 7-16. o.; Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 55-75. o.; Keszely László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 77-89. o.; Farkas Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. In. Iustum Aequum Salutare 2017/4. sz. 17-29. o.;

Miért nem bizonyult mégsem eddig érdemes témának a jog- és államtudomány kutatói számára a különleges jogrend magyar jogtörténetének átfogó és hiánypótló feldolgozása, illetve forrásainak összegyűjtése, közreadása? Ennek fő oka, hogy a honvédelem, sőt tágabb értelemben – talán a rendszertudomány kivételével – az állam fegyveres védelmével összefüggő közjogi alapok és viszonyrendszerek ismeretének, helyénkezelésének hiánya. A honvédelmi jog- és igazgatás kutatásával ugyanis az elmúlt évtizedekben Magyarországon csupán néhányan, főleg a Magyar Honvédség e területen dolgozó aktív és nyugállományú tisztjei foglalkoztak, <sup>2</sup> illetve egyes részkérdések tekintetében olyan

---

Kelemen Roland: Sajtókorlátozás az első világháborúban. In. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4. sz. 113-126. o.

<sup>2</sup> Erre lehetnek meghatározó példák a következő szerzők és műveik: Lakatos László: *Honvédelmi igazgatás*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, egyetemi jegyzet, Budapest, 2011.; Lakatos László: *Honvédelmi igazgatás*. In. Lapsánszky András: *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. Complex Wolters Kluwer, Budapest, 2013.*; Kádár Pál, Farkas Ádám (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi kiadó, Budapest, 2016.; Farkas Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*. Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2016.; Farkas Ádám: *Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez*. In. *Honvédségi Szemle* 2017/1. sz. 44-58. o.; Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének szabályozása a magyar jogrendszerben*. In. *Sereg Szemle* 2017/2. sz. 146-161. o.; Farkas Ádám: *A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat*. In. *Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Szakmai Folyóirata* 2017/3. sz. 5-20. o.; Till Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1987-2016*. Zrínyi kiadó, Budapest, 2017.; Keszely László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Nemzeti Közszerződési Egyetem, doktori értekezés, Budapest, 2017.



elismerésre méltó civil kutatók, mint amilyen a jelen könyvismertetés szerkesztője is.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ezekre példaként lásd: Kelemen Roland: Sajtószabadság vagy hadiérdek: Az első világháború dilemmája. In. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2014/2. sz. 67–108. o.; Kelemen Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. In. Parlamenti Szemle 2016/1. sz. 70–91. o.; Kelemen Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949. Gondolat kiadó, Budapest, 2017.; Murányi Zoltán: A civil kontroll néhány jogfilozófiai és politika-elméleti problémája a magyar honvédelemben. In. Joó Rudolf, Pataki G. Zsolt (szerk.): A haderő demokratikus irányítása. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Leszerelési és Civil-Katonai Kapcsolatok Központ, Budapest, 1998, 227-244. o.; Murányi Zoltán: A katonai integrációs szervezetekhez való csatlakozási törekvések humánpolitikai és jogi vetületeinek kapcsolata. In. Humán Szemle 1998/1. sz.; Murányi Zoltán: Emberi jogok és alkotmányosság a hadseregben. In. Társadalom és honvédelem 1998/2-3. sz.; Murányi Zoltán: Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében. In. Új Honvédségi Szemle 1999/12. sz.; Joó Rudolf: A fegyveres erők civil irányítása: megoldási vázlatok a fejlett demokráciákban. In. Joó Rudolf, Pataki G. Zsolt (szerk.) i.m. 1998.; Joó Rudolf: A fegyveres erők civil kontrollja. In. Társadalom és Honvédelem 1998/1-2. sz.; Joó Rudolf: A haderő demokratikus kontrollja. A „miért” és a „hogyan” néhány kérdése. In. Euroatlanti politikai füzetek V. Magyar Atlanti Tanács, Budapest, 1998.; Joó Rudolf (szerk.): A haderő demokratikus irányítása. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1998.; Patyi András: VIII. Fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek. In. Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég kiadó, Budapest, 2009.; Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In. Bihari Mihály, Patyi András (szerk.): Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára. Universitas-Győr Kht., Győr, 2010.; Patyi András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In. Csefkó Ferenc (szerk.): Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016.; Spitzer Jenő: Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? In. Honvédségi Szemle 2018/2. sz. 30-41. o.

E körben talán azért is fontos a hiánypótlás hangsúlyozása mellett jelen kötet méltatása, mert az egyértelműen része egy bizakodásra okot adó folyamatnak az elmúlt évekből. E folyamat egyik ívét – különösen a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság támogatásával – a honvédelem jogával és igazgatásával foglalkozó szakirodalmi munkák gyarapodása, valamint a forrásválogatások sorozatos megjelenése adja, melyben a jelen kötet szerkesztőjének is jelentős szerepe van.<sup>4</sup> A másik ívet a honvédelem jogának és igazgatásának szervezett kutatása jelenti, melynek a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Társadalomtudományi Intézet Jogtudományi és Politikaelmélet Tanszékének megszűnését követően ez évtől a Nemzeti Közszolgálati Egyetem adhat új lendületet a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Katonai Vezetőképző Intézet Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének létrehozásával.

A szerző hiánypótló munkája tehát az intézményesített kutatások megkezdése szempontjából is a legmegfelelőbb időpontban

---

<sup>4</sup> Lásd bővebben: Farkas Ádám, Kelemen Roland (szerk.): *Corpus Juris Militaris Hungarici II. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság*, 2017.; Farkas Ádám (szerk.): *Corpus Juris Militaris Hungarici I. kötet. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság*, 2016.; Farkas Ádám, Kelemen Roland (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörténet forrásaiból (1945-1949). II. kötet. Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2016.*; Farkas Ádám, Kelemen Roland (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörténet forrásaiból (1945-1949). I. kötet. Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2015.*; Farkas Ádám (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörténet forrásaiból (1867-1945). II. kötet. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság – Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Budapest-Győr, 2014.*, Farkas Ádám (szerk.): *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető jogtörténet forrásaiból (1867-1945). I. kötet. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság – Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Budapest-Győr, 2014.*; Kelemen Roland: *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában. Médiatudományi Intézet, Budapest, 2017.*

született meg, nem beszélve arról az aktualitásról, hogy a kötet egy olyan mai jogintézmény – tudniillik a különleges jogrend – történeti előzményeinek hazai forrásait adja közre, amelynek megértettsége rendkívül alacsony szintet mutat, de különösen a hibrid háborús fenyegetés és a terrorizmus miatt a szerves részévé vált az európai és a hazai diskurzusnak, közéletnek is.

A forrásválogatást a szerző egy bevezető tanulmánnyal látta el, amely jelentős mértékben segíti az olvasók, kutatók, érdeklődők eligazodását a kötet forrásiban. E munkájában a szerző tudományos igénnyel összefoglalja és tisztázza a kivételes hatalom, illetve a különleges jogrend fogalmát (a jogállam egyik legjelentősebb biztosítéka) és célját (az állam és polgárainak létét veszélyeztető legsúlyosabb vészidőszakokban az állam operativitásának növelése), majd vázolja az ezt meghatározó első magyar törvénycikk hatályba lépését megelőző évszázad polgári államainak általános evolúcióját és mindazokat a körülményeket (a kapitalista gazdálkodás általánossá válását, a nacionalizmus, majd internacionalizmus és a totális hadviselés megjelenését és összefüggéseit a jogállamisággal), amelyek szükségessé tették a kivételes hatalom törvényesítését. Ezt követően a szerző elkalauzolja az olvasót a kiegyezéstől a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk megalkotásáig tartó időszak azon történelmi és jogtörténeti előzményei között, amelyek meghatározták a kivételes hatalommal összefüggő jogalkotást és közgondolkodást egy évszázaddal ezelőtt. E körben a szerző jelentős hangsúlyt adott a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, valamint a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk ide vonatkozó rendelkezéseinek és azoknak a politikai folyamatoknak is, amelyek a kiépülő dualista magyar jogállam működését és hatalmi stabilitását meghatározták az első világhégés előtti évekig.

A bevezető tanulmány után a szerző bravúros és korhú nyelvezetű forrásválogatása következik, amely az első kivételes hatalmi törvénycikk javaslatától, annak országgyűlési dokumentumaitól indulva, a megalkotásra vonatkozó országgyűlési naplótöredékeken át egészen a megalkotás sajtóvisszhangjáig

terjedően ad teljes spektrumú képet arról a folyamatról, amelynek eredményeként megszületett az 1912. évi LXIII. törvénycikk. A válogatást rendkívül érdekessé és olvasmányossá teszi az a megoldás, amely híven tükrözi a jogalkotás kapcsán a parlamenti hangulatot, a képviselői közbeszólásokat, vagyis szinte a maga teljességében jeleníti meg azt a politikai miliőt, amelyben egy évszázaddal ezelőtt a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvénycikket elfogadták.

A szerkesztő tanulmányban használt nyelvezete rendkívül szakszerű és precíz, válogató munkája során pedig széles körben és szakszerűen használta a vizsgált időszak társadalmi gondolkodását tükröző országgyűlési ügdarabokat és hírlaptudósításokat, amivel nem csak egy törvénycikk megalkotásának adta korhű tükrét, hanem egyben a korabeli jogalkotási folyamat politikai és társadalmi sajátosságait is épp úgy megmutatta, mint a kivételes hatalom – ma különleges jogrend – társadalmi meg nem értettségét, illetve félremagyarázottságát.

A kötet megjelenése rendkívül esztétikus, borítója egyértelműen tükrözi és megjeleníti annak tárgyát, hiszen azon a Budapesti Közlönyben 1913. január 1-jén megjelent lapszáma és az abban is kihirdetett a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk látható. Ennek a megjelenésnek a tartalomhoz tökéletesen megfelelő és ahhoz illő, továbbá régies hangulatot kölcsönöz a monokróm, szépiabarna papírkötésű borító, amely a 217 oldal terjedelmű kötetet fogja közre, könyvészetileg igényes kiadásban.

Mindezeket összegezve úgy gondolom, hogy a forrásválogatás három legfontosabb érdeme közül az első, hogy az az egyéni kutatások mellett a 2017 derekán a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen már intézményesített formában, tanszéki szinten megindult honvédelmi jogi kutatáshoz kitűnő jogszociológiai támogatást jelent, hiszen nem csupán kivételes hatalom pozitívjogi szabályozását tárja elénk a szerző, hanem annak parlamenti- és sajtóvitáját is. A másik érdeme a kötet hiánypótló jellege, amely a különleges jogrend rezsimével, valamint a törvénycikk

megtárgyalása, elfogadása és hatályba lépése időszakában megjelent hírlaptudósításokkal és társadalmi közgondolkodással is megismerteti a terület kutatóit és valamennyi művelt laikus olvasót. Harmadszor pedig a kötetben foglalt törvénycikk tartalmának és elfogadása körülményeinek pontos ismerete segítséget jelenthet a későbbi jogalkotásnál és javaslatokat nyújthat bizonyos jogi megoldások okszerűségéhez, valamint segíthet az egyes különleges jogrendi fenyegetések elhárításához adekvát felhatalmazás megfogalmazásához.



## Szerzőink

---

**Dr. Bangó Zoltán ömt. százados**, a Honvéd Vezérkar Tudományos kutatóhely és az MKJHT tagja.

**Dr. Farkas Ádám főhadnagy**, a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály tisztje, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT tagja.

**Dr. Kelemen Roland**, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT tagja.

**Dr. Petruska Ferenc őrnagy**, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar egyetemi tanársegédje, az MKJHT tagja.

**Dr. Spitzer Jenő**, a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály Kodifikációs Osztályának kormánytisztviselője, az MKJHT tagja.