

Katonai Jogi és Hadijogi Szemle

A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság Tudományos Folyóirata



Szerkesztői előszó

Till Szabolcs

A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I.

László Viktória

A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata

Petruska Ferenc

Katonai jog és hadijog a katonai felsőoktatásban

Vincze Viola

Az autonóm fegyverrendszerek alkalmazásával összefüggő egyes jogi kihívások

Szépölgyi Enikő

Kiberbiztonság – mindannyiunk felelőssége

Papp Nikolett

Recenzió Spitzer Jenő: Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire című monográfiájáról

9. évfolyam (2021.) 1. szám

Főszerkesztő

Dr. habil. Hautzinger Zoltán PhD r. ezredes

A lapszám szerkesztője

Dr. Petruska Ferenc PhD alezredes

Társszerkesztők

Dr. Csiha Gábor alezredes

Dr. Farkas Ádám PhD százados

Dr. Kelemen Roland

Felelős kiadó

Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság

1055 Budapest, Markó u. 27.

A kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál Ph.D. dandártábornok

Megjelenik

Elektronikusan 3 havonta
és évközi különszámokkal

Közzététel helye

www.hadijog.hu

ISSN

2064-4558

A borítót tervezte:

Dr. Czebe András (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
TANULMÁNYOK	5
Till Szabolcs	7
A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I.	7
(Érvek egy alternatív értékelési modell szükségessége mellett)	7
László Viktória	43
A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus- járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata	43
Petruska Ferenc	77
Katonai jog és hadijog a katonai felsőoktatásban	77
M Ű H E L Y	101
Vincze Viola	103
Az autonóm fegyverrendszerek alkalmazásával összefüggő egyes jogi kihívások	103
F Ó R U M	133
Szép-völgyi Enikő	135
Kiberbiztonság – mindannyiunk felelőssége	135
Papp Nikolett	143
Recenzió Spitzer Jenő: Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire című monográfiájáról	143

Szerzőink..... 151

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

2020. december 15-én az Alaptörvény kilencedik módosításának elfogadásával az országgyűlés 2023. július 1-jei hatálybalépéssel a különleges jogrendi tényállásokat és szabályozást – ezek hatásai miatt pedig a normál jogrendi védelmi és biztonsági szabályozást is – új alapokra helyezi. Ezek a változások jogállami és a katonai szakmai követelményeket egyaránt megemelik, illetve szükségessé teszik a kapcsolódó törvényi szintű szabályozás átformálását is.

A 2020. esztendőben szükségképpen feltűnt a közvetlen katonai közreműködés a COVID-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus terjedésnek lassításában. Közreműködnek a magyar katonák az egészségügyi dolgozók, katonai személy- és teherszállítás lebiztosításában, civil egészségügyi személyzet, gyógyszerek és egészségügyi infrastruktúra szállítmányozásában is. A katonák közreműködése a járvány gazdasági következményeinek tompításában, a rendészeti szervek munkájának segítésében viszont egy újabb erőt próbáló szerepbe szólította a Magyar Honvédséget, amely már az alaprendeltetésű fegyveres védelmen túli szabályzói ismereteket követel meg a katonáktól.

Mindezen körülményekkel párhuzamban folyamatosan változik hazánk biztonsági környezete is, amelyre mind az állam védelmi funkcióinak, mind az erre irányuló szabályozásnak, mind pedig az ezeket támogató tudományos kutatásoknak reflektálnia kell. Erre figyelemmel a Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2021. évi első lapszáma javarészt a fenti témák között kalauzolja az olvasót, a főszerkesztő felkérése

SZERKESZTŐI
ELŐSZÓ

alapján a Nemzeti Közszerkésztési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tanszékvezetője általi vendégszerkésztéssel, részint a tanszék jelenlegi és korábbi kutatóinak, együttműködőinek írásműveivel.

Őszintén remélem, hogy a Tisztelt Olvasó ugyanolyan érdeklődéssel fogja tanulmányainkat forgatni, amilyen körültekintéssel és odaadással írtuk azokat.

a lapszám szerkésztője

Budapest, 2021.03.15.

TANULMÁNYOK

Till Szabolcs

A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I.

(Érvek egy alternatív értékelési modell szükségessége mellett)

Eldönthető-e szakmai érvek alapján, hogy milyen a honvédelemre vonatkozó szabályok rendszerének, különösen alkotmányos szintjének szabályozási minősége? E kérdésre minden bizonnyal nehezebb választ találnunk, mint arra, hogy az Alaptörvény mely elemei tartoznak vizsgálatunk tárgyai közé, melyek a honvédelmi alkotmányosság elemei.¹ Ugyanakkor mindkét vizsgálati kérdés megválaszolása szükséges, különösen az Alaptörvény kilencedik módosításával (a továbbiakban: AT9M)² megvalósult koncepció-váltás elsődleges elemzésével összefüggésben. Ha – képletesen fogalmazva – a környezeti kihívásokra válaszokat kell találni,

¹ „Alapvetésként osztani tudjuk azt az álláspontot, miszerint a védelmi alkotmány lényegét tekintve „az állam fegyveres védelmi intézményrendszerét, az annak irányítására és vezetésére vonatkozó jogkörök megosztását a hatalommegosztás rendszerében, továbbá Magyarország polgárainak fegyveres védelemhez kapcsolódó jogait és kötelezettségét” alkotmányosan meghatározó olyan szabályösszesség és ennek alkotmányos összefüggésrendszere, amely a teljes fegyveres védelmi szisztémát meghatározza, és amelyen belül sajátos és fogalmilag önállósítható módon jelenik meg a honvédelem, azaz a honvédelmi alkotmány.” FARKAS Ádám – PATYI András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 89-90. o.

² Kihirdetve: Magyar Közlöny 285. szám, 2020. december 22. 10128-10131. A jelen vizsgálat az AT9M 12. cikk (2) bekezdése által összefoglalt, 2023. július 1-én hatályba lépő elemekre utal.

általában a jogi „szalagkorlátok” – Balogh András József³ hasonlatát alkalmazva – orientáló / védő szerepben tovább funkcionálhatnak. Tektonikus környezeti mozgások következtében ugyanakkor a mesterséges akadályok fenntartása kérdésessé tehető.⁴ Annak eldöntése ugyanakkor, hogy a politikum által tételezett változtatás-igény következtében a védőkorlát vagy akadály-dilemma mely szegmense dominál, metodikai reflexiót is igényel.

Az önkorlátozó állam alapvető jogállamisági elvárás marad ugyanis a honvédelmi intézményrendszerrel szemben. A funkcionálisan alulteljesítő, erőszak-monopóliumát elveszítve hiányzó államhatalom ugyanakkor a nemzetközi biztonságpolitikai környezet járványos góciává válik, így mindenképpen elkerülendő. Az AT9M erre a kérdésre több, korábban konstansnak tűnő szabályozási sajátosság meghaladásával válaszolt, trend-fordítóvá vált: az alkotmány-módosító hatalom így egy dinamikus korrekciós fázist irányzott elő egy két és fél éves, ráadásul kormányzati ciklusokon átívelő időszakra.⁵

A jelen tanulmánynak nem elsődleges tárgya az AT9M részletes elemzése. Vizsgálatunk inkább annak a szabályozási folyamatnak az értékelésére irányul, amely végül az AT9M korszakhatárnak tekinthető honvédelmi alkotmányossági novellájához vezetett annak jelzése mellett is, hogy a 2023 nyaráig áthúzódó sarkalatos törvényi szabályozási folyamat

³ BALOGH András József ezredes, a HM kabinetfőnöke.

⁴ BALOGH András József: Quo Vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 167-186. o.

⁵ A korrekciós időszak az AT9M részben azonnal hatályba lépett és egységes szerkezetben közzétett 2020. december 23-i alaptörvényi szövegváltoztatától 2023. július 1-ig tart.

során az alaptörvényi szöveg több alternatív végrehajtási szabályozási változatot is lehetővé tesz. A tanulmány ezért az alábbi fő részekből áll:

- a modell kialakításához vezető szempontokat értékelő első rész egy 2020 őszén, még az AT9M-et megelőzően rögzített előadás⁶ szerkesztett változata,
- a második rész a javasolt modell makroszintű bemutatása,
- a harmadik rész az AT9M „ars poetica” -ja, célrendszerének és tényleges tartalmának leírása Farkas Ádám kategóriarendszere alapján, következményi olvasatban,
- a negyedik rész pedig az általunk javasolt modell külön részletezett következtetéseinek⁷ az AT9M-re vetítése.

Előzetes véleményünk szerint ugyanis az AT9M elsődlegesen a különleges jogrendi szabályozás újra-alkotására törekedett ugyan, azonban – végső soron – a védelmi / honvédelmi alkotmányosság ezen túlmutató részeiben is alapvető elmozdulást idézett elő.

1. A HONVÉDELMI ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEK KAPCSOLATI HÁLÓJA

⁶ Hozzászólás a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Vezetői gondolatok a honvédelmi jog és igazgatás fejlődésének elmúlt évtizedéről című web-konferenciáján, 2020 november. <https://www.youtube.com/watch?v=kWZtVV2mKYY&list=PLxXfZDrzW1fzyH5ZIIJniCde8AwaXSwp&index=3>.

⁷ A tanulmány e fejezete csak az összefoglaló gondolatokat tartalmazza. Részletezésük a második részben kerül bemutatásra.

Húsz évvel ezelőtt, az akkori Alkotmány egyik honvédelmi módosításához kapcsolódva, egy korábbi tanulmányunk felütésében a honvédelmi alkotmányosság elemeit az alábbiak szerint foglaltuk össze:

- az állam honvédelmi tevékenysége;
- az ezt elősegítő korabeli minősített időszaki, a jelenlegi terminológia szerinti különleges jogrendi hatalomgyakorlás eltérő szabályai;
- a honvédelmi feladatok ellátásának alapvető rendszere (hadkötelezettség);
- a fegyveres erők államszervezeten belüli elhelyezkedése, irányítása.⁸

Farkas Ádám és Patyi András – Klaus Stern nyomán – a tárgykört már az Alaptörvényre vetítve a következők szerint összegezte 2018-ban:

„A *honvédelmi alkotmánynak* tehát demokratikus jogállami alkotmány esetén legalább az alábbi kérdésekre választ kell adnia:

- melyek a fegyveres erők *feladatai és mi a rendeltetésük*, beleértve az *alkalmazási feltételeket* is;
- *hadkötelezettségen* alapuló vagy *önkéntes* haderőt állít-e fel az alkotmány;
- az *alapjogok* miként érvényesülnek a katonai viszonyokban;
- a rendelkezés és *parancsadási jogok* hogyan oszlanak meg a *politikai és a katonai* vezetés között, különös tekintettel a *főparancsnoklásra*;

⁸ TILL Szabolcs: Az Alkotmány honvédelmi novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonságpolitikai problémák, *Magyar Közigazgatás* 2000/10. szám, 627. o.

- mire terjed ki, és hogyan működik az *országgyűlési ellenőrzési jogkör*;
- hogyan rendelkezik a *katonai szervezet alapkérdéseiről*, beleértve az államok feletti *szövetségi rendszerbe* való beilleszkedést.”⁹

Ha e két korábbi felsorolást összevetjük, megállapítható, hogy mindkettő elsődlegesen leíró jellegű és egyik sem reflektál a honvédelmi alkotmányos szabályokat rendszeresen érő korrekciós igényekre. Az időbeliségi elem ugyanakkor – mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény esetében – legalább három szinten hatott visszatérő jelleggel:

- egyrészt az elmúlt 30 év – csak részben tudatos – normaszöveg-fejlődésében, ahol pontosabbnak szánt későbbi szövegrészek beépülése a korábbi elemek tartalom-vesztését is eredményezte,¹⁰
- másrészt a honvédelmi érdek által korlátozott alapjogok gyakorlati alkalmazása során, részben a nemzetközi bírói fórumrendszer alkotmánybíráskodásnál is nehezebben prognosztizálható hatásaként, végül
- az Alaptörvény 7. módosítása által beépített indokolásban rögzített célok szerinti értékelési szempont megjelenésével, amely a honvédelmi alkotmányosság definíciós technikáját tette szükségtelemmé.¹¹

⁹ FARKAS – PATYI: i. m. 90 o., dőlt betűs kiemelés hozzáadva.

¹⁰ Plasztikus példája volt a terrorveszélyhelyzet pontosító szándékú megfogalmazásának visszahatása a megelőző védelmi helyzet eszközrendszerére.

¹¹ Már az Alaptörvény 28. cikkének korrekcióját megelőzően is vitatgatónak volt a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény (a

E három – egymást is korrigálni törekvő – dinamikus elem végső soron a formális nyelvtani és logikai értelmezésen túli, történetivel színezett teleologikus olvasat szükségességét eredményezte, egyfajta nyitott honvédelmi alkotmányossági követelményrendszerként. Ha viszont az Alaptörvény egy élő jogi alrendszer, a fejlődés trendjeinek kimutatása érdekében nem mellőzhető az alkotmányos rendelkezések közötti korábban leírt kapcsolti háló-rendszerek újra-értékelése a gyakorlati tapasztalatok alapján. E történetiségre épített jogi szemlélet már alkalmas a belső makrótrendek leírására, mint a végrehajtó hatalom szerepének erősödése a törvényhozással szemben, vagy pedig a honvédelmi feladatrendszer tágulásának trendje, különösen a rendészeti jellegű feladatok körében. E módszer ugyanakkor nem alkalmas annak előrejelzésére, hogy milyen új típusú feladatok ellátására merülhet fel szabályozási igény, illetve mely feladatok diszpreferálása lehet ezek ára. Röviden: nem reflektál eléggé a külső környezet szerepére.

Trendszerűen ismét megállapíthatjuk, hogy a honvédségi hatásköri lista ¹² egyre komplexebb és differenciáltabb feladatrendszer felé mutat, amelynek ellátása

továbbiakban: Hvt.) 80. §-a szerinti szabályozás alaptörvényre kiterjedő alkalmazhatósága, mivel az Alaptörvény R. cikk (2) bekezdése a jogszabályi fogalomkörtől elkülöníti magát az Alaptörvényt. Az eredetileg Alkotmány-értelmezést befolyásolni hivatott technika az alkalmazás / ország területéről induló külföldi alkalmazás, állomásozás, békefenntartás, felhasználás, határátlépéssel járó csapatmozgás, humanitárius művelet / külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenység, valamint a szövetséges fegyveres erők fogalma vonatkozásában ténylegesen az Alaptörvény értelmező rendelkezéseinek gyűjteménye.

¹² A feladatköri felsorolás sajátossága a rendszer eredendő kétszintűsége, ahol a rendszerezés inkább a sarkalatos törvényi szintű szabályozáshoz, mint az alaptörvényi kiemelésekhez kapcsolódik.

valahol „kemény korlátok”, különösen a költségvetés és a létszám oldaláról válhat limitálttá. Utóbbi szempont veszélyére viszont már az Alkotmánybíróság 2001-ben felhívta az alábbiak szerint a figyelmet:

„Az Alkotmány 5. §-ából és 40/A. §-ának (1) bekezdéséből fakadó feladatainak teljesítése során az állam maga dönti el, hogy — többek között — összlétszámát tekintve mekkora haderővel tudja maradéktalanul ellátni a haza védelméből és a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből eredő tennivalóit. A létszámgény, továbbá ezen belül a fegyveres és fegyver nélküli szolgálatot ellátók arányának alakulása nyilvánvalóan nem minden időben azonos. Eltérő fenyegetettségi helyzetek eltérő feladatokat eredményeznek, következésképp nem azonos haderő létszámot és haderő összetételt igényelnek.”¹³

Minden bizonnyal az Alaptörvényre vetíthető a határozat azon összefoglaló honvédelmi alkotmányossági következtetése is, hogy

“...az államot terhelő kötelezettségek ésszerű megszervezésének feladata mindenkor és minden helyzetben magát az államot terheli. A honvédelem rendszerének hatékony kialakítása, a nemzeti értékeknek, az ország függetlenségének, szuverenitásának, a nemzeti javaknak, az állampolgárok életének, testi épségének, vagyonának eredményes védelme az állam és állampolgár részéről az együttműködés stabil formáját kívánja meg.”¹⁴

A Németh János professzor vezette Alkotmánybíróság döntése a szeptember 11-i terrortámadások elsődleges

¹³ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EF6DDCE7BBE8FF41C1257ADA005296E0?OpenDocument>.

¹⁴ 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3.

következményeivel egyidejűleg egyfajta rugalmassággal korrigált stabilitás igényét fogalmazta meg a honvédelmi szabályrendszerrel szemben anélkül azonban, hogy a fenyegetettség elemzésének és reagálásának kötelezettségén túl annak módját, tehát a szabályozás külső környezetét alkotmányos kérdéssé tette volna. A honvédelmi szabályrendszer dinamikája így oly módon vált alkotmányossági kérdéssé, hogy annak tartalma legalább részben metajurisztikus elemekkel magyarázható maradt, így nyitott jogi alrendszerre vált. A környező világ történései visszaigazolhatják az alkotmányos céltételezéseket és az azok kezelésére szolgáló intézményeket, egyúttal folyamatos kihívásokat intéznek a tényleges keretrendszerhez. Ennek során a nemzetközi környezet állami és az alatti vagy afeletti szintű szereplői, mint független külső változók hatást gyakorolnak.

A tényleges történésekre vonatkozó, eredendően szubjektív biztonságpolitikai reflexióként a fenyegetettség értékelése (*threat-perception*) is olyan értelmezési környezettel járul hozzá az Alaptörvény alkalmazásához, amely nyitottá teszi azt. Összességében így a védelmi alkotmány értelmezési tartománya nyitottabb az Alaptörvény értelmezési dimenzióját meghatározó jogi keretrendszer átlagos szintjénél. Az elvek és konkrét követelmények, az értékek és érdekek összehangolhatósága döntő módon határozza meg az alrendszer alkalmazhatóságát és arányosságát.

A honvédelmi alkotmányosság így nemcsak a hagyományos értelemben, a jog értékmérőjén, a jogállamiság követelményeinek – némileg bizonytalan – szűrőjén keresztül mérettetik meg időről időre, hanem azon túl biztonságpolitikai értelemben is, mint az állami versenyképesség egyik szegmense. E jogterület alkalmazása körében ráadásul kimutatható a kül- és belpolitikai területek és intézmények

közötti választóvonalak relativizálódása, amelynek következtében egyes, az elméletben egykor megkérdőjelezhetetlen elvárások zsurnalisztikai frázisokká egyszerűsödve hatnak, mint a hadviselés egyfajta sajátos kognitív dimenziója. A jogi érveléssel való igazolás vagy a legalitás/legitimitás megkérdőjelezése – végső soron – a politikai kommunikációs tartományban mérettetik meg. Az ellenfél kiiktatása – sajátos technikájú hadviselésként – a *lawfare*-ben¹⁵ nyilvánul meg, ahol a „magasztos győztes” vagy az ellenfél meghatározhatatlanul hibrid céljait a hadviselés klasszikus formáin kívül, a jogi eszközök alkalmazása útján is törekszik elérni. Így lehet egyetlen puskalövés nélkül is befolyásolni a külső környezet konfliktussal kapcsolatos attitűdjét, amely – hosszú távon – visszahat az eredeti konfliktusban részes felek érdek-érvényesítési lehetőségeire. Szűkíti, vagy bővíti a mozgásteret.

A külső mozgásteret pedig az állam az alkotmányos szinten meghatározott keretrendszere szerinti szabadsággal tölti ki. Ennek során az alkotmányos szabályok lehetnek indokolatlanul megszorítók vagy az értelmezést elégtelenül determináló módon „lazák”, minden esetre az alkotmányozó hatalom – tipikus esetben a Kormány kezdeményezésére – időről-időre értékelni kényszerül a védelmi paradigmák külső környezetnek való megfeleltehetőségét. Így tehát a honvédelem olyan visszatérő alkotmányos szabályozási tárgykörre válik, amely néhány domináns paradigmával leírható, mint

¹⁵ Lásd DUNLAP, Charles Jr.: *Lawfare 101 – A primer, Military Review*, May-June 2017 8-17. o.; BACHMANN, Sascha Dov – MOSQUERA, Andres B Munoz: *Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon, Amicus Curiae*, Summer 2015 1-4. o.

- az erőszak állami monopóliuma (a hatalom abszolutizálásának kizárásával és az ellenállási joggal összevetve),
- a hatalmi ágak elválasztása (ahol a fékek és ellensúlyok szerepe kerül összemérésre a hatékonysággal),
- a jogok és kötelezettségek összevetése és arányosítása, valamint
- a nemzetközi jogi értelemben az erőszak és az azzal való fenyegetés tilalma, de egyúttal a békés egymás mellett élés kikényszeríthetősége.

Mindezek párhuzamosan ható elvárások, amelyeknek való egyidejű és teljes megfelelés csak egy idealizált világ vákuumában lenne elképzelhető. A „*történelem vége*” ugyanakkor a bipoláris világrend felbomlása és a honvédelmi alkotmányosság eszméjének magyarországi megjelenése óta sem jött el, viszont időben egybeesett a stratégiai mozgáster kiterjedésére vonatkozó politikai percepcióval.¹⁶ Ami pedig pár évvel ezelőtt helyesnek és stabilnak tűnhetett, ma nem feltétlenül fenntartható.

Az értékelés jogaon túli szempontjainak beépítése az Alaptörvény külső és belső környezetének értékelése során ennek következtében a korábbi kutatásunk¹⁷ „folyamatosságok és megszakítottságok” kettőségre épített szemléletét a „kényszerpályák és választási lehetőségek” dichotómiája irányába korrigálja, mint a megszakítottság tartalmi szegmenseit értelmező faktorokra. Ha a honvédelmi rendszerváltás eszköz oldalról, az önkéntes haderő 2005-re

¹⁶ ORBÁN Balázs: *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*, Budapest, Mathias Corvinus Collegium, 2020, 77. o.

¹⁷ TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988-2017*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

történő kialakításával volt leírható, a rendszerváltás időszakában kialakított ellensúly-centrikus modell komplex védelmi szempontú, feladatrendszer-centrikus tartalmi meghaladása az AT9M folyamánya lehet. Az alaptörvényi kategóriák relatív súlya ugyanakkor folyamatosan változik amellett, hogy a szükségesség és arányosság által hordozott mérlegelési mozzanat változatlanul hangsúlyozandó hibázási potenciált hordoz a szabályozási oldalról.

Egy dinamikus és másodlagos kapcsolódásokat visszacsatoló új modell kidolgozása így azért szükséges, mert akár egy szabályozási elem meghaladottá válása is a működőképességi kihívás veszélyét hordozhatja, ráadásul a szabályozások értékelése nemzeti és nemzetközi szinten, önmagukban is fejlődő mércéket alkalmazva, a jogi és kommunikációs szempontrendszer változó dominanciájával és nem feltétlenül magyar nyelven valósul meg. Ami pedig beáldozhatónak tűnt a „*történelem vége*” paradigmában, az egyidejű hibrid fenyegetések halmozódásának korában már nem lehet az. A 2021-23 közötti szabályozási időszak ezért nem mellőzheti a folyamatos reflexiókat – és szükség esetén – az egyes rendszer-elemek akár visszatérő korrekcióját sem.

2. A KOMPLEX ÉRTÉKELÉSI MODELL

Megítélésünk szerint 2020-21 karanténnal terhelt telén a honvédelmi alkotmányosság működésének leírása érdekében az Alaptörvény szövegrétegén túlmutató értelmezési tartományok vizsgálati körbe vonása nem mellőzhető. Ennek során elsődleges értelmezési keretünk változatlanul Pokol Béla professzor többretegű jogkonceptiója, ahol a jogszabályszöveg tényleges értelmét az egyes norma-elemek logikai kapcsolata, a jogdogmatika fűzi össze részben a jogalkalmazás, részben

pedig a jogtudományi értékelés által rendezett módon.¹⁸ Javasolt modellünk az angolszász 5W+H kérdésrendszer vetítése a honvédelmi alkotmányosság szabálytömegére, amely a *ki (és kivel) / mit / hol / mikor / miért és hogyan* kérdések összekapcsolásával keresi a választ a szabályozási dinamikára, mivel az Alaptörvény rendelkezései elég gyakran 2-3 szempont szerint is hordoznak releváns elemeket.

Megítélésünk szerint a feladatok korábbi viszonylagos stabilitására épített modelleket a „*miért és hogyan*” szegmensekben szükséges mélyebben vizsgálni és szükség esetén korrigálni, mivel a kormányzati szerep erősödése és a feladatok bővülése olyan két konstans elem, amelyek trendje nem foglalható össze pusztán egyfajta etatizmus-címkézéssel. A külső és belső környezetre adott válaszok adekvátsága nélkül ugyanis – végső soron – az Alaptörvény relevanciája veszne el. Ha pedig a fennálló metodikai keretek nem alkalmasak a megváltozott fókuszú kutatási kérdések megválaszolására, szükségessé válik a metodika finomítása, vagy pedig új kutatási módszertan kialakítása.

A honvédelmi érintettségű alaptörvényi tematikák rendszere egy komplex kapcsolati háló részeként is értelmezhető, amely az egyik tengely mentén az angolszász 5W+H kérdésfeltevéseket alkalmazza, illetve a másik tengelyen a tematikus egységek változási irányait képezi le az alábbiak szerint:

¹⁸ Lásd POKOL Béla (1991): *A jog szerkezete*, Budapest, Gondolat – Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991.; POKOL Béla: *Die graduelle Verdoppelung des Rechtssystems durch Verfassungsgerichtbarkeit*, MTA Law Working Papers, 2019/17.

?	Tárgykör	Jelentőség	Korrektíós irány	Összegzett megítélés
Who / with whom				
Ki / kivel				
What / mit				
Where / hol				
When / mikor				
How / hogyan				
Why / miért				

E 35 elemű mátrix kitöltése egyidejűleg osztályozza a honvédelemhez kapcsolódó szervezeti, illetve egyéni szintű alkotmányos rendelkezések trendjeit. Amíg a tárgyköri oszlop elsődlegesen az alkotmányos tárgykörök statikus olvasatát tartalmazza, az azt követő három oszlop e rendelkezések értelmezéséből eredő változásokat, a jelentőség változását írja le, illetve prognosztizálja. Jellemzőjük, hogy tipikusan több résztvevő (*stake holder*) közötti interakciók következményét foglalja össze, amelyben az állam, illetve az egyes állami szereplők mozgástere sohasem teljes. Nem mellőzhetjük ugyanis annak figyelembevételét, hogy az elsődlegesen társadalmi szinten tematizált honvédelmi intézményrendszer egyéni szintje is jelentőséget nyerhet elsődlegesen a jogok és korlátozások összemérése, másodlagosan az állami erőszak elszenvedése oldaláról.

Ezen értékelés az alkotmányos szöveg statikus jellegét a politikatudomány dinamikus értelmezési tartománya irányába nyitja meg annak érdekében, hogy megjelenhessen a honvédelmi alkotmányosság korlátjainak tényleges szerepe: szabályozott módon kívánja működtetni azt, nem pedig

eredendően ellehetetleníteni. Nem az „*állam elhalása*” a cél, hanem egy hatékony eszköz-szerepű alrendszer kialakítása azzal együtt, hogy végső soron meg kell akadályozni az alrendszer autoimmun folyamatainak önpusztítóvá válását, egy esetleges katonai diktatúra vagy puccs Dél-Amerikára vagy Afrikára jellemző formájában.

Összevetve a táblázatba kiemelt alkotmányos tárgykorokat a korábbi modellekkel, utóbbiak közös kiinduló pontja a feladatcentrikusság, a feladati felsorolással szemben ugyanakkor nem intéznek kihívást. A hat kérdés szerint strukturált modell összességében komplexebb értékelésre alkalmas, mint az összehasonlításhoz használt változatok, ezáltal a honvédelmi alrendszer alkotmányos kereteinek mélyebb elemzését teszi lehetővé. A táblázat elemei ugyanakkor, különösen a „*Miért?*” sorban a tisztán jogi kérdésfeltevéseken túli értékelési szempontok figyelembevételéhez vezetnek. Végső soron ugyanis a jogilag szabályozott honvédelmi struktúráknak nemcsak jogi követelményeknek kell megfelelniük, hanem a biztonsági környezet kihívásaival is összevethetőnek kell lenniük.

A még az AT9M-et megelőzően kitöltött táblázatunk elsődleges munkaváltozata az alábbi:

	Tárgykör	Jelentőség	Korrektív irány	Összegzett megítélés
Who (with whom) / Ki (kivel)	az MH alapvető szabályai az irányítási rend a hadkötelezettség	az MH beillesztése az állam szervezetébe (sajátos végrehajtó hatalmi jelleg)	- különös rész – az egyes intézményi jogkörök (KE / OGY / HT) + a nemzetközi kontrollok szerepe (EU /	Nemzetköziesedés differenciálódás

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2021/1. SZÁM

	Tárgykör	Jelentőség	Korrektív irány	Összegzett megítélés
			Velencei Bizottság) + nem állami aktorok	
What / mit	feladatrendszer : alkalmazás, felhasználás és közreműködés	szektorális vs összkormányzati modell	feladatok részletezése, Hvt 36. § + hibriditás, + lawfare	biztonságpolitikai fenyegetettségek
Where / hol	haza védelme, NATO terület, (EU), illetve területen kívüliség	Hon(ön)védelem területen kívüliség visszaforduló hangsúlyok időbelisége	- a területen kívüli (megszállási) rendelkezések + nemzetközi / nem nemzetközi fegyveres konfliktusok, + állami önvédelmi jog	saját terület felé fordulás szövetségi célok 3.0
When / mikor	béke (felkészülés) időszaka, különleges jogrend és válságok	Gerasimov doktrina, küszöb alatti kihívások, (túl)differenciált rendszer	- az egyes különleges jogrendi időszakok sajátosságai + domináns tevékenység-irány szerinti csoportosítás	„élesíthetőség i” valószínűség Kettős vagy többes kategória-rendszer
How / hogyan	kötelezettségek / tilalmak / limitációk (politika, hadijog,	hatékonyság vs kontroll eszközök – jogállamiság, nemzetközi	- történeti (alkotmányos) politika-tilalom + fegyverhasznála	a Zrínyi haderőfejlesztési program jogi megalapozása

	Tárgykör	Jelentőség	Korrektív irány	Összegzett megítélés
	fegyverhasználati jog)	szereplők	ti jog, önvédelem, + rendészeti együttműködési tevékenység	– „nem papírhadsereg”
Why / miért	kockázatok értékelése (jogon túli)	adekvát kérdéseknek való megfelelés / “reality check” of the constitutional system	- „jogászi szemlélet” (jogállamisági túlbiztosítások) + rendeltetésnek megfelelés + dinamikus változás	az állam önvédelme / legitim erőszak-monopólium fenntartása

3. AZ AT9M SZABÁLYOZÁSI CÉLJAI

Az AT9M felismerte, hogy a dinamikusan változó kihívások kezelésére az alkotmányos szabályozási szint relatív stabilitása csak a kiutaló szabályok és az értelmezési lehetőségek nyújtotta keretben, egyes korábbi kompromisszumok meghaladása árán alkalmas.¹⁹ A szabályozás komplexitása így abban rejlik, hogy az egyes relatíve elkülönített honvédelmi tárgykörök szabályozási módszere és célja részben elkülönülő, azonban csak együttesen lehetnek alkalmasak az állami védelmi funkció működőképességének biztosítására. Farkas

¹⁹ A Honvédelmi Tanács szükségessége és működőképessége oldaláról például sohasem merült fel érdemi indok, bírálatát lásd: KELEMEN Roland: A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány - Legfelső Honvédelmi Tanács - Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege.), *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 63-94. o.

Ádám rendszerszintű korrekciós javaslatai²⁰ az Alaptörvény 2020-as szövegváltozatával szemben az alábbiakban foglalhatók össze:

- 1) egyes honvédelmi kötelezettségek honvédelmi érdekkörön túli kiterjesztése és a tartalékos rendszer,
- 2) alapjogi korlátozások pontosítása,
- 3) a Kormány védelem-irányítási központ-szerepének kinyilvánítása, védelmi igazgatási súlypont kialakítása,
- 4) a köztársasági elnöki szerep ellenőrzési irányba korrigálása,
- 5) a *„fegyveres védelem sajátos igazságszolgáltatási kontrolljának alkotmányos megalapozása”*,
- 6) a Magyar Honvédség béke időszaki feladatrendszerének kiterjesztése az együttműködési körben,
- 7) a rendőrségi és nemzetbiztonsági kooperáció béke-időszaki kiterjesztése,
- 8) a katonai műveleti részvételi fókusz helyett a válságkezelési szabályok differenciálása a katonai szektoron túlterjedő módon,
- 9) a különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítése: béke – *„előszoba”* – (háromas felosztású) különleges jogrendi csoportosítás, kiterjesztett oki felsorolással.

²⁰ FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 366-369. o.

E felsorolás elsődleges értékelésével kapcsolatban összességében megállapítható, hogy a reform koncepcionális szintje még a T/13647. számú törvényjavaslatban foglaltaknál is szélesebb és komplexebb célokra irányult:

- a benyújtott változatában nem tartalmazta valamennyi elgondolást, különösen az 1), 2), 5) és 7) pontok körében, ugyanakkor a rendkívüli állapot terminológia kivezetése során annak célrendszerén túl is terjeszkedett, illetve
- az országgyűlési szakban tartalmi korrekciót a 4) pont szerinti köztársasági elnöki szerepkör további szűkítése eredményezett, ugyanakkor éppen a cél szerinti jogkör-tisztítás következetesebb megvalósítása körében.

Alapvető kérdés, hogy az AT9M végrehajtását szolgáló sarkalatos törvényi szintű szabályozás alkalmas-e önmagában e koncepcionális hiátusok pótlására. Ezzel kapcsolatban előzetes álláspontunk az alábbi:

Ad 1) és 2) Az Alaptörvény eredeti szövegváltozata óta lehetőségként adott a XXXI. cikk egyes elemeinek leválasztása a honvédségi intézményrendszertől és katasztrófavédelmi érdekű megvalósítása. Ehhez képest az AT9M érdemi változást nem eredményezett: a sarkalatos szabályozási szabadság eleve adott akár az emberi jogok korlátozhatóságának kötelező munkával összefüggő szabályai oldaláról is, túl a lelkiismereti szolgálatmegtagadási kontextuson.²¹

Ad 3) Bár az Alkotmánybíróság köztársasági elnöki jogkört érintő döntése a Kormányhoz képest nem értékelt önálló miniszteriális szintű irányítási szegmenset,²² az

²¹ Lásd: TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2020/1. szám, 159-233. o.

²² 48/1991. (IX.26.) AB határozat.

Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdésének felülvizsgált szövege még a kormányzati centrum-szereppel szemben okozhat kihívásokat elsődlegesen az azonnali miniszterelnöki döntések megalapozása, másodlagosan pedig a szektorális vs összkormányzati intézményrendszer arányai szempontjából.

Ad 4) A köztársasági elnöki jogkör egyes elemeinek kikerülése az Alaptörvényből még nem eredményez egyértelmű determinációt a hatásköri szűkítés minden eleme vonatkozásában. A fegyveres védelmi terv elnöki jóváhagyása adott esetben sarkalatos törvényi szinten is fenntartható lehet. Az már további kérdés, hogy a Kormány működés-irányítási jogkörének kiemelése, valamint a hadiállapoti és szükségállapoti elnöki döntési jogkörök szűkítése következtében e jogkör esetleges fenntartása indokolt-e egyáltalán, vagy pedig a fegyveres védelmi terv közjogi relevanciáját is elvesztette.

Ad 5) Az Alaptörvény 8. módosításának különbíróóságok megengedhetőségét érintő deregulációjára tekintettel a sarkalatos törvényi szabályozás aggályosnak tűnik, ellentétben a 6) pont szerinti javaslatban foglalt honvédségi feladatkör-kiterjesztés fogalmi korlátjainak deregulációjából eredő szabadságfok-növekedéssel, különösen a felhasználás fogalmának elhagyása miatt.

Ad 7) A Kormány működés-irányítása alá tartozó szervtípusok együttműködésének fokozása sarkalatos törvényi szinten – eltérő alaptörvényi szabályozás hiányában is – politikai mérlegelés függvényében megvalósítható. Az együttműködés esetén ugyanakkor valószínűleg a szükségesség indokolása kevesebb nehézséget hordoz, mint például a garanciális feltételek legszigorúbb szintre alapozott kiterjesztésének elvárása és a hatékonyság elvének ütköztetése.

Ad 8) A katonai műveleti részvétel engedélyezése körében valósult meg az AT9M egyetlen olyan katonai eleme, amely a 47. cikk (3) bekezdésének kiegészítése körében megelőzte a 2023. július 1-i céldátumot. Ez a kiemelés a regionális katonai együttműködés körében várható szorosabb integrációs formákra tekintettel indokolt lehet, a műveleti részvétel vs válságkezelési hangsúlyváltás irányában ugyanakkor nehezen értelmezhető. Mindez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a béke időszaki válságkezelési filozófia előszoba-tényállásokban is intézményesített kiterjesztése végső soron ne eredményezne elmozdulást e szemlélet irányába, a 9) pont szerint.

4. AZ AT9M ÖSSZEVETÉSE AZ ELEMZÉSI MODELLEL

Megítélésünk szerint az AT9M összevetése a szabályozási célokkal szükséges, de nem elégséges feltétele a honvédelmi alkotmányosság következő két és fél éves átmeneti időszaka szempontjából megjelenő alaptörvényi determinációk értékelésének. Ha az AT9M domináns újra-szabályozási tárgykörei mellett a deregulációs elemek nem lennének meghatározóak, a vizsgálat korábbi fejezet szerinti szintje elégséges lenne. A deregulációs elemek ugyanakkor – a cél szerinti kötöttség ellenére is – alternatív megoldási technikákat tesznek lehetővé, amely időbeli ablak ugyanakkor „*célon túli eredmény*” -szituációkhoz is vezethet, különösen a védelem/honvédelem céljainak nem elégséges elkülönítése esetén. Megítélésünk szerint ugyanis a béke időszaki válságkezelés kiépítése, a védelmi intézményrendszer összkormányzati feladatrendszerének kiépítése nem járhat a le nem fedett, vagy honvédelmi kontextusban más típusú relevanciával bíró elemek beáldozásával. Röviden: újra kell

konstruálni – a bővebb célú védelmi intézményrendszeren belül is – hatékonyan működni tudó honvédelmi alkotmányossági sarokpontokat egy új honvédelmi törvény előkészítése során. Előzetes álláspontunk szerint ugyanis például a honvédelem fogalmának Magyar Honvédségre korlátozása alapvető tartalomvesztéssel járna. Az általunk javasolt modell alkalmazása segíthet a megtartandó elemek mérlegelése során. A védelmi és honvédelmi alkotmányosság fogalmi elkülönítése így a külső és belső honvédelmi igazgatás²³ szervezeti elkülönítéséhez kapcsolható.

Az AT9M elsődleges következményei az általunk javasolt modell elemei szerinti bontásban az alábbiakban foglalhatóak össze.

4.1. Alanyok

A kérdések többszintű választ rejtenek mind a tevékenységet ellátók, mind pedig a környezet szempontjából. Bele tartoznak

- a) elsődlegesen a tényleges *honvédelmi/katonai feladatokat ellátók* a magyar fegyveres erő, a külföldi fegyveres erők, a rendvédelmi és egyéb állami szervek, utóbbi körben különösen kiemelten nevesítve

²³ „A honvédelmi igazgatásnak csupán a Magyar Honvédség igazgatását érintő részét belső honvédelmi igazgatásnak, a honvédelemben közreműködő szervek közigazgatási tevékenységét a katonai védelem érdekében pedig külső honvédelmi igazgatásnak nevezzük.” PETRUSKA Ferenc: A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere, In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2019, 70. o.

- b) az *irányítási* jogköröket gyakorló személyek és szervezetek,
- c) *egyéni* szinten a tevékenységbe kötelezettségi alapon bevont, vagy önként csatlakozó személyek, valamint
- d) a *civil kontroll* bővebb értelmezési tartományába tartozó állami ellenőrző szervezetek, nem-kormányzati szervezetek itthon és külföldön, a szektort vizsgáló nemzetközi szervezetek, különösen bíróságok.

Az AT9M a fenti alanyi csoportosításon nem, az abban részt vevők körén és feladat-megosztásán ugyanakkor – a d) pontba tartozók kivételével – alakított. Összességében a hatalommegosztás szélesebb körben kerül alkalmazásra, a fékek és ellensúlyok működési hatékonysága még alakítható.

A rendvédelmi szerv fogalma és a Magyar Honvédség legmagasabb katonai beosztásának megnevezése, a Honvéd Vezérkar elnevezéssel együtt elvesztette alkotmányos determináció-jellegét, a Honvédelmi Tanács pedig megszűnik. A többi irányító szerv között hatáskör-áthelyezés zajlik le dominánsan a Kormány irányába anélkül azonban, hogy a miniszterelnök önálló irányítói pozíciója megjelenne. Az ellenőrző funkciókat gyakorlók – a b) és d) szegmens szerinti értelemben egyaránt – működési garanciái erősödnek.

Az egyéni szolgálatteljesítési szinten az önkéntesség aránya a honvédelmi értelemben erősödik, az egyéb védelmi szektorokban ugyanakkor a kötelezettségi szegmens szélesedhet. A d) szegmens szerinti civil kontroll működési hatékonysága a *“forum shopping”* későbbi szerepét determinálja.

4.2. A feladatrendszer

Az AT9M szerinti alaptörvényi determinációk a rendeltetésre szűkítik a feladatrendszeri fogalmakat és – indokolási szinten – a béke idejű együttműködés korlátjainak lebontására törekszenek,²⁴ összhangban az új Nemzeti Biztonsági Stratégia 2020. év eleji feladatszabásával:

„Az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.”²⁵

Az alaptörvényi fogalomhasználatból a felhasználás és közreműködés kikerül, a 47. cikkben fenntartott alkalmazás-fogalomnak ugyanakkor érdemi kormányzati hatáskör-szűkítő következményei is lehetnek.

²⁴ Az egységes javaslattervezethez készített előterjesztői indokolás (IM VII-PF/86/3/2020 2020.dec.14. <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647ind03.pdf> (a továbbiakban: AT9M indokolás) a 9. cikkhez, 6. lap.

²⁵ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 142. pontja.

4.3. A területiség

A területi szegmensben az AT9M filozófiája a NATO országvédelmi feladatok komplexitása felé forduló varsói olvasatot követi, a megszűnő váratlan támadási szituáció kiválthatósága által hordozott bizonytalanságokkal, azonban egyértelműen hatékonyság-javítási céllal.

Az Európai Unió földrajzi horizontjának megfelelés ugyanakkor bizonytalanabb, legalábbis diszpreferált, a kibervédelmi tevékenység geográfián kívüli ok / földrajzi értelemben korlátozott hatás / földrajzilag értelmezhető reakció-dinamikájának megjelenése további értelmezésre szorul.

4.4. Az időbeliség

Egy bonyolult jogi rendszer szabályainak megfelelés a küszöb alatti kihívásokkal szemben szinte lehetetlen: mind a reakcióképtelen állam, mind pedig az állami túlreagálás elkerülendő gyakorlati kihívás. Az AT9M elfogadásának időpontjára így az alábbi időbeliségi kérdések halmozódtak:

- a) a béke-különleges jogrend dichotómia helyett át lehet-e térni egy béke-válságkezelés-különleges jogrend hármas osztású szabályozási mezőre, vagy
- b) a béke-különleges jogrend kettős felosztás fenntartása mellett a béke idejű válságkezelés kategóriarendszerét kell pontosítani, valamint
- c) csökkenthető-e a különleges jogrendi időszakok száma (összevonással, illetve egyes szegmensek kategóriarendszeren kívül hagyásával).

Az AT9M a harmadik kérdésben egyértelműen és bátran lépett a három különleges jogrendi kategóriára áttéréssel,²⁶ ugyanakkor az első két alternatíva között nem döntött egyértelműen. Az AT9M indokolásában mindkét érvelést alátámasztó elem található,²⁷ illetve a Hvt. párhuzamosan elfogadott módosítása (2020. évi CLXIX. törvény) a honvédelmi veszélyhelyzet egyik intézkedését a normál béke szabályok közé helyezte át annak érdekében, hogy az intézkedés lehetősége ne legyen közjogi kihirdetés függvénye.²⁸

Az egyidejű kihirdetést is részben megengedő 6 különleges jogrendi időszak, két kezdeményezési időszak és küszöb alatti válsághelyzetek elkülöníthetőségére építő rendszerhez képest az AT9M áttekinthetőbb struktúrát épít a – kiterjesztett feltételrendszerű – 3 különleges jogrend és két kezdeményezési időszak rögzítésével. A béke időszaki válságkezelésnek ugyanakkor változatlanul nincsen alaptörvényi támpontja, amely bizonytalansághoz vezethet a sarkalatos intézményrendszer kialakítása során.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából ugyanakkor a kihirdetés-kezdeményezési időszakok az Egyezmény 15. cikke szerint megengedett időbeliség horizontján kívül maradnak, így a kezdeményezési időszak intézkedései esetében az alaptörvényi védetség a szükségesség-arányosság mérlegelése során eltérő nemzetközi mérlegeléshez vezethet.

²⁶ Lásd AT9M indokolás általános indokolás, 2. lap:

²⁷ Lásd AT9M indokolás a 11. cikkhez, 6-7. lap

²⁸ Lásd a honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat egységes javaslattervezethez készített indokolást (a továbbiakban: T/13657. törvényjavaslat indokolása) a 9. § (2) bekezdéséhez és a 18-19: §-ok kapcsolódó részeihez, 7. lap
<https://www.parlament.hu/irom41/13657/13657ind03.pdf>.

A hadiállapot esetében a határozott idejű kihirdetés kötelezettsége, illetve a veszélyhelyzeti és a szükségállapotú hosszabbíthatóság egyszeri vagy ismételt jellege sem került az AT9M-ben rögzítésre. Mindkét kérdés szintén jogállamisági vitákhoz vezethet ugyanúgy, mint az alaptörvény-korrektúra egyeztetéséhez szükséges idő dimenziója.

4.5. A módszer (tilalmak és korlátozások)

Ha az alapvető cél a katonák minél szélesebb béke időszaki együttműködési körbe való bevonása volt, a fegyverhasználat, annak kivizsgálása és a feladatokra való felkészítettség olyan járulékos kérdések, amelyeket a sarkalatos törvényi szabályozás során mérlegelni kell. Mindezt kiegészítheti az Alkotmánybíróság sarkalatos szabályozási mélységgel kapcsolatos bizonytalanodó álláspontja.²⁹

A felhasználási tematika alkotmányos deregulációja szabályozási időablakot nyitott egy tényleges katonai rendőrségi intézményrendszer kialakításának mérlegelése felé, a felkészítetlen sokaság vs felkészített specialisták állampolgári kontaktusainak kezelése oldaláról.

A honvédelem sajátképi szabályozhatósága oldaláról a (civil) honvédelmi intézményrendszer – Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat – Magyar Honvédség viszonyrendszerének szabályozása és az egyes arányok

²⁹ Lásd az Alkotmánybíróság 1/2021. (I. 7.) AB határozata a mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. határozat 4., 6. és 7. pontjai alaptörvényellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről,

<https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/8b4031d181f737a5e514cca4870ef60078ad5ff0/megtekintes>.

megragadása nyerhet új megvilágítást az összkormányzati védelmi intézményrendszer kialakításának folyamányaként.

4.6. Az okok (a kockázatok értékelése)

A jogbiztonság követelménye és a hatékonyság ötvözése érdekében született AT9M sarkalatos törvényi végrehajtásának egyik kulcskérdése lesz, hogy az összkormányzati reagálás a „küszöb alatti konfliktusok” szegmensében a korábbinál gyorsabb és megfelelőbb válaszokat eredményez-e. A kockázat-értékelés fókuszát így a hibrid és a kiber-kihívások, tágabban az elsődlegesen nemzetbiztonsági oldalról azonosítható kockázatok jelentik, amelyhez képest a hagyományos katonai kihívások esetleges diszpreferálása a védelem-honvédelem értelmezési tartományok széttartásához vezethet.

A gyors, alapos, és nemzetközi kapcsolódásokhoz illeszthető értékelés és reakció egyidejű megvalósíthatóságár épített szabályozási hipotézis megvalósíthatósági tesztje első lépésben a kétharmados szabályozások illeszthetősége, 2023-tól pedig a végrehajthatóság magasabb foka lehet. E szempontból az átmeneti két és fél évi működés-hatékonysági kételyeinek kezelése a reform egyik kulcsmozzanata lesz. 2023 júliusáig a régi intézményrendszer szabályai szerint, de az áthangolása is figyelemmel kell a valós idejű kihívások halmozódásait is kezelni, mérlegelve az ütemezett áttérés lehetőségét (vagy szükségességét) is.

Az elkerülhetetlennek tűnő ad hoc hibák során törekedni célszerű arra, hogy a reform adott esetben rugalmasan tudjon az alternatívák között váltani az alkotmányossági szempontoknak való minél teljesebb megfelelés igénye mellett. Az új kihívások és filozófiát váltó

szabályozásrendszer kombinációja a “*business as usual*” szemléletmóddal összevetésben a kreatív megoldások ígéretét a hibázási valószínűség magasabb fokával ötvözi. Ezért szükséges az átalakítás transzformatív szegmensét az intézményesített visszacsatolásokhoz és mérőföldkövekhez is kötni. Kérdéses ugyanis, hogy az AT9M végrehajtási szabályozás során felmerülő esetleges kérdései, például az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 23. pontjának hatályban maradása körében mennyiben járulnak hozzá a jogbiztonsági érvelési dimenzió kezelhető tartományban tartásához, végső soron lezárt szabályozási folyamat-e az AT9M?

5. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Jogállamiság, jogbiztonság. Az erre alapozott ombudsman-kihívások egy korábbi haderőreform nemzeti szintű megakasztásához vezettek. Remélhetőleg e folyamat nem ismétlődik meg nemzetközi jogvédelmi szinten, hasonlóan kiterjesztő és elméleti jellegű érvrendszerek alapján. A honvédelmi alkotmányosság érvrendszerében szinte minden mindennel összefügg, így az egyes elemek értelmezési tartományába való beavatkozás más elemében válthat ki radikális következményeket. Az okozatosság nem lineáris, a hatások komplexitásukban jelentkeznek. A tegnapi evidenciák meghaladottakká válnak, de részlegesen tovább hatnak. Az analógiákra épített érvelési technikák eredményeként meglepő másodlagos következményekre is számítani kell.

A válsághelyzet gyakorlata az az időszak, amelyben egyidejűleg mutatkozhat meg a haderő bevonásának hatékonysága, illetve a végrehajtó hatalom működőképességének szükségessége. Azon

társadalomszervezési elvek alapján, amelyek érdemben vitatják a nemzetállami beavatkozási szükségesség létét, a hatékonyságra alapított érvelés azonban csak a történelmi párhuzamok lepezését szolgálja. Az alkotmányos honvédelem válaszüthoz érkezett: kétoldali bírálói a szóösszetétel egyik, vagy másik elemét tekintik beáldozhatónak. Megítélésünk szerint a szóösszetétel bármelyik elemének marginalizálódása az egész fogalom értelmét iktatná ki.

Az egyes alkotmányos honvédelmi tárgykörök jelentőség-változásában egyidejűleg voltak jelen a kontextust, értelmezési keretet meghatározó Alaptörvényen kívüli ténybeli és részben szubjektív faktorok, amelyek az egyes elemek jelentősége vonatkozásában párhuzamosan eredményezték egyes kérdések jelentőség-vesztését, illetve részleges felértékelését. Az, hogy mindez az Alaptörvény szövegének átértelmezésével, vagy pedig formális módosításával/kiegészítésével valósult meg, döntő mértékben az alkotmányozó többség konkrét esetben tesztelhető meglététől függött.

Míg egy sarkalatos törvény a jelenlevő képviselők kétharmadának támogató szavazatával módosítható és kiegészíthető, az Alaptörvény „*nagy kétharmados*”, tehát a megválasztott képviselők számára vetített konkrét támogatottsági szám, a bővös 133 támogató szavazat meglétéhez kötött. Ez az alkotmányozáshoz / alkotmány-módosításhoz elvárt támogatottsági szint a korábbi Alkotmányhoz képest arányában nem változott, csak éppen a vetítési bázis szűkült. A szakirodalmi értékelés szerint ezen elvárás a könnyen módosítható alkotmányok közé sorolja a magyar Alaptörvényt, amelynek részletező szövegezési módja szintén a gyakori módosítási szükséglet irányába hat. Az Alaptörvény legitimitásával kapcsolatos kritika tipikus eleme,

hogy az az alkotmányosság formálisan processzuális, döntően matematikai értelmezésére, a támogatottsági arányokra fókuszált, nem pedig a demokrácia konszenzuális értelmezésére, ahol a tartalomban való megegyezés igazolja vissza a jogrendszer alapdokumentumát. A kormányzati olvasatban az alkotmányozás során adott volt a formális feltétel, az alkotmányozó többség a kormánykoalíció oldaláról, tartalmi konszenzusra viszont esély sem volt 2011-ben, különösen az ellenzék szinte egyöntetű távolmaradása miatt. Azóta található kormányzati olvasatban védelmi szegmensre is hatással járó példa

- az ellenzék által kezdeményezett tematika Alaptörvénybe iktatására konszenzussal (a 8. módosítás, amely gyakorlatilag a 7. közigazgatási bírósági részének visszavonása, de a különbíróságok rendszerbe iktatását lehetővé tevő korábbi 25. cikk (4) bekezdés második mondatának elhagyásával),³⁰
- kritikus, haladéktalan reagálást igénylő helyzetben – egyes ellenzéki véleményformálók megértő hozzáállása ellenére is³¹ – az ellenzéki „*zsarolási potenciál*”

³⁰ „Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők.” szövegrész hiányának a katonai bíráskodás különleges jogrendben megengedett szerepére gyakorolt hatása vitatott, szigorú értelmezésben minden esetre kizárja a katonai bírósági rendszer bevezethetőségét.

³¹ „A magyar alkotmányos berendezkedés nincs felkészülve a jelenlegi veszélyhelyzetre: a túlrészletezett és bántóan kazuisztikus alaptörvényi és törvényi szabályozást már eddig is kénytelen volt többször is áthágni a kormányzat a járványveszély hatásainak csökkentése érdekében. Helyesen. A nemzedékünknek voltaképpen szerencséje volt, hogy az elmúlt évtizedek a normativitásnak legalább az igényét megkérdőjelezhetetlenné tették. Most derül azonban ki, hogy a kisarkított, végső pillanatokban az élet- és vagyonbiztonság garantálása előre szükségképpen nem látható rendkívüli intézkedéseket követel. A jog nem öncél: ha ellentétbe kerül az emberi élet

érvényesítésére még annak árán is, hogy a Hárszabálytól eltérés megtagadása előre kalkulálható módon csak néhány napos eljárási akadályt jelentett a sarkaltos törvényi szabályozás során,³² illetve

- az ellenzéki és független képviselők fokozatban eltérő árnyalatú egyet nem értésére a kivonulástól a nem szavazaton át a tartózkodásig az AT9M esetében.

A szerző számára alaptörvényileg nem megengedett politikai vitákban állást foglalni hivatásos katonai szolgálati viszonyára tekintettel. Az azonban megállapítható, hogy az alkotmányozó többség megléte („*supermajority*”) a demokrácia atipikus állapota még akkor is, ha összességében a rendszerváltás óta a kormányzati ciklusok fele (4/8) így kezdődött. Ha pedig az atipikus helyzet válik tipikussá, kormányzati oldalról ugyanúgy nem kényszeríthető bele a „*jó kormányzás / good government*” filozófiájára épített, többségi elvű pozíció a „*governance*”-szemlélet többszintű hatalomgyakorlási modelljébe, mint ahogyan az utóbbi szemlélet sem vitatható el az EU intézmények gyakorlatától és az ellenzéki érvelés bevonásra irányuló igényétől. Az már más kérdés, hogy a kormányzati önkorlátozás és az ellenzéki zsarolási potenciál kialakítása ugyanannak az éremnek a két oldala, amelynek érvényesülése a versengő versus együttműködő típusú szerepfelfogások eredőjeként töltik ki az alkotmányos intézményrendszer „*államszervezeti hardverjét*”.

védelmével, akkor ez utóbbinak primátusa kell hogy legyen.” TORDAI Csaba: A közjog határai a járványveszély idején, 2020. <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>.

³² A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény, kihirdetve 2020. március 30-án.

Az állam erőszakmonopóliumához kapcsolódó eszközrendszer, így a honvédelem és a rendvédelmi, valamint nemzetbiztonsági tevékenység tárgyköreinek politikai érzékenysége a sarkalatos törvényi szabályozási felhatalmazások szektorális arányában mutatható ki. A honvédelem szabályozása – a rendvédelmi és nemzetbiztonsági tárgykörökkel összevetésben – a sarkalatos tárgykörök által dominált, az Alaptörvényben használt „részletes” sarkalatos törvényi felhatalmazások és a tárgykörök száma miatt, szemben egy esetleges „alapvető szabályok” meghatározására szolgáló felhatalmazási opcióval. E helyzetben az AT9M sem változtatott, különösen az Alaptörvény 45. és 46. cikkei szerinti felhatalmazási aszimmetria fenntartásával.

A rendszerváltás óta hatályban volt valamennyi szövegváltozathoz képest az Alaptörvénynek a kézirat lezárásának időpontjában még hatályos változata a legrészletesebb és – Tordai Csaba hivatkozott különleges jogrendi értékelését generalizálva – a leginkább kazuisztikus. Ennek oka, hogy az alaptörvényi kiegészítések során beépültek olyan tartalmi elemek, amelyek a korábbi szövegváltozatok alapján nem voltak kezelhetők.³³ A részletesség így abszolút minőség, a túlszabályozottság viszont relatív. A konszenzus versus zsarolási potenciál dinamikájában a honvédelmi alkotmányos tárgykörök az alkotmányozó többség nélküli időszakokban a megegyezési lehetőség, az ilyen többséggel rendelkező időszakokban inkább a kétoldali „befeszülés” példái voltak. Nem szabad ugyanis megfeledkezni arról a kiinduló pontról, hogy minden nem érintett kérdés eredendően a végrehajtó hatalom szabályozói és hatalomgyakorlási

³³ Lásd TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei, *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4. szám, 55–75. o.

szabadságának eleme. Ebből a szempontból az AT9M által 2023-ra kijelölt cél ténylegesen nem áll távol a mai ellenzék alternatív alkotmányozási opciójában 2011-ben felvetett lehetőségtől sem.³⁴

A honvédelmi módosítás ráadásul kikerülte a legfontosabb lawfare-csapdát. Általános kiinduló pontként ugyanis valószínűsíthető, hogy egy parlamenti ciklus minél közelebb kerül a választások időpontjához, annál inkább a kommunikálhatóság veszi át a racionalitás szerepét a jogalkotás-politikai mérlegelés körében. 2020 őszén, egy elhúzódó világjárvány által kiváltott különleges jogrendi hibriditás időszakában ugyanakkor az alkotmányozó többség felvállalta annak kockázatát, hogy a parlamenti ciklus végéig nem (feltétlenül és teljes mértékben) kiépíthető módon rögzítette a honvédelmi alkotmányosság néhány olyan sarokpontját, mint a védelmi hatékonyság és össz-kormányzati szemléletmód, az irányítás ellenőrzési szegmensének egyértelműbb lehatárolása, a haderő béke időszaki szerepvállalásának kiterjesztése a hadkötelezettség útján kiegészíthető állományra tervezhető feladatok rovására, valamint a béke időszaki honvédelmi feladatrendszer kinyitása a rendvédelmi szegmensek irányába.

A 2023 nyarára előirányzott hatályba lépési dátum ugyanakkor a vita elsődleges ellenzéki értékelési szegmensének hivatkozhatóságát zárta ki: nem lehetett felvetni, hogy a különleges jogrend új rendszere a választások elkerülésére hivatott, mivel a céldátum a következő kormányzat időszakának első harmadoló pontjára esik.³⁵ Az

³⁴ Gáli Csaba – Sepsi Tibor – Tordai Csaba (2011): Az új alkotmány egy tervezete, Budapest, a szerzők magánkiadása, 2011, 93-96. o.

³⁵ A különleges jogrendi szabályozás rendszerének kiépítésére adott felkészülési idő megválasztása e vonatkozásban lényegesen szerencsésebb

AT9M tehát egy koncepcionális építkezéssel összekötött valós idejű tapasztalat-feldolgozás eredménye, figyelemmel a politikai szempontú át-értelmezés lehetséges veszélyére is. A sarkalatos szabályozások párhuzamosan zajló folyamatos korrekciói, valamint a veszélyhelyzeti kormányrendeletek egyidejűsége ugyanakkor a honvédelmi feladatrendszer elmozdulása körében lehetővé teszi a céldátumot megelőző érdemi korrekciót.

Míg tehát a korábbi honvédelmi szabályozási rendszer-elemző modellek közös kiinduló pontja a feladat-oldali statikusság volt, magával a kétszintű felsorolással szemben ugyanakkor nem intéztek kihívást. A közpolitikai vita legfeljebb a civilekkel szembeni fegyverhasználat kérdését érintette, annak lehetőségét az alkalmasság és szükségesség érveitől időnként függetlenül, az egyik pozíció szerint pedig abszolút értéként tagadva, amellyel szemben viszont a nyugat-európai gyakorlat elmozdulása a terrorfenyegetettség következtében általánosítható érvvé vált. Az AT9M ugyanakkor e szegmensben is trend-fordításra vállalkozott: a különleges jogrendi esetkörök szűkítésével párhuzamosan a honvédelmi alkotmányosság feladatköri szegmensének szűkítése akkor kezdődött el, amikor a feladatok tényleges listája tovább szélesedett. Mindez ugyanakkor a feladat-szegmens helyett az irányítói/engedélyezői különös szabályok szűkítésének oldaláról magyarázható elsőslegesen.

A bírói jogalkalmazás alulról, illetve az alkotmánybíróság a rendszer csúcsa felől ugyanakkor képes

az első honvédelmi törvény esetében alkalmazott megoldásnál: az 1993. évi CX. törvény békétől eltérő időszakok szabályozási rendszerére vonatkozó része az 1993-as kompromisszumokat 1997-ig minősítette fenntarthatónak, amelyre már éppen egy következő választási ciklus kampányidőszaka vetült rá.

kihívásokat intézni a politikum által dominált szövegréteghez, valamint a nemzetközi alapjogvédelmi bíraskodási rendszer végső soron alapjogi standardoknak megfelelést igényelve korlátozza a jogrendszer szabadságának egészét. Az AT9M deregulációs szegmensével összevetve mindezek kockázati tényezők. Precedensek hiányában azonban egy arányosítási érvekre folyamatosan reflektáló szabályozás mégis alkalmas lehet a korábbinál reagáló-képesebb védelmi szint kiépítésére. E vonatkozásban az AT9M alapvető innovációja, hogy nem kezeli csodaszerként a különleges jogrendet: lehetőség szerint úgy kívánja elkerülni a különleges jogrendi intézményekre szorulás igényét, hogy a korábbiaknál tudatosabban reflektál az alapjogok szükséges és arányos korlátozhatósága körében megjelenő dinamikus értelmezési elemre, annak minden bírói mérlegelési bizonytalanságát eredendő kockázatként hordozva.

Záró gondolatként ugyanakkor két – részlegesen összefüggő – probléma felvetése is szükséges, amelyek közös eleme az AT9M végrehajthatósága érdekében a további Alaptörvény-módosítás szükségessége, illetve lehetősége. Ha a reform központi eleme a különleges jogrendi kategóriarendszer korrekciója és egyszerűsítése, szélsőséges esetben arra is fel kell készülni, hogy 2023. július 1-je esetleg valamely (akár kivezetésre kerülő) különleges jogrendi alakzat hatálya alatt következik be. Jelentőséget nyerhet így, hogy a Záró és egyes rendelkezések 23. pontja változatlanul hatályos, ellentétben a korábban hatályon kívül helyezett 27-28. ponttal. Mindez védhetőbb lenne a rendkívüli állapoti kategória fenntartása esetén, mivel a hadiállapoti terminológia átvételére tekintettel a fordítókulcs-rendelet kimeneti pontjainak többsége vált értelmezhetetlenné. Megnyílt ugyanakkor egy esetleges későbbi fogalomtisztítás elvi lehetősége azáltal, hogy a rendkívüli jelző már nem kötődik egy nevesített időszakhoz. A

fogalomtisztázások végső soron akár az irányba is mutathatnak, hogy a különleges jogrend fogalmát a „*rendkívüli jogrend*” gyakorlatban már elterjedt, de nem Alaptörvény-konform terminológiája váltsa fel, mintegy 15 további módosítás árán.

Mindez a tanulmányunk felütésével összevetésben úgy is tematizálható, hogy 2023-ra az AT9M által korrigált alkotmányos térben kell újraalkotni a honvédelmi alkotmányosság értelmezési tartományát, azonban ezúttal már a védelmi alkotmányosság fogalmához képest érdemben elkülöníthető módon. Nem feláldozva azt, hanem valós értelmezési tartományokat és eltérő fókuszokat pontosan rögzítve.

László Viktória

A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata

BEVEZETÉS

A 2019. év végén Kínából indult és 2020. március elején Magyarországot is elérő koronavírus-járvány szerte a világon megváltoztatta az államok és a társadalmak mindennapi működését. A szakembereket és a tudományos kutatókat mindig is foglalkoztatta a gondolat, hogy a világjárványok ciklikusan visszatérnek, és a védelmi rendszereknek és ezen belül a különböző védelmi szervezeteknek erre a kihívásra is készülniük kell.¹ Magyarországon 2020. március 04-én jelent meg a koronavírus,² amelynek következtében egy teljesen új helyzettel találta magát szembe az ország. Magyarországon is megkezdődött a járvánnyal szembeni kormányzati fellépés, azonban – a veszély jellegéből és ismeretlenségéből adódóan – sem hazai, sem más országok korábbi tapasztalatai nem álltak rendelkezésre. A koronavírus-járvány – ahogy napjaink valamennyi biztonságot veszélyeztető tényezője – és annak negatív hatásai, következményei az élet minden területén éreztették hatásukat, kiszámíthatatlan, előre nem látható

¹ HORNYACSEK Júlia – NYITRAI Mihály: Területi járványügyi veszélyhelyzet egészségügyi és logisztikai támogatása, *Hadmérnök*, 2018/1. szám, 74. o.

² A koronavírus megjelenése Magyarországon. https://www.parlament.hu/documents/10181/4483210/Infotablo_2020_23_koronavirus_04_27-1.pdf/0ea061f2-4af4-be2a-54d8-d078b311ea34?t=1587980295582.

folyamatokat indítva el, ezért a járvány kezelése is összetett, sokrétű feladatrendszert és összkormányzati szintű fellépést követelt meg.

A járvány hatékony kezelése érdekében, annak megjelenését követő héten, 2020. március 11-én sor került a veszélyhelyzet - amely a különleges jogrend egyik tényállása - kihirdetésére az ország egész területére kiterjedő hatállyal.³ Erre korábban nem volt példa, hiszen az elmúlt évtizedekben – a döntően árvizek miatt kihirdetett – veszélyhelyzetek területi hatálya az ország egy meghatározott területére, alapvetően néhány megyére korlátozódott. A Kormánynak elsődlegesen az emberek életének, egészségének megóvása érdekében fel kellett készítenie az egészségügyi ellátórendszert a járvány kezelésére, gondoskodnia kellett a járvány terjedésének lassításáról, biztosítania kellett az állam, a társadalom mindennapi működését, de mindezek mellett a járványnak az élet szinte minden területére gyakorolt negatív hatásait is mérsékelnie kellett. Ezek érdekében sor került a járvány kezelését, megfékezését szolgáló, valamint annak negatív hatásait mérséklő rendkívüli intézkedések bevezetésére. A Kormány egy új, eddig ismeretlen és kiszámíthatatlan jelenséggel szembesült, amelynek kezelését a korábbi tapasztalatok hiánya mellett nem az adott helyzetnek megfelelő hatályos jogi szabályozás tovább nehezítette.

³ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről

1. A VESZÉLYHELYZETRE VONATKOZÓ HATÁLYOS JOGI SZABÁLYOZÁS

A veszélyhelyzetre vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény,⁴ míg a részletszabályokat a katasztrófavédelmi törvény⁵ rögzíti.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései⁶ szerint a Kormány három esetben, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdetheti ki a veszélyhelyzetet. A kihirdetést követően a Kormány sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, továbbá rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendeletei tizenöt napig maradnak hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendeletei a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszítik.

A veszélyhelyzet a különleges jogrend egyik tényállása, így a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok⁷ szerint veszélyhelyzetben az alapvető jogok gyakorlása – az Alaptörvényben tételesen megállapított ún. „abszolút” alapjogok kivételével – felfüggeszthető vagy az

⁴ Magyarország Alaptörvénye.

⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.).

⁶ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1)-(4) bekezdései.

⁷ Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (1)-(4) bekezdései.

Alaptörvényben meghatározott mértéken túl korlátozható, viszont az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható. Ha a különleges jogrend kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn, azt a különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv megszünteti. A közös szabályok között rögzítésre került továbbá az is, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ennek a rendelkezésnek megfelelően a részletes szabályozást a katasztrófavédelmi törvény V. fejezetének 20-24/A. címei tartalmazzák.

A törvény meghatározza a veszélyhelyzet⁸ fogalmát, amely szerint az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, valamint egyéb eredetű veszélyek válhatnak ki. Mindhárom veszélyhelyzetet kiváltó esetkör vonatkozásában a jogalkotó példálózó jelleggel további konkrét eseteket, körülményeket rögzít, így az egyéb eredetű veszélyek között felsorolja a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt vagy járványveszélyt, valamint állatjárványt is.

A törvény rögzíti, hogy a Kormány rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be, illetve rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást.⁹

A katasztrófavédelmi törvény tételesen meghatározza, hogy veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti úton milyen rendkívüli intézkedéseket hozhat, illetve rendeleti felhatalmazása alapján milyen rendkívüli intézkedések

⁸ Kat. 44. §.

⁹ Kat. 45. § (1) bekezdése.

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE
2021/1. SZÁM

alkalmazhatók, melynek ismertetését az alábbi táblázat tartalmazza.

	Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével bevezethető rendkívüli intézkedések¹⁰	Veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések¹¹
1.	az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg	a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható
2.	a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat	korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását
3.	a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések vezethetők be (a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések körét, a hatáskör és illetékesség megállapítását, az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét, a megkeresés szabályát, az ügyintézési és egyéb határidőt, a képviselői rendjét, az elővezetés szabályát, az eljárás felfüggesztését, a jogorvoslat rendjét, a végrehajtás szabályait	elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa

¹⁰ Kat. 47. §, 48. § (1) bekezdése.

¹¹ Kat. 49. § (1)-(4), (6)-(7) bekezdései, 50. § (1) bekezdése, 51. §.

	Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével bevezethető rendkívüli intézkedések¹⁰	Veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmázása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések¹¹
	érintően)	
4.	előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a belügyminiszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő	elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye
5.	gazdálkodó szervezet működése a Magyar Állam felügyelete alá vonható	elrendelhető az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad, hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető
6.		elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítókapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása
7.		a veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük

	Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével bevezethető rendkívüli intézkedések ¹⁰	Veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmázása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések ¹¹
		érdekében el lehet rendelni (kiürítés)
8.		elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása
9.		élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele
10.		veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben – kártalanítás mellett – elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges
11.		egyedi határozatban határozhatja meg az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat

1. táblázat: *A hatályos szabályozás alapján bevezethető rendkívüli intézkedések köre* (Forrás: Saját szerkesztés)

A fenti szabályozás alapján egyértelműen látható, hogy az egyes rendelkezések elsősorban a természeti és civilizációs eredetű veszélyek kezelésére adnak válaszokat, alapvetően az

ország egy meghatározott – és nem az egész – területére vonatkozóan, ágazati fogalomrendszert használva. A jogalkotói szándék a szabályozás megalkotásakor a humánjárvány során felmerülő számtalan probléma megoldására nem terjedt ki, és korábbi tapasztalat hiányában nem is terjedhetett ki.¹²

A veszélyhelyzetre vonatkozó jogi szabályozás jellemzőit és a korábbi rendkívüli helyzetek tapasztalatait a tudományos élet számos jeles képviselője vizsgálta, többek között Muhoray Árpád is, aki – számos egyéb vizsgálati szempont mellett – e különleges jogrendi esetkör kihirdethetőségének feltételeivel, az elmúlt évtizedekben bekövetkezett természeti és ipari katasztrófák elemzésén keresztül a jogszabályi háttér változásaival, a védelmi igazgatás szereplőinek tevékenységével, az adott rendkívüli helyzet kezelése során betöltött szerepével foglalkozott.¹³

A hatályos szabályozás¹⁴ a rendkívüli helyzetek kezelése során a központi irányításra jogosult szerveket a

¹² A járvány 1. hullámának végén, 2020. június 18-án a koronavírus-járvánnyal összefüggésben sor került a katasztrófavédelmi törvény vonatkozó rendelkezéseinek kiegészítésére. A módosításokat a 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről 353. §-a iktatta be a katasztrófavédelmi törvénybe.

¹³ MUHORAY Árpád: A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetek és azok korszerű megoldása a gyakorlatban. In: Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 61-85. o.; MUHORAY Árpád: A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során. In: Hornyacsek Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 111-132. o.

¹⁴ Kat. 5-9.§-ai; 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi

katasztrófák¹⁵ elleni védekezés irányítására jogosult szervekként definiálja, ebből adódóan a telepített feladat- és hatáskörök is kiemelten az elemi csapások és az ipari szerencsétlenségek elleni hatékony védekezéshez kapcsolódnak, továbbá a vonatkozó rendelkezések a megelőzés, a védekezésre való felkészülés, a védekezés és a helyreállítás során jelentkező feladatokat rögzítik.

Külön kiemelés érdemel a központi szervek közül a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB), amely a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerve.¹⁶ A KKB létrehozása és működése a mai modern katasztrófavédelem – az első katasztrófavédelmi törvény¹⁷ 2000. január 01-jei hatálybalépésével történt – kialakulásához vezethető vissza, amelynek keretében új fontos kormányzati szervezeti elem lett Kormányzati Koordinációs Bizottság elnevezéssel. Felállítása a korábbi Nukleárisbaleset-

CXXVIII. törvény végrehajtásáról (Kat. vhr.) 5-8. §-ai; 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról (KKB. Korm. határozat).

¹⁵ A Kat. 3. § 5. pontja tartalmazza a katasztrófa definícióját, amely szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.

¹⁶ KKB Korm. határozat 1. pont.

¹⁷ 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.

elhárítási Kormánybizottság mintájára történt, viszont elődjével ellentétben már valamennyi típusú katasztrófa elleni védekezés a KKB hatás- és jogkörébe tartozott. Állandó jelleggel Titkárságot, a Belügyminisztériumban Operatív Törzset, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) bázisán Veszélyhelyzeti Központot, valamint Tudományos Tanácsot és a védekezés szakmai irányítására védekezési munkabizottságokat működtetett. Az Operatív Törzs – amely a BM OKF és az érintett minisztériumok állományából kijelölt szakemberekből állt – a védekezési munkabizottság megalakulásáig a katasztrófa következményeinek elhárítása érdekében végezte az operatív döntések előkészítését, majd a KKB elnökének intézkedése alapján látta el a feladatait. (Jelentések bekérése, napi, illetve időszakos KKB jelentések összeállítása, a Kormány, valamint a KKB elnöke által elrendelt védekezési feladatok koordinálása stb.) Főként a rendkívüli időjárási helyzetek (hóhelyzet, hőségriadó), a H1N1 madárinfluenza, a szarvasmarha szivacsos agyvelőgyulladás járványveszély, valamint az ár- és a belvizek fenyegetései során nőtt meg az Operatív Törzs szerepe.¹⁸

A új katasztrófavédelmi törvény¹⁹ 2012. január 01-jei hatályba lépésével a KKB kormányzati koordinációs szervként új megnevezéssel – Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság –, azonban alapvetően hasonló feladatokkal jogutódja lett a korábbi KKB-nak.²⁰

A KKB a hatályos szabályozás alapján – többek között – az alábbi feladatok²¹ ellátására jogosult és kötelezett:

¹⁸ MUHORAY: i. m. (2019b) 111-115. o.

¹⁹ Kat.

²⁰ MUHORAY: i. m. (2019b) 123. o.

²¹ Kat. vhr. 8. § a), d), f) - h) pontjai.

- a) összehangolja a katasztrófák elleni védekezés terén a tudományos, kutató, elemző, értékelő tevékenységet;
- b) összehangolja a védekezésben részt vevő központi államigazgatási szervek védekezésével kapcsolatos szakmai tevékenységet;
- c) javaslatot tesz a felmerült védekezési költségek biztosítására;
- d) kezdeményezi a Kormány döntését a veszélyhelyzet kihirdetésére;
- e) javaslatot tesz a felmerült védekezési és helyreállítási pénzeszközök felhasználására.

Ezen kívül felkészülési, a védekezés során felmerülő ágazatok közötti koordinációs, valamint a helyreállítás során jelentkező koordinációs feladatai vannak, amelyek alapvetően a természeti és civilizációs eredetű katasztrófák elleni fellépéshez kapcsolódnak.

A KKB összetételét tekintve: ²² elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. A KKB tagjai az agrárminiszter, az emberi erőforrások minisztere, a honvédelmi miniszter, az igazságügyi miniszter, az innovációért és technológiáért felelős miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a miniszterelnök kabinetfőnöke és a pénzügyminiszter által kijelölt állami vezető, valamint a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója és az atomenergia felügyeletéért felelős központi államigazgatási szerv vezetője. Ezen kívül vannak a KKB-nak olyan résztvevői is, akik az üléseken állandó jelleggel, tanácskozási joggal,²³

²² KKB Korm. határozat I. melléklet 2-8. pontjai.

²³ A KKB Korm. határozat I. mellékletének 5. pontja alapján a következő személyek: a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi

valamint a KKB elnök döntése és meghívása alapján²⁴ – szintén tanácskozási joggal – vannak jelen. A KKB elnöke az ülésekre más személyt is meghívhat.

A KKB évente legalább két alkalommal ülésezik. Az ülést a KKB elnöke hívja össze. Az elnök, amennyiben úgy ítéli meg, a fentiekől eltérő rendszerességgel is összehívhatja a KKB ülést, amelyet a KKB bármely tagja kezdeményezhet a KKB elnökénél, az indok egyidejű megjelölésével. A kezdeményezésről az elnök haladéktalanul dönt.²⁵

A KKB operatív munkaszerve a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központja (KKB NVK),²⁶ amely a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében működik. Feladatait a KKB elnöke, illetve tagjai által a katasztrófák

Főigazgatóság főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Magyar Honvédség parancsnoka, a KKB Tudományos Tanácsának elnöke, a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának (KKB NVK) vezetője, a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője, a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója által kijelölt, a Belügyminisztérium állományába tartozó, vezetői munkakört betöltő személy.

²⁴ A KKB Korm. határozat I. mellékletének 6. pontja alapján a következő személyek: az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói, a KKB NVK-vezető szakmai helyettese, az országos főállatorvos, az Országos Meteorológiai Szolgálat elnöke, az Országos Mentőszolgálat főigazgatója, az országos tisztifőorvos, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke, a Terrorelhárítási Központ főigazgatója, az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatója, a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja, azon megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, akit a KKB napirendjén szereplő kérdés érint, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ főigazgatója.

²⁵ KKB Korm. határozat I. mellékletének 26-27. pontjai.

²⁶ KKB Korm. határozat I. mellékletének 12-16., 18-22., 25. pontjai.

elleni védekezésben részt vevő központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel, valamint meghívott szakértőkkel látja el.

A KKB NVK a vezetőjéből, az általános munkacsoportból és – a szakmai feladatokat ellátó – védekezési munkabizottságokból áll. Az általános munkacsoport látja el a valamennyi katasztrófatípus során egyaránt ellátandó feladatokat az érintett központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel. Elrendelés esetén az általános munkacsoport 24 órás folyamatos munkarendben működik a BM OKF bázisán részleges, vagy a Belügyminisztérium bázisán teljes állománnyal. A KKB NVK a teljes állománnyal való működése esetén, a KKB szakmai javaslattevő, valamint a feladatok végrehajtásának összehangolásában részt vevő szerveként működik.²⁷ A KKB NVK vezetőjének – akit a KKB elnöke nevez ki – tevékenységét két helyettese támogatja. Általános helyettese – a BM OKF főigazgatója által a BM OKF állományából kijelölt vezető beosztású személy – a helyettesítés során általános helyettesítési jogkörrel jár el, valamint vezeti az általános munkacsoportot.

²⁷ A KKB Korm. határozat I. mellékletének 16. pontja alapján a KKB NVK feladatai teljes állománnyal történő működése esetén az alábbiak. 1.) Végzi a szükséges operatív döntések előkészítését, javaslatot tesz a döntések végrehajtására, figyelemmel kíséri a döntések végrehajtását. 2.) A KKB döntése alapján részt vesz a védekezésbe, illetve a katasztrófa következményeinek felszámolásába bevont erők és a közreműködő szervezetek tevékenységének összehangolásában. 3.) Tájékoztatja a KKB elnöke útján a KKB-t a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, a bevont erőkről és eszközökről, valamint a katasztrófa elhárításával, a védekezéssel és a következmények felszámolásával kapcsolatos további javaslatokról. 4.) Elemzi és értékeli a kialakult helyzetet, a központi, területi szintű megelőző intézkedések bevezetésével kapcsolatos információkat.

A szakmai helyettes mindig annak a központi államigazgatási szervnek az állományába tartozó, a szakmai feladatok ellátásáért felelős vezető beosztású személy, melynek az adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása a jogszabályban meghatározott alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti. (Humán járványok, határon átnyúló egészségügyi veszélyek megelőzésének és felszámolásának irányítására az egészségügyért felelős központi államigazgatási szervet képviselő KKB-tag által kijelölt személy.) Ez az elsődlegesen érintett szerv székhelyén az adott katasztrófatípus szerinti védekezési munkabizottságot működtet – a KKB NVK részeként –, melynek vezetői feladatait a szakmai helyettes látja el.

2. KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK ÉS AZ OPERATÍV TÖRZS A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY 1. HULLÁMA IDEJÉN, 2020. ÉV TAVASZÁN

A Kormány egy héttel a koronavírus-járvány magyarországi megjelenését követően, 2020. március 11-én a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel²⁸ kihirdette a veszélyhelyzetet a járvány hatékony kezelése érdekében. A veszélyhelyzeti rendelet még aznap hatályba lépett, melynek értelmében Magyarország egész területére kiterjedő hatállyal került sor a rendkívüli jogrend bevezetésére az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében. A Kormány a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnököt jelölte ki, akit feladatai ellátásában a

²⁸ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről.

Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs (Operatív Törzs) segített.²⁹

Az Operatív Törzs megalakításáról a Kormány már korábban, a veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően döntött. A Magyar Közlönyben 2020. január 31-én megjelent 1012/2020. (I.31.) Korm. határozatában³⁰ a Kormány rögzítette, hogy a koronavírus-járvány kapcsán kialakult helyzetre figyelemmel, Magyarország polgárainak védelme érdekében elengedhetetlen az egészségügyi és járványügyi helyzet alakulásának fokozott figyelemmel kísérése, a szükség szerinti intézkedések hatékony megszervezése, és mindezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása. Ezeknek a tevékenységeknek az ellátására Operatív Törzset állított fel, melynek vezetőjeként a belügyminisztert nevezte meg, aki ezt a feladatát az emberi erőforrások miniszterének bevonásával végezte. Az 1012/2020. (I.31.) Korm. határozat tételesen rögzítette az Operatív Törzs tagjait is. A tagok a következők voltak: a belügyminiszter, az emberi erőforrások minisztere, a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója, az országos rendőr-főkapitány, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ főigazgatója, a Dél-Pesti Centrumkórház Országos Hematológiai és Infektológiai Intézet főigazgatója, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója, az Országos Mentőszolgálat főigazgatója, az országos tisztifőorvos, valamint a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója. Az Operatív Törzs ülésein részt vettek továbbá a belügyminiszter által erre felkért személyek. Az

²⁹ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről 1-2. §, 3. § (1)-(2) bekezdései.

³⁰ 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról.

ülések állandó meghívottja volt a Miniszterelnökség és a Kormányzati Tájékoztatási Központ delegált munkatársa.³¹

A fenti Korm. határozat azonban (illetve a későbbi jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök sem) az összetételen és alaprendeltetésen kívül nem határozta meg az Operatív Törzs munkaszerveit, konkrét hatás-és feladatkörét, működésének rendjét, a járvány kezelésében résztvevő szervekkel, szervezetekkel történő kapcsolattartás szabályait. Ezeket a hiányosságokat a 2020. június 18-án – a veszélyhelyzet megszűnésének napján – hatályba lépett 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet³² pótolta, amely rögzítette a bevezetett járványügyi készütség idején – a korábbi Operatív Törzs jogutódjaként – tevékenykedő Operatív Törzs feladatait, összetételét, összehívásának rendjét.

A járvány első hulláma idején az Operatív Törzs folyamatosan figyelemmel kísérte a járvány magyarországi és a többi országban – elsősorban a szomszédos országokban – bekövetkező változását és értékelte a kialakult helyzetet. Ez alapján javaslatokat fogalmazott meg a Kormány részére, illetve véleményezett,³³ egyes esetekben döntést hozott³⁴ és utasítást adott.³⁵ Napi gyakorisággal ülésezett, üléseit követően

³¹ Koronavírus-fertőzés Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/koronavirus-fertozes-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torzs>.

³² 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készütség során működő Operatív Törzs feladatairól

³³ 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről 2. § (1) bekezdése.

³⁴ A lakosság ellátásának biztosításához szükséges áruszállítás folyamatosságának biztosítása érdekében hozott döntés. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/tajekoztatas-operativ-torzs-dontesrol>.

³⁵ Az Operatív Törzs utasítása alapján forrás felhasználása, a beszerzések és a beszerzett eszközökkel való készletgazdálkodás.

sajtótájékoztatót tartott, így biztosítva a lakosság folyamatos tájékoztatását. Alapvető feladatai közé tartozott a külföldön terjedő koronavírus-járvány folyamatos elemzése és értékelése, az indokolt egészségügyi és járványügyi intézkedések hatékony megszervezése, valamint mindezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása.³⁶

Az Operatív Törzs 2020. február 25-től ügyeleti központot működtetett, amelynek munkájában a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Honvédelmi Minisztérium, az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Nemzeti Népegészségügyi Központ, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ felelős munkatársai vettek részt. A központ elektronikusan és ingyenesen hívható telefonszámon volt elérhető. A járvány 1. hulláma idején 14 ezer ügyben járt el.³⁷ Az ügyeleti központ működtetett egy grafikus térinformatikai rendszert, amelyben több mint 60 ezer, hatósági házi karanténban lévő ember adatait és földrajzi koordinátáit rögzítették, ezekből következtetéseket tudtak levonni a járvány terjedésére vonatkozóan. Nyilvántartást vezetett a védőeszköz-készletekről, a kórházi ágyak foglaltságáról, a lélegeztető gépen lévő betegekről és a járvány

<https://koronavirus.gov.hu/cikkek/ujabb-15-milliard-forintot-biztosit-kormany-koronavirus-elleni-vedekezeshez>.

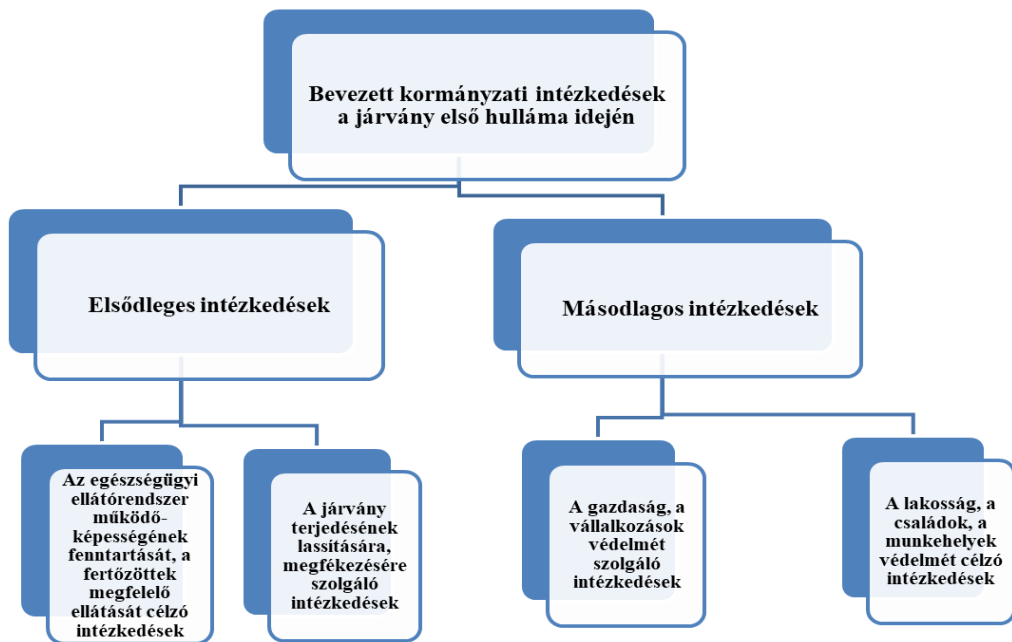
³⁶ Az Operatív Törzs feladatai. <https://www.origo.hu/itthon/20200131-ulesezik-a-koronavirusfertozes-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torzs.html>.

³⁷ Operatív Törzs Ügyeleti Központ. http://medicalonline.hu/cikk/ugyeleti_kozpontot_mukodtet_az_operativ_torzs.; (<https://www.magyarhirlap.hu/belfold/20200617-operativ-torzs-14-ezer-ugyben-jart-el-az-ugyeleti-kozpont>).

ideje alatt az Operatív Törzshöz érkezett felajánlásokról, amelyek jelentős részben egyéni védőeszközök és szolgáltatások voltak. Az adományokat az Állami Egészségügyi Ellátó Központba, illetve az önkéntesség akciócsoporthoz továbbították.

A veszélyhelyzet kihirdetését követően – annak 2020. június 18-ai megszüntetéséig – a Kormány a szükséges rendkívüli intézkedéseket kormányrendeletekkel vezette be.

A járvány az állam és a társadalom mindennapi működésére, annak szinte minden területére hatást gyakorolt, ezáltal a bevezetett rendkívüli intézkedések köre is rendkívül szerteágazó volt a szabályozás tárgyát tekintve. Sokféle szempont alapján lehetséges a kormányzati intézkedések kategorizálása, a szerző álláspontja szerint ennek az egyik legcélravezetőbb megközelítési módja, ha megvizsgáljuk, hogy az adott intézkedés a járvány közvetlen, elsődleges kezelésére szolgált vagy közvetetten, másodlagos módon szolgált a járvány elleni hatékony fellépést. Ezen csoportosítási módszer alapján megkülönböztethetünk elsődleges és másodlagos, kapcsolódó intézkedéseket. Az előbbieket szerint csoportosított intézkedéseket további alkategóriákra bonthatjuk, melyet az alábbi ábra érzékeltet.



1. ábra: A járvány negatív hatásait csökkentő intézkedések köre (Forrás: Saját szerkesztés)

Az elsődleges intézkedések egyrészt az egészségügyi ellátórendszer működőképességének fenntartását, a fertőzöttek megfelelő ellátását, másrészt ennek érdekében a járvány terjedésének lassítását, illetve megfékezését szolgálták.

Elsődleges, az egészségügyi ellátórendszer működőképességének fenntartását, a fertőzöttek megfelelő ellátását célzó intézkedések például: egy a koronavírus-betegek gyógyításában alkalmazott gyógyszeranyag Magyarországról történő kivitelének megtiltása, a kórházparancsnoki rendszer bevezetése, a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzés egyedi mentesítés alapján a

közbeszerzési és a beszerzési szabályoktól eltérő módon történő megvalósítása, stb.

Elsődleges, a járvány terjedésének lassítására, megfékezésére szolgáló intézkedések például: a felsőoktatási intézmények hallgatók általi látogatásának tilalma, a kijárási korlátozás, az idősek vásárlási sávjának bevezetése, a határlezárások, a rendezvények megtartásának tilalma stb.

A másodlagos intézkedések alapvető rendeltetése a járvány és az annak kezelésére bevezetett korlátozó intézkedések negatív hatásainak, következményeinek enyhítése volt. Ezen a gazdasági, pénzügyi vonatkozású csoporton belül további alkategóriák állapíthatók meg aszerint, hogy milyen területeknek, illetve a társadalom mely rétegeinek a védelmét, megsegítését szolgálta.

Másodlagos, a gazdaság, a vállalkozások védelmét szolgáló intézkedések például: a hitelmoratórium bevezetése a vállalkozások részére, a munkáltatók közteher-fizetési kötelezettségének felfüggesztése a súlyos gondokkal küzdő szektorokban (a turizmusban, a vendéglátásban, a rendezvényszervezésben stb.), kisvállalkozások KATA mentessége.

Másodlagos, a lakosság, a családok, a munkahelyek védelmét célzó intézkedések például: hitelmoratórium bevezetése a magánszemélyek részére, adóvégrehajtások felfüggesztése, a gyermek gondozására, nevelésére nyújtott egészségbiztosítási és családtámogatási ellátásokra való jogosultság veszélyhelyzet megszűnéséig történő meghosszabbítása stb.

3. A JÁRVÁNY ELSŐ HULLÁMA IDEJÉN KIHIRDETETT VESZÉLYHELYZET SORÁN BEVEZETETT KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEK VIZSGÁLATA A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

3.1. A veszélyhelyzet kihirdetésének problematikája

A hatályos Alaptörvény szerint a Kormány három, konkrétan meghatározott esetben hirdetheti ki a különleges jogrend egyik esetkörét jelentő veszélyhelyzetet: az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében. Az Alaptörvény rögzíti továbbá, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.³⁸ Az említett sarkalatos törvény a katasztrófavédelmi törvény, amely az Alaptörvényre hivatkozással – az ott megfogalmazottakat mintegy kiegészítve – úgy határozza meg a veszélyhelyzet fogalmát, hogy az elemi csapások és ipari szerencsétlenségek mellett mintegy harmadik kategóriaként megjelöli az egyéb eredetű veszélyek csoportját, azon belül kiemelve – három másik kiváltó esemény mellett példálózó jelleggel – a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt.³⁹

A szabályozás ellentmondásosságát tükrözi, hogy a katasztrófavédelmi törvény a veszélyhelyzet kihirdetésére lehetőséget adó alkotmányos szintű zárt – tételes felsorolást rögzítő – meghatározást anélkül egészíti ki egy újabb csoporttal, az „egyéb eredetű veszélyek” kategóriájával, hogy

³⁸ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1) bekezdése, 54. cikk (4) bekezdése.

³⁹ Kat. 44. §.

erre az Alaptörvény lehetőséget biztosítana. A kiegészítésből az is megállapítható, hogy a jogalkotó a tömeges megbetegedést okozó humánjárványt – érthető módon – nem tekintette sem az elemi csapások, sem az ipari szerencsétlenségek kategóriájába tartozónak, ezért volt szükség a katasztrófavédelmi törvényben egy újabb kategória megteremtésére, amelybe – többek között – a humánjárvány is sorolható. Ez a jogtechnikai megoldás felveti a 2020. év márciusában elrendelt veszélyhelyzet kihirdetésének alkotmányos aggályát, hiszen az Alaptörvény értelmében az csak az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdethető ki. A rendkívüli helyzet hatékony kezelése és az alapvető értékek, érdekek védelmében szükséges és indokolt volt a veszélyhelyzet kihirdetése, ám azt a Kormány a fentebb ismertetett szabályozási keretek között tudta megtenni.

3.2. Az időbeli hatály kérdése

A Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja.⁴⁰ A hatályos szabályozás tehát a különleges jogrend fennállása tekintetében nem határoz meg időbeli korlátot, viszont a veszélyhelyzetben megalkotott rendeletek időbeli hatályát 15 napban állapítja meg azzal a kitételrel, hogy azokat a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja.

Korábbi tapasztalatok ugyan nem álltak rendelkezésre és a járvány kimenetele, az esetleges hatások és

⁴⁰ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (2) - (3) bekezdései.

következmények sem voltak előre láthatók, az viszont nagy valószínűséggel prognosztizálható volt, hogy a járvány kezelése, a „normál”, mindennapi működés helyreállása hetekig-hónapokig elhúzódhat, és ez idő alatt számos rendelet megalkotására lesz szükség. A koronavírus-járvány Magyarországon való megjelenése rávilágított arra, hogy a vonatkozó szabályozás – a 15 naponta történő hosszabbítás gyakorlatával – aránytalan és felesleges terhet róna az Országgyűlésre és a Kormányra is, és megnehezítené, akadályozná a védekezést.

3.3. A bevezethető rendkívüli intézkedések köre

Az Alaptörvény a bevezethető rendkívüli intézkedések kapcsán csupán annyit rögzít, hogy azoknak sarkalatos törvényben meghatározottaknak kell lenniük.⁴¹ A katasztrófavédelmi törvény tételesen felsorolja, hogy a Kormány rendeleteivel milyen rendkívüli szabályok vezethetők be, illetve a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján milyen rendkívüli intézkedések alkalmazhatók.⁴² Ezeknek a rendelkezéseknek az egy része az ország egy meghatározott területén bekövetkező, alapvetően természeti vagy civilizációs eredetű katasztrófa esetén alkalmazható intézkedéseket határoz meg, ágazati fogalomrendszert alkalmazva.

Figyelemmel arra, hogy egy korábban nem tapasztalt kihívással kellett a Kormánynak szembenéznie, illetve arra, hogy a napjainkban jelentkező kihívások, így a koronavírus-járvány hatásai, következményei előre nem láthatók, összetettek, szerteágazóak, a gazdaság és a társadalom szinte

⁴¹ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1) bekezdése.

⁴² Kat. 47-51. §.

minden területére hatást gyakorolnak, így az ellenük való hatékony fellépés rugalmas szabályozást igényelt.

A Kormány által 2020 márciusában, a veszélyhelyzet kihirdetését követően bevezetett rendkívüli intézkedések (például az ítélezési szünet elrendelése, az üzletek nyitva tartásának szabályozása, a hiteltörlesztési moratórium stb.) a hatályos szabályozás statikussága folytán értelemszerűen esetenként túllépték a szabályozás kereteit. A kialakult rendkívüli helyzetben az alapvető értékek védelme megkövetelte a hatékony fellépést, még a hatályos szabályozástól való eltérések árán is.

Ez utóbbi két problémakör orvoslása érdekében 2020. március 31-én hatályba lépett a felhatalmazási törvény.⁴³ A törvény rögzítette, hogy a humánjárvány elleni küzdelem (megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása) céljából a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl a Kormány rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezt a jogkörét a szükségesség és az arányosság követelményét szem előtt tartva, a legfontosabb, alapvető értékek védelme érdekében gyakorolhatja, melynek tételes felsorolását rögzíti a törvény: az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyoni és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében. A törvény fenti rendelkezései sarkalatosnak minősülnek.⁴⁴

A felhatalmazási törvény – a katasztrófavédelmi törvényben alkalmazott tételes felsoroláshoz képest – sokkal

⁴³ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

⁴⁴ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 2. §., 9. § a) pontja.

szélesebb szabályozási jogkört telepít a Kormányhoz azzal, hogy a bevezethető intézkedések körét rugalmasan határozza meg és ezek meghozatalát az alapvető értékek – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának – garantálásához köti. A felhatalmazási törvényben a szabályozási jogkör általános módon való meghatározása a hatékony fellépéshez szükséges rugalmasságot biztosítja.

A veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos szintű szabályozás számos fontos kérdéskört nem rendez, így például az Országgyűlés akadályoztatásának esetét sem, ha a Kormány rendeleteinek meghosszabbításához az Országgyűlés felhatalmazására van szükség. A felhatalmazási törvény preambulumban megfogalmazottak szerint éppen ez az eshetőség indokolta az Országgyűlés részéről a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására vonatkozó felhatalmazás megadását és kereteinek meghatározását.⁴⁵

A védekezést megnehezítő 15 napos időbeli hatály vonatkozásában a törvény úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt, hogy veszélyhelyzetben a kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa. Garanciális rendelkezésként a jogalkotó rögzítette, hogy az Országgyűlés felhatalmazását a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően visszavonhatja. Ezáltal a Kormány rendeletalkotási jogkörének

⁴⁵ A 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről preambuluma szerint: az Országgyűlés annak érdekében, hogy a Kormány a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzésére, illetve következményeinek elhárítására valamennyi szükséges rendkívüli intézkedést megtehesse, szem előtt tartva különösen annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés ülésezése a humánjárvány következtében szünetelhet (...).

gyakorlása egyszerűbbé vált, ugyanakkor – a felhatalmazás visszavonásának lehetőségével – megmaradt az Országgyűlés kontrollszerepe is. További garanciális szabály, hogy a Kormány a veszélyhelyzet elhárítása érdekében az intézkedések hatályának fenntartásáig megtett intézkedésekről rendszeresen, az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – ad tájékoztatást.⁴⁶

3.4. A hatékony fellépéshez elengedhetetlenül szükséges kormányzati koordináció kérdése

A hatályos szabályozás⁴⁷ a Kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként – a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében – a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (KKB) jelöli meg. A vonatkozó rendelkezések részletesen rögzítik a KKB feladatait, összetételét, továbbá munkaszerveire és összehívásának, működésének rendjére is részletes szabályozást adnak. A KKB feladatai között szerepel többek között a katasztrófák elleni védekezés terén a tudományos, kutató, elemző, értékelő tevékenység, valamint a védekezésben részt vevő központi államigazgatási szervek védekezésével kapcsolatos szakmai tevékenység összehangolása. A katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében operatív

⁴⁶ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 3. § (1) - (2) bekezdései, 4. §.

⁴⁷ Kat. 7. §, Kat. vhr. 8. §, KKB Korm. határozat.

munkaszervként működő KKB Nemzeti Veszélyhelyzetkezelési Központja vonatkozásában is részletes szabályozást teremtett a jogalkotó.

A veszélyhelyzet kihirdetését követően azonban a Kormány a fenti feladatok ellátására azt a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs (Operatív Törzs) jelölte ki a veszélyhelyzeti rendeletben, amelynek felállításáról a 2020. január 31-én kihirdetett 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozatával döntött a koronavírus-járvány kapcsán az egészségügyi és járványügyi helyzet alakulásának fokozott figyelemmel kísérése, a szükség szerinti intézkedések hatékony megszervezése, és mindezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása érdekében. A Korm. határozat rögzítette az Operatív Törzs összetételét is, azonban feladat-hatáskörére, működési rendjére, munkaszerveire, a védekezésben résztvevő szervekkel történő együttműködés rendjére vonatkozóan nem állapított meg részletszabályokat. Mindezekről függetlenül az Operatív Törzs hatékonyan működött és látta el feladatát. Folyamatosan figyelemmel kísérte a járvány – hazai és külföldi – alakulását, értékelte a helyzetet, javaslatot tett a Kormánynak, véleményt mondott, stb.

A szabályozás hiányosságait a veszélyhelyzet megszűnésének napján, 2020. június 18-án hatályba lépett 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet pótolta.

Az előzőekben ismertetettek alapján felmerül a kérdés, hogy a 2020 tavaszán kialakult rendkívüli helyzetben a kormányzati koordináció feladatainak elvégzését mennyiben tudta volna támogatni és megkönnyíteni az egyébként a hatályos szabályozás alapján működő és tapasztalatokkal bíró KKB? Átgondolandó kérdés továbbá, hogy a járvány kiszélesedése, még súlyosabbá válása esetén a kapacitások

növelése érdekében alkalmazhatók lennének-e az állampolgári kötelezettség alapján működő polgári védelmi szervezetek, és ehhez szükség lenne-e a vonatkozó szabályozás módosítására.⁴⁸

4. JAVASLATOK

Összességében a hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hullámában a veszélyhelyzet kihirdetését követően elrendelt kormányzati intézkedések elemzéséhez elengedhetetlen a különleges jogrend intézményének – legalább érintőlegesen – ismertetése.

A különleges jogrend a jogállamiság keretei között értelmezhető kategóriaként⁴⁹ egy átmeneti, részleges eltérést jelent az állam normál, mindennapi működésétől, amelynek során a kialakult rendkívüli helyzettel szembeni gyors, hatékony fellépés megteremtése érdekében a kivételes hatalommal felruházott szerv egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, továbbá alapvető jogok gyakorlását – az abszolút jogok kivételével – felfüggesztheti, illetve az Alaptörvényben meghatározott mértéken túl korlátozhatja. Ezeknek az intézkedéseknek a célja az állam működőképességének, az állampolgárok életének és az alapvető anyagi javaknak a védelme. A kivételes hatalom

⁴⁸ HORNYACSEK Júlia: A lakosságvédelem korszerű értelmezése, helye, szerepe a védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései, In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 133-152. o.

⁴⁹ FARKAS Ádám: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól, *Belügyi Szemle*, 2020/5. szám, 12. o.

gyakorlására csak előzetesen, normál időszakban meghatározott alkotmányos-törvényi keretek között kerülhet sor, célhoz kötötten, és csupán akkor, ha a normál időszaki szabályozás nem elégséges az adott helyzet kezelésére. Kizárólag a veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértékű hatalomkoncentráció jöhet létre és csupán a veszélyek okozta rendkívüli helyzet megszűnéséig, illetve a következmények felszámolásáig tartható fenn. Az alkotmányos kötöttségektől való átmeneti és részleges eltérésnek az ellensúlyozására – a hatalmi koncentráció és az önkény kialakulásának lehetőségét elkerülendő – szükség van alkotmányos garanciák beépítésére a szabályozási rendszerbe. Az egyik legfontosabb követelmény, az alapvető értékek, érdekek – az állam, területi épsége, függetlensége, az alkotmányos rend, az állampolgárok élete, biztonsága) védelme és a védelemhez szükséges eszközök között, azok mértékében és időbeliségében megtalálni a legmegfelelőbb egyensúlyt.⁵⁰

Az Alaptörvény hat különleges jogrendi esetkört rögzít, amelyek közül az egyik a veszélyhelyzet. Általánosságban elmondható, hogy a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szintű rendelkezések esetében túlszabályozottság figyelhető meg. A rendszerváltozást követően fellépő különböző biztonságot érintő eseményekre a jogalkotó – az alkotmányos szabályozás rendszerszintű újragondolása helyett – rendre ad-hoc módon reagált, és egy-egy új kihívás megjelenése esetén, annak kezelésére egy-egy újabb esetkört épített be a szabályozásba.⁵¹ Ezáltal a különleges jogrend túlszabályozottá és bonyolulttá vált, a statikus, kazuisztikus

⁵⁰ LÁSZLÓ Viktória: Az Alaptörvény hatályba lépését követő és közvetlenül azt megelőző időszaki különleges jogrend hazai szabályozásának összehasonlító elemzése, *Hadtudományi Szemle*, 2018/4. szám, 368-369. o.

⁵¹ FARKAS: i. m. 10. o.

szabályrendszer pedig értelemszerűen a 21. század felgyorsult világában a folyamatosan és előre nem látható, kiszámíthatatlan módon jelentkező, dinamikusan változó biztonsági kihívások kezelésére alkalmatlan.

A különleges jogrend túlszabályozottságával szemben a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos szabályozás viszont alapvető hiányosságokat (Országgyűlés akadályoztatásának esete, speciális alkotmányos garanciák hiánya) tartalmaz. A veszélyhelyzetre vonatkozó részletszabályokat a 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzetet megelőzően – sarkalatos törvényként – kizárólag a katasztrófavédelmi törvény tartalmazta. Ágazati törvényről lévén szó, a törvény fogalomrendszere, szellemisége alapvetően ágazati, így a veszélyhelyzetben elrendelhető rendkívüli intézkedések egy része is az ország területén belül körülhatárolható, meghatározott területen, alapvetően civilizációs, illetve természeti eredetű katasztrófák (a korábban előfordult árvizek, vörösiszap-katasztrófa) kezelésére szolgálnak. Fogalomrendszere nincs – és nem is lehet – összhangban az alkotmányos fogalomrendszerrel.

A 2019. év őszén Kínából kiinduló és 2020 márciusában Magyarországon is megjelent koronavírus-járvány rávilágította a döntéshozók, a tudományos élet képviselői és a szakemberek figyelmét szabályozási rendszerünk hiányosságaira, gyengeségeire. Számos szakmai, tudományos és egyéb jellegű kritika, vélemény⁵² fogalmazódott meg az

⁵² SCHIFFER András: *Különleges jogbizonytalanság.* https://hvg.hu/itthon/20200313_schiffer_kulonleges_jogbizonytalansag_vezelyhelyzet_alkotmanyellenes;; TORDAI Csaba: *A közjog határai a járványveszély idején.* <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>; SEREG András: *Operatív Törzs: járvány idején kormány a kormányban.* https://index.hu/belfold/2020/11/18/operativ_torzsjarvany_idejen_korman

elmúlt időszakban a Kormány veszélyhelyzettel kapcsolatos döntéseivel, intézkedéseivel összefüggésben, közöttük olyanok is, amelyek nemcsak a különleges jogrendre vonatkozó szabályozásnak, hanem az ország védelme és biztonsága szabályozási és működési rendszerének teljes körű, rendszerszintű felülvizsgálatát sürgetik.⁵³

Egyetértve a szabályozási rendszer teljes körű felülvizsgálatát javasló véleményekkel, a szerző álláspontja, hogy a különleges jogrendre vonatkozó szabályozást újra kell gondolni dinamikusan változó, globalizált világunk biztonsági kihívásainak megfelelően. A szabályozás tekintetében alapvető követelményként kell megjelennie a rugalmasságnak.

Alaptörvényi szinten célszerű lenne 2-3 rugalmas – meghatározott esetekben és feltételekkel eltérést engedő – tényállás kialakítása, a legfontosabb alkotmányos garanciák beépítésével. Az adott rendkívüli helyzetek hatékony kezelését szolgálná, ha az adott különleges jogrendi időszakok hossza – és nem az adott időszakban bevezethető rendeletek időbeli hatálya – lenne meghatározva hónapokban megállapított felső korlát megadásával és annak szintén felső korláttal meghatározott meghosszabbítási lehetőségével. A különleges jogrend kihirdetése és meghosszabbítása minden esetben az Országgyűlés hatáskörébe tartozna, az esetleges akadályoztatás esetének meghatározásával. A kivételes hatalomgyakorlás ellensúlyozása érdekében a meglévő alkotmányos garanciák – az Alkotmánybíróság működése, meglévő kontrollfunkciók,

y_a_kormanyban/, letöltve: 2020. 11. 28.; Háttéranyag a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán.
https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf; FARKAS: i. m. 9-22. o.

⁵³ FARKAS: i. m. 11. o.

időbeli korlátok – újragondolása, egyszerűbbé, hatékonyabbá tétele és új garanciák Alaptörvénybe való beépítése is szükségesnek mutatkozik. Az Alkotmánybíróság kontrollszerepét hatékonyabban tölthetné be soron kívüli, gyorsított – néhány napos – eljárásban, valamint az Alkotmánybírósághoz fordulás egyszerűsítésével, az eljárásának kezdeményezésére jogosultak körének kiterjesztésével.⁵⁴ Új garanciát jelenthetne a különleges jogrend időtartamának meghatározása, valamint az adott időszak Országgyűlés általi kihirdetése és meghosszabbítása.

Időközben sor került az Alaptörvény kilencedik módosítására, amely – többek között – a különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályozásra is kiterjed, és amelynek vonatkozó rendelkezései 2023. július 01-jén lépnek majd hatályba.⁵⁵ A különleges jogrendre vonatkozó módosítások a fentebb ismertetett követelményekre – korszerűség, átláthatóság, a változó biztonsági környezethez való alkalmazkodás képessége alkotmányos garanciák beiktatásával – adnak válaszokat.⁵⁶ Ezen új szabályozás mélyebb vizsgálata azonban meghaladja jelen tanulmány kereteit, további kutatások tárgyát képezi.

A fentebb leírtakon túl indokolt lenne egy ágazatokon átívelő, egységes különleges jogrendi törvény⁵⁷ megalkotása,

⁵⁴ TORDAI Csaba: *A közjog határai a járványveszély idején.* <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>; Háttéranyag a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kapcsán. https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_hatteranyag_a_felhatalmazasi_torvenyhez_20200331.pdf.

⁵⁵ Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása a Magyar Közlöny 2020. évi 285. számában 2020. december 22-én jelent meg.

⁵⁶ Magyar Közlöny 2020. évi 285. szám 10129-10131.

⁵⁷ FARKAS: i. m. 17. o.

hiszen a koronavírus-járvány megmutatta, hogy az előttünk álló rendkívüli helyzetek, illetve azok következményei összetettek, ezért komplex, összkormányzati szintű fellépést igényelnek. A törvény fogalomrendszerében koherenciát képezne az Alaptörvénnyel, amely egységes fogalomrendszerrel, ágazatokon túlmutatóan a kormányzati koordinációra vonatkozó rendelkezéseket, a különleges jogrendre vonatkozó részletszabályozást, egységes eljárásrendeket tartalmazna.

5. BEFEJEZÉS

A 2019. év végén Kínából indult koronavírus-világjárvány 2020. március elején hazánkban is megjelent. A járvánnyal szembeni hatékony fellépés megteremtése érdekében a Kormány késlekedés nélkül, 2020. március 11-én kihirdette a veszélyhelyzetet, ezáltal különleges jogrend valósult meg Magyarországon.

A veszélyhelyzetben kivételes hatalmat gyakorló Kormány rendeletekkel szabályozta a járvány következtében szükségessé váló, azonnali döntést igénylő területeket, amelyek alapvetően az egészségügyi ellátórendszer működőképességének fenntartását, a fertőzöttek megfelelő ellátását célozták, továbbá a járvány és az annak kezelésére bevezetett korlátozó intézkedések negatív hatásainak, következményeinek enyhítésére szolgáltak.

Az elért eredmények mellett számos kritika is érte a Kormányt és a bevezetett intézkedéseit. Ezen kritikák megítélése helyett – a szerző álláspontja szerint – sokkal fontosabb a 2020. év tavaszán, Magyarországon előállt rendkívüli helyzet körülményei és a hatályos szabályozás vizsgálatán keresztül a tapasztalatok összegyűjtése, a megfelelő következtetések levonása és a fellelhető kollíziók feloldása.

A különleges jogrendre, azon belül a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás túlszabályozott volta és statikussága folytán nehezen képes a dinamikusan változó biztonsági környezet változásaira, az összetett, kiszámíthatatlan, gyorsan bekövetkező következményekre hatékony választ adni. A szabályozás felülvizsgálatával és új megközelítéssel rugalmas, ám megfelelő alkotmányos garanciákkal ellensúlyozott, egyszerűbb és koherens szabályozás kidolgozása válna lehetővé a jövőben kialakuló rendkívüli helyzetek hatékony kezelése érdekében. A szabályozás megreformálásának irányába tett első lépések az Alaptörvény kilencedik módosításával megtörténtek.

Petruska Ferenc

Katonai jog és hadijog a katonai felsőoktatásban

BEVEZETÉS

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar a magyar tisztképzés monopóliuma és garanciája a magasan képzett, beosztásukat kiválóan ellátó honvédtisztek kibocsátásának. A karon folyó jogi képzés ugyanezt a küldetést szolgálja: minden más rendeltetése előtt a hatályos jogi és szabályzatismeret oktatását és kutatását biztosítja, amely a bel- és külszolgálatához biztos kereteket, valamint a szolgálatot teljesítő katonáknak döntéseik során jogos magabiztosságot ad.

Az utóbbi évtizedekben az országhatáron kívüli katonai műveletek (köznapi elnevezéssel: missziók) számának és intenzitásának folyamatos növekedése tapasztalható. Ezeket a missziókat leggyakrabban az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), az Európai Unió (EU), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) vezeti. E beavatkozások többsége más államok területén külföldi katonai jelenlét alapítását eredményezte és ez az ún. megszállás jogára (Law of Occupation)¹ irányították a figyelmet és felértékelték a *hadijogi oktatást* a karon.

¹ A megszállás joga (Law of Occupation) esetén nem köznyelvi értelemben vett megszállásról, sőt nem is a klasszikus közjogi szerinti megszállásról van szó, hiszen az ENSZ megalapítását követően többnyire a katonailag érintett ország (ellen)kormányára felkérésére érkeznek a koalíciós erők. A megszállás joga – amely a hadijog része – csak szélsőséges (masszív fegyveres ellenállás, katonai közigazgatás bevezetése, katonai rendészeti

2015-ben a Magyar Honvédség normál jogrendben hazai területen ellátandó és fegyverhasználati jogú feladatot kapott tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben, annak a rendészeti támogatásra.² A Magyar Honvédség már néhány éve jogszerűen közreműködhet a külképviseletek és kormányzati szempontból jelentős külföldi szervezetek, intézmények, létesítmények és személyzetük védelmében.³ Szintén közreműködői feladatot kapott a külföldön, fegyveres konfliktussal összefüggésben kimenekítésre szoruló magyar állampolgárok megsegítésében.⁴ A honvédelmi veszélyhelyzet megjelenésével a honvédelmi törvényben megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi tényállása sajátos „előszoba tényállást” kapott a normál jogrendi szabályozásban.⁵ 2020. december 15-én az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását, amellyel 2023-tól a különleges jogrendi tényállások és szabályozás teljesen új

feladatok, stb.) esetekben alkalmazandó. A megszállás jogának kiindulópontja, hogy a megszálló hatalom egyértelműen nem szerezhet teljes a megszállt terület felett mindenre és mindenkire kiterjedően gyakorolt főhatalmat (szuverenitás). A megszállás csak átmeneti helyzet, ezért a megszállt területen élők jogai csupán az adott megszállás időszakában korlátozottak. Vö.: PETRUSKA Ferenc: Bevezetés a megszállás jogába, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 86-99. o.

² A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény IX/A. fejezete, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 36. § (1) bekezdés h) pontja és 54/D. §.

³ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/E. § (6) bek.

⁴ Hvt. 36. § (1) bekezdés i) pontja és a 37. § (1a)-(3) bekezdései.

⁵ FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem szabályozási szemléletünk megújításához, In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 355-356. o.

alapokra kerülnek. Ezek a változások jogállami és a katonai szakmai követelményeket egyaránt megemelik, illetve gyökeresen átformálják a fegyveres védelem katonai ágazatának az egész jogrendszert érintő szervezeti, feladatköri, személyi sajátosságait szabályozó normarendszert, azaz magát a *katonai jogot*.⁶

A 2020. esztendőben szükségképpen feltűnt a közvetlen katonai közreműködés a COVID-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus terjedésnek lassításában. Közreműködnek a magyar katonák az egészségügyi dolgozók, katonai személy- és teherszállítás lebiztosításában, civil egészségügyi személyzet, gyógyszerek és egészségügyi infrastruktúra szállítmányozásában is. A katonák közreműködése a járvány gazdasági következményeinek tompításában, a rendészeti szervek munkájának segítségével viszont előzmények nélküli és váratlan szerepbe szólította a Magyar Honvédséget, amely már az alaprendeltetésű fegyveres védelmen túli szabályozói ismereteket követelt meg a katonáktól. Ez a *védelmi jog és igazgatás* területe.

A jelen tanulmány célja a katonai jogi és hadijogi felsőoktatás fejlődésének és a fenti kihívásokra adott válaszainak bemutatása, valamint az eredményes jogi oktatás eszközeinek rendszerezése és súlyozása.

1. JOGI OKTATÁS MEGJELENÉSE A MAGYAR KATONAI FELSŐOKTATÁSBAN

⁶ FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 41–50. o.

A Ludovika Akadémiát megalapító törvények - jelentőségükre tekintettel - egyértelműen a honvédelem rendszerét kiteljesítő különös tárgyú védelmi törvények közé tartoznak⁷. Először az 1790/91. évi országgyűlés képviselői „*a katonai nevelés előmozdítására nemzeti hadi-iskolát állítanak a nemes ifjúság részére, hol elméleti és gyakorlati képzést nyerhet, a neustadtihoz hasonló. Ezt Budán állítják fel és a megyék az alapítványhoz való járulásuk arányában, ajánlhatnak oda nemes ifjakat.*”

1808. október 1-jén a pozsonyi országgyűlés külön törvénycikkben határozta meg a pesti magyar katonai akadémia alapítását. Ez volt az 1808. évi VII. törvénycikk, amely az intézményalapítás jogi kereteit megadta ugyan, de a működés különböző kül- és belpolitikai okokból még hét évtizedig mégsem kezdődhetett el. Figyelemre méltónak tartom, hogy a haza védelmét mindenekfelett szem előtt tartva 1809. október 1-jétől az akadémia a protestánsokat és katolikusokat egyaránt várta a hatévesre tervezett képzésre.⁸ A kezdeti fedezethiányt némileg enyhítette, hogy a pozsonyi országgyűlés alsótáblájának, valamint a felsőtáblájának hatvanhét képviselője összesen 500 200 rénes forintot ajánlott fel „*a Növendék Ifjúságnak katonaságra való készítésére, és az úgynevezett katonai Academiára.*” I. Ferenc császár és király, valamint Mária Ludovika királyné a rendek által adott koronázási ajándék tizedét szintén az akadémiára fordította, amely anyagilag megerősödve megkezdhette volna tényleges működését. Az 1808-ban már működő alapítvány tartalékait

⁷ Vö.: FARKAS Ádám: *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

⁸ TASI Tibor: *Harmonikus időszakban indult a Ludovika Akadémia története*, Ludovika Szabadegyetem, Budapest, 2021. február 10. <https://belugyiszemle.hu/hu/node/1274>.

azonban később a napóleoni Franciaország ellen viselt háborúk felemésztették, így a katonai évfolyam indításához további döntésekre és pénzügyi forrásokra lett volna szükség.

Végül 1849. január 7-én Petzelt József alezredes aligazgató nyitotta meg a Magyar Hadi Főtanodát, amelynek folyamatos működését a szabadságharc bukása és a magyar tisztképzéstől a bizalmatlanságból eredő elzárkózás eleve kizárta.⁹

A magyar tannyelvű akadémia csak a kiegyezést követően, 1898 októberében kezdte meg tényleges működését.

Az Akadémián és jogutódjain a közjog, a szabályzatismeret és a katonai igazgatás oktatásának fejlődése több, egymástól részben elhatárolható szakaszra osztható fel, amelyek elnevezése az oktatási terület megjelenésének kezdetét vagy hangsúlyosabbá válását tükrözi.

1.1. A szabályzatismeret és katonai közigazgatás oktatásának kezdete (1898-1918)

A Ludovika Akadémia kezdeti huszonhét tantárgya között máris helyet kaptak a jogi és szolgálati szabályzat ismeretek. 1912-től elindult tüzértiszti képzésben pedig már - harmadik szabályozási karakterű tárgyként - a katonai közigazgatás is szerepelt.¹⁰

⁹ A Ludovika Akadémia rövid története, 2021, <https://ludovika-campus.uni-nke.hu/ludovikas-emlekeink/tradiciok/a-ludovika-akademia-rovid-tortenete>

¹⁰ CSERY-SZÜCS Péter – ALMÁSI Ferenc: *A jogi képzés helyzete a katonai oktatásban*, előadás a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2013. november 8-i közgyűlésén, Budapest, 2013. november 8. <http://www.hadjog.hu/wp-content/uploads/2014/09/Alm%C3%A1sy-Csery-A-katonai-jogi-oktat%C3%A1s.pdf>.

1.2. A közjogi és magánjogi oktatás kezdete (1918-1939)

A magyar királyi honvéd tisztképzésről szóló 1922. évi X. törvénycikk főiskolának minősítette a Ludovika Akadémiát és egyben megszabta a felvehető akadémisták számát, akiknek tanulmányaik során három évig szabályzati ismereteket (ti. Szolgálati Szabályzat), illetve két évig állam és jogtudomány ismereteket oktattak. Ez utóbbi keretében az akadémisták részletesen elsajátították a katonai büntetőjogot, katonai büntetőeljárást, magánjogot, váltójogot, általános államtant, közjogot, közigazgatási jogot, társadalmi gazdaságtant, valamint a nemzetközi jog alapjait is. A nyolc évvel későbbi tantervmódosítás következtében az akadémisták jogi oktatása még szélesebb körűvé vált és immár annak részét képezte az új katonai büntető törvénykönyv, a bűnvádi perrendtartás, a magyar magánjog, a polgári perjog, a csőd és váltójog, a magyar közigazgatási jog, a magyar alkotmányjog, valamint a nemzetközi jog is.¹¹ Ezen időszak nemzetközi közjogi képzésének színvonalat érzékelteti, hogy a magyar származású Mérey Kajetán, osztrák-magyar diplomata, a hadviselés módjait és eszközeit szabályozó Hágai Egyezményeket, illetve az 1918. évi breszt-litovszki békeszerződést aláíró delegáció vezetője, diósadi Bodó János honvédtiszt és parlamenti képviselő pedig az első világháborúban több hadijogi könyv szerzője volt.¹² A sokrétű, magánjogra is kiterjedő jogi oktatás oka elsősorban nem a katonai szükségletek, hanem a ludovikás szellemiség intellektuális igényeinek kielégítése, valamint a

¹¹ CSERY-SZÜCS – ALMÁSI: i. m. 2-3. o.

¹² ALMÁSI Ferenc: Az I. világháború idején folytatott magyar hadijogi képzés, katonajogászaink ezt szolgáló munkássága, *Seregszemle*, 2014/2. szám, 69–81. o.

honvédelem államéletben és –szervezetben betöltött súlya¹³ volt.

1.3. A közigazgatási jog oktatásának kezdete (1939-1944)

A második világháború kitörésekor alapított Bolyai János Honvéd Műszaki Akadémián, valamint a Horthy Miklós Honvéd Repülő Akadémián a jogi oktatás az ún. kiegészítő tárgyak – közigazgatási jog, szolgálati jog, stb. - keretein belül kapott helyt. Három esztendővel később viszont a vezérkari tisztek már *nemzetközi közjogot* is tanultak¹⁴ a felkészítések háborús igényekhez igazítása idején is.

1.4. A szabályzatismeret oktatás időszaka (1947-1966)

A felfelé ívelő, egyre szélesebb körű tisztképzést és vele a jogi oktatást a második világháború és a szovjet megszállás törte le. A hidegháborús felkészülés érdekében rögtönzött Honvéd Petőfi Akadémián eleve semmilyen jogi oktatás nem folyt, hiszen a háborús felkészüléshez ezt nélkülözhetőnek ítélték. 1947 és 1949 között a Honvéd Kossuth Akadémián tehát szorosan vett jogot nem, kizárólag szolgálati szabályzatot tanultak az akadémisták. A tizenhat fegyvernemi tiszti iskolában, az Egyesített Fegyvernemi Tiszti Iskolában, majd az Egyesített Tiszti Iskolában is megmaradt a szolgálati

¹³ Vö.: FARKAS Ádám: Adalékok a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog hazai értelmezéséhez és történetiségéhez, *Hadtudományi Szemle*, 2018/4. szám, 227-255. o.; FARKAS Ádám: *A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon*, In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 31-58. o.

¹⁴ CSERY-SZÜCS – ALMÁSI: i. m. 3. o.

szabályzat egyedüli oktatása.¹⁵ Ez a fajta visszalépés a tisztképzésen belüli jogi oktatásban egyértelműsítette, hogy nem a törvényesség és az alkotmányos állam alapvetései, hanem a pártállami fegyelem kialakítása és megerősítése determinálta a képzést. Ez nem csak a hazai oktatási hagyományokkal való szakítást jelentett, hanem az európai mintáktól való olyan eltérést is, amely jelentős ponton csorbította a szocializációs folyamatot és történelmileg a haderő államszervezeten belüli elkülönültsége felé fordította vissza a tisztképzést.

1.5. A katonai igazgatás oktatásának kezdete (1967-1989)

A Magyar Néphadsereg tiszti iskoláinak katonai főiskolává nyilvánításáról szóló 1967. évi 13. sz. törvényerejű rendelet 1967. szeptember 1-jével a Magyar Néphadsereg tiszti iskoláit katonai főiskolákká akkreditálta. A Magyar Néphadsereg tiszti iskolái - a Kossuth Lajos Katonai Főiskola, a Zalka Máté Katonai Műszaki Főiskola és a Kilián György Repülő Műszaki Főiskola - a honvédelmi miniszter felügyelete alatt álló katonai felsőoktatási intézmények voltak. Ezekben a katonai főiskolákban megszerzett oklevél a katonai szakképesítéssel egyidejűleg meghatározott szakon felsőfokú technikusai vagy általános iskolai tanári képesítést is adott. Az ekkor újra megjelenő jogi oktatás kezdetben csupán a katonai büntetőjogra és katonai igazgatásra terjedt ki, amely csak 1968-ban bővült adminisztrációs és jogi ismeretekkel. A tanfolyami képzés esetében és csak 1976-tól a beiskolázottak a hadműveleti képzésben egyetlen hatórás ún. *Katona jogi és*

¹⁵ CSERY-SZÜCS – ALMÁSI: i. m. 3-4. o.

igazgatási ismeretek elnevezésű tantervi blokkban kaptak elenyésző mértékű jogi oktatást.¹⁶

1.6. A közjogi oktatás differenciálódásának időszaka (1990-1996)

A komolyabb léptékű jogi oktatás helyreállításának megkezdésére a katonai felsőoktatásban egészen a politikai rendszerváltásig kellett várni. A jogi oktatás tartalmát eleve gyökeresen átalakította a rendszerváltás, majd Magyarország NATO és európai uniós csatlakozása, valamint felsőoktatási vonatkozásban a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE) megalakítása és vele a katonai felsőoktatás egyszintűvé válása. Ennek lényege, hogy 1996. szeptember 1-jén a Kossuth Lajos Katonai Főiskola, a Bolyai János Katonai Műszaki Főiskola, a Szolnoki Repülőtisztiszi Főiskola és a Zrínyi Miklós Katonai Akadémia megszűnésével párhuzamosan megalakult a ZMNE. 2000. január 1-jén ez az egyetem és a Bolyai János Katonai Műszaki Főiskola is összeolvadt, majd a névadó főiskola alaprendeltetésű feladatait azonos néven, de már kar formájában látta el.¹⁷

Az integrációt követően az egyetemen a Kossuth Lajos Hadtudományi Karhoz tartozó Jogtudományi és Politikaelméleti Tanszék Jogtudományi Szakcsoportjának szakemberei kiemelt óraszámokban oktatták a nemzetközi jogot, ezen belül külön a hadijogot és az általános jogtudományi ismereteket. Már az egyetem beintegrálódását megelőző évben

¹⁶ CSERY-SZÜCS – ALMÁSI: i. m. 4. o.

¹⁷ CSERY-SZÜCS Péter: *A humán tudományok szerepe és jelentősége a katonai felsőoktatásban, különös tekintettel a parancsnokok jogi felkészítésére a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen a NATO és EU csatlakozását követően*, Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, doktori értekezés, 2010, 45-50. o.

a jogi oktatás rendkívül széles palettán zajlott. Helyet kapott benne az általános jogi ismeretek, a munkajog, a kárrendezési jog, közigazgatási anyagi és eljárásjog, honvédelmi igazgatás joga, alkotmányjog, az általános nemzetközi jog, európai közjog és benne a hadijog, de az önkormányzati jog és polgári eljárási jog is.¹⁸

1.7. A katonai büntetőjog dominanciája (1997-2016)

A legnagyobb létszámú, azaz a katonai vezetői szakon alkotmányjogot és közigazgatási jogot is hallgattak. Más szakokon e jogi tárgyak mellett oktattak még munkajogot, polgári jogot, büntető anyagi és eljárásjogot, illetve büntetés-végrehajtási jogot is.¹⁹A '90-es években a katonai felsőoktatás rendkívül színes tudományos portfólióján a jog a folyamatosan a katonai büntetőjog szinonimájává vált. A katonai felsőoktatás jogi kutatásaihoz értékes többletet adó Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság kutatásainak fókuszába is ez a jogág került. A büntetőjogi karaktert látványosan tükrözi az a tény, hogy a társaság 1997. évi alapításától kezdve egészen két teljes évtizeden át a társaság addigi elnökei vezető katonai ügyészek volt.

1.8. Az átfogó közjogi oktatás kezdete (2017-től)

A Nemzeti Közszerződési Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény 2012. január 1-jén a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Rendőrtiszti Főiskola és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának jogutódjaként

¹⁸ CSERY-SZÜCS: i. m. 45-50. o.; CSERY-SZÜCS – ALMÁSI: i. m. 6. o.

¹⁹ CSERY-SZÜCS: i. m. 46. o.; CSERY-SZÜCS – ALMÁSI: i. m. 6. o.

megalakult a Nemzeti Közszerológati Egyetem, amely szélesre nyitotta a jogi oktatás és kutatás lehetőséget a katonai felsőoktatást ellátó immár Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon. A folyamat a közjogi szabályozás széleskörű módosítása nagyban elősegítette. A honvédelmi szabályozás 2015-től ugyanis olyan rendészeti jellegű elemeket vett fel, amelyek ösztönzője volt a *Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék*²⁰ 2017. évi megalapítása²¹, ezzel együtt a tanszék oktatási portfóliójának kiszélesítése (honvédelmi jog és igazgatás, hadijog és szabályzatismeret) alap, mester és a tanfolyami képzésben.²² A tanszék oktatói-kutatói állományának bővítése, fejlesztése lényegében a honvédelmi közjogi kereteinek rendszerszerű vizsgálata és alkotmányossági élő elemzése mellett komoly és hiánypótló eredményeket hozott a honvédelmi jog és a különleges jogrend (kivételes hatalom) hazai jogtörténetének feltárása és elemzése, a kibertérrel és a hibrid fenyegetésekkel összefüggő kihívások vizsgálata, a jogállási és gondoskodási tárgykörök részletes analízise, továbbá az új típusú biztonsági és technikai jelenségek honvédelmi vonatkozásainak áttekintése terén.

2. A NEMZETKÖZI ÉS BELSŐ JOGI OKTATÁS JELENE

A politikai rendszerváltás és a Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék megalapítása között három évtizeden telt el. Ez idő

²⁰ <https://hkh.uni-nke.hu/oktatasi-egyseg/honvedelmi-jogi-es-igazgatasi-tanszek/munkatarsaink>

²¹ A tanszék megalapításából következő oktatási és kutatási helyzetelemzés kapcsán lásd: FARKAS Ádám – HORNYACSEK Júlia: A honvédelmi jog és igazgatás kutatásának lehetséges hosszú távú irányai az eddigi kutatási eredmények tükrében, *Hadtudományi Szemle*, 2018/elektronikus szám, 271-290. o.

²² A téma kapcsán bővebben lásd a 2. fejezetben foglaltakat.

alatt Magyarországon a honvédelmi jog és igazgatás kérdéseivel kapcsolatos kutatásokon rendkívül kevés kutató dolgozott. A honvédelmi ágazat igényein túlmutató tudományos igényességgel pedig különösen kevés kutató vizsgálta a fenti témaköröket és e tevékenységek is intézményi keretek nélkül történt. A katonai szolgálati jogviszonyban nem lévő, sőt katonai múlttal alig rendelkező civil kutatók elzárkóztak a fenti témák alaposabb kutatásától, másrészt a fegyveres védelem joga szakmailag egy rendkívül nehéz és rendhagyó jogterület. Magyarországon lényegében nem létezett tartós, intézményesített kerete a hadijogi, honvédelmi jogi és igazgatási kutatásoknak az elmúlt három évtizedben. Sohasem létezett olyan intézmény, amely a honvédelem joga és igazgatása, illetve ezek szakemberei, valamint a tudomány közötti szakadékot tartósan, a tudományosság kritériumainak és a gyakorlati elvárásoknak is megfelelő módon áthidalhatta volna. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Társadalomtudományi Intézet Jogtudományi és Politikaelméleti Tanszéke korábban ugyan tett már lépéseket ezen hiátus felszámolására, de a mértékadó szakemberek halála vagy távozása és ezzel a tanszék megszűnése miatt ez sajnos megghiúsult.²³

A honvédelmi jog és igazgatás oktatásánál és kutatásánál tapasztalható hiányosságok felszámolása érdekében 2017. május 1-jével végül megalakult a Nemzeti Közzolgálati Egyetem előzőekben már említett Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszéke. A megalapítása óta a tanszék reagált a hadijog, honvédelmi jog és a honvédelmi igazgatás területén jelentkező fenti kihívásokra is. A megalakult tanszék

²³ Vö.: MURÁNYI Zoltán: Útkeresés a honvédelem alkotmányos problémáinak rendszerében, *Új Honvédségi Szemle*, 1999/12. szám 124-134. o.

karakterében elsődlegesen ennek a gyakorlati és akadémia jellegnek a kialakítása, de a kutatási karakter erősítése szerepel, amelyre felépíthetővé vált az oktatási portfólió fejlesztése. A tanszékhez oktatói és kutatói státuszok betöltésével rendelt személyi állomány mellett egyértelműen megvalósul az együttműködés többnyire az eseti kutatásokban, illetve kisebb mértékben óraadói minőségben a honvédelmi ágazat gyakorló jogi és igazgatási szakembereivel. Ezek a szakértők többségében rendelkeznek tudományos fokozattal és az idegen nyelven történő kutatáshoz-oktatáshoz kellő nyelvismerettel is, amely a nemzetközi környezetben megvalósuló kutatásokban és oktatási tevékenységben is kiaknázható. Ezen kapcsolati háló a gyakorlatban is működik a honvédelmi jogi és igazgatási alapképzés (BSc), valamint a törzstiszti, illetve honvédelmi igazgatási tanfolyamok során, ahol az előadók között számos, a központi közigazgatásban szolgálatot teljesítő szakember is szerepet vállalt. Végül nem szabad elfeledkezni a tanszék munkáját segítő doktoranduszokról, sőt honvéd tisztjelöltekről sem, akik közül többen rendkívüli szorgalommal egész kimagasló teljesítményt nyújtanak a tudományos diákköri munkában.

2.1. A hadijog oktatása

A hadijog gyökerei a XVIII. századig nyúlnak vissza és e jogág folyamatosan fejlődött a XIX. században is. A jelentősége a második világháborúban és azt követően nőtt meg, illetve további kihívásokkal szembesült a 2001. szeptember 11-ét követően megváltozott geopolitikai környezetben²⁴. Jelenleg

²⁴ E témakör kapcsán példaként lásd a tanszékünkön is óraadóként tevékenykedő Spitzer Jenő kutatásait: SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban*,

már nem csak a nemzetközi humanitárius jog²⁵ egyezményeit elfogadó országok haderőinek tevékenységére van hatással, hanem az egyezményeken kívüli államokat is befolyásolja. A Nemzetközi Vöröskereszt emellett világszerte folyamatos erőfeszítéseket tesz a nemzetközi humanitárius jog érvényre juttatásában is.²⁶

A hadijog lényegében egyszerre szolgál katonai és humanitárius érdekeket és igényeket. Az utóbbi évtizedekben az extraterritoriális katonai akciók számának és intenzitásának folyamatos növekedése tapasztalható. Ezen missziók többsége más államok területén külföldi katonai jelenlétet okozott és ez a megszállt területekre, valamint a megszálló államok katonai jelenlétére és ezek jogállására irányította a figyelmet. A fenti hiátust érzékelve az alábbi tárgyak indultak a tanszék alapítása óta.

különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019.; SPITZER Jenő: A dróntámadások nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének egyes kérdései, kitekintéssel a drónok védelmi célú alkalmazásának más perspektíváira, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 101-146. o.; SPITZER Jenő: A felfegyverzett drónok alkalmazásának egyes nemzetközi jogi kérdései, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 172-190. o.

²⁵ A nemzetközi humanitárius jog legfontosabb forrásai a Hágai Egyezmények (1899 és 1907), valamint a Genfi Egyezmények (1949), amelyek mellett számos részterületet érintő nemzetközi egyezmény is hatályban van.

²⁶ ARAI Yutaka: *The law of occupation: continuity and change of international humanitarian law, and its interaction with international human rights law. International law in Japanese perspective, v. 11*. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 90. o.

2.1.1. Law of Armed Conflict and Military Occupation

A tantárgy az ERASMUS képzés igényeit kívánja kielégíteni, természetesen angol nyelven. Részletesen foglalkozik a nemzetközi hadijog rendszerével és forrásaival, hadijogi alapelvekkel, de foglalkozik a jelenkori ún. vegyes konfliktusokkal, az önvédelem és a terrorfenyegetettség jelenlegi helyzetével és szabályozásával. A tanszék munkatársai különös figyelmet fordítanak a tárgy oktatása során a személyek jogi helyzetére a nemzetközi hadijog területén: a hadifogoly státuszára, a polgári személyek helyzetére és a harcosokat megillető jogokra.

2.1.2. Law of Belligerent Military Occupation

A hadijogon belül - az aszimmetrikus hadviselés és megszállás sajátosságai következtében - az ellenséges megszállás joga (*law of belligerent occupation*) különösen felértékelődött és hangsúlyt kap a tanszéki oktatás során. A külföldi hallgatók a tárgy megalapítása óta kivétel nélkül minden szemeszterben igénylik kurzus indítását, amely egy angol nyelvű beadandó dolgozat értékelésével zárul.

2.2. A honvédelmi jog oktatása

2015-től alapvető hangsúlyeltolódások merültek fel a Magyar Honvédség feladatrendszerét érintő közjogi szabályozásban. Ezek sarokpontjaként különösen a következők ragadhatók meg:

- a Honvédség rendészeti – különösen illegális migrációkezelési – közreműködői tevékenysége,
- terrorveszélyhelyzet idején a Honvédség felhasználásának lehetősége,
- a Honvédség közreműködése magyar állampolgárok külföldi válságövezetektől történő kimenekítésében,

- a Honvédség szerepe a pandémia kezelését és következményeinek enyhítését célzó feladatokban.

Ezek szükségszerűen magukkal hozták a honvédelmi jog és igazgatás átalakulását, sőt a katonai szolgálati jogviszony továbbfejlesztését is. 2020-ban a Magyar Honvédség személyi állományának közreműködése a COVID-19 betegséget okozó koronavírus terjedésnek lassításában, a fertőzés egészségügyi és gazdasági következményeinek felszámolásában a közbeszédbe is beszivárgó témává vált. Személyes érintettségük (elsősorban közreműködési kötelezettségük) miatt ezeket, valamint a honvédelmi szabályozás és a további biztonsági kihívások változásainak kölcsönhatásait szintén ismerniük kell a honvédtiszteknek, illetve tisztjelölteknek. A Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék a megalapításától kezdve vizsgálja ezen új típusú szabályozási kihívásokat legújabb elemként a jelenleg is pandémiás helyzetre is kitérve. Kétségtelen tehát, hogy rendkívül fontos a honvédelem meglévő intézményrendszerének és katonai szolgálat jogviszonyának oktatása, amelyet a tanszék elsősorban, de nem kizárólagosan az alábbi tárgyakon keresztül old meg.

2.2.1. Honvédelmi jog és igazgatás

A tárgy kurzusainak oktatása során minden félévben, huszonnyolc órában, valamennyi alapszakon kapnak ismereteket a honvéd tisztjelöltek a honvédelmet érintő új típusú kortárs kihívásokról és azok szabályozási kérdéseiről hazai és nemzetközi viszonylatban. Megismerik a honvédelmi jog szabályozóit, az Alaptörvény honvédelemre vonatkozó rendelkezéseit. Rendkívül fontos szolgálatteljesítés során, hogy a tisztjelöltek már az első évfolyamtól tisztában legyen a katonai jogállással, függelmi viszonyokkal és a parancsadás

szabályaival és korlátaival. Tudniuk érdemes a vezénylés, megbízás és a kinevezés fogalmi közötti különbségeket, illetve a fegyelmi, kártérítési és járadék szabályokat.

A Magyar Honvédség új típusú rendészeti közreműködése (2015) és felhasználása (2016) megköveteli a katonák lőfegyverhasználatának és egyéb kényszerítő eszközök alkalmazásának behatóbb ismeretét, illetve a nem különleges jogrendi válsághelyzetek szabályozásait és azok honvédelmi vonatkozásait. Az alaptörvény kilencedik módosítása felhívta a figyelmet a különleges jogrendi tényállások funkcióira, tartalmára, illetve az alkalmazható rendkívüli intézkedésekre és a különleges jogrend honvédelmi igazgatási feladataira központi, területi és helyi szinten.

2.2.2. Alegységparancsnoki gyakorlati ismeretek

Kollokviumi tárgyként a Honvédelmi jog és igazgatás tantárgy oktatása során az első évfolyamos tisztjelölteknek a szabályozás minél szélesebb körű megismertetését célozzuk meg, e tárgy oktatása során viszont már a tiszti pálya első időszakától megjelenő honvédelmi jogi és igazgatási kérdések gyakorlati megoldására fókuszálunk. Az összes óraszám negyede ezért gyakorlati feladatok feldolgozásából áll. A tanszék célja, hogy a harmadéves tisztjelölt átfogóan ismerje a nemzetközi – Európai Unió, Észak-atlanti Szerződés Szervezete, Egyesült Nemzetek Szervezete – környezetben, a háborús és békeművelési helyzetekben, a különböző vallási, etnikai és kulturális területen való feladatvégrehajtás (jog)szabályait. További tanszéki cél, hogy átfogó módon és gyakorlati szempontból képes legyen már az első tiszti beosztás ellátásához szükséges jogi ismeretek alkalmazására egy fegyelmi, kártérítés, büntető vagy bármely jogi eljáráshoz kapcsolóan.

2.2.3. Hungarian military law

A tantárgy az ERASMUS képzés igényeit kívánja kielégíteni, angol nyelven. A magyar honvédelmi jog pozitív jogi szabályozását oktatjuk, részletes választ adva a külföldi hallgatók magyar jogi szabályozással (a honvédelem jogi szabályozói, az Alaptörvény honvédelemre vonatkozó rendelkezései, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény, a honvédek jogállásáról szóló törvény, a honvédelmi kötelezettség rendszere, stb.) kapcsolatos igényeire.

2.2.4. Transition military to civilian life

A humán rekonverzió kérdését egyetemes, történeti, valamint jelenlegi szabályozás keretei között angol nyelven bemutató tárgy. Részletesen tárgyalja a kiszolgált, feleslegessé vagy alkalmatlanná vált katonák társadalmi visszailleszkedésének kérdését. Hosszabb, konszolidáltabb időszakban is a szolgálatukat befejező katonák visszavezetése a társadalomba általában kisebb létszámot érint, tervezhetőbb, de mindig adekvát szabályozást, kiépített rekonverziós intézményrendszert és körültekintő végrehajtást igényel. Ez a beilleszkedési-visszailleszkedési probléma régóta a közbeszéd tárgya is. A külföldi hallgatók a tárgy megalapítása óta kivétel nélkül minden szemeszterben igénylik külön kurzus indítását, amely egy angol nyelvű beadandó dolgozat értékelésével zárul.

3. A HONVÉDELMI IGAZGATÁS OKTATÁSA

A jogi képzések mellé a szabályozási változások miatt nélkülözhetetlenné vált a honvédelmi igazgatási képzés is,

amelynek célja a honvédelmi igazgatás döntéselőkészítő és szakmai szerveinél beosztásban lévők számára a védelmi, illetve a honvédelmi igazgatás átfogó, elméleti és gyakorlati aspektusból történő bemutatása.

A jelenlegi pandémiás és egyéb biztonsági kihívások miatt Magyarország fegyveres védelme komplexebbé és aktívabbá vált, amely új dimenziót nyitott a honvédelmi és rendvédelmi szervek, valamint a civil közigazgatás mindennapi együttműködésében. Magyarországnak e kihívásoknak meg kell felelnie, ezért különös jelentőséggel bír azoknak a katonáknak, rendőröknek és kormánytisztviselőknek a védelmi, honvédelmi képzése, akik munkájuk során közvetve-közvetlenül védelmi, ezen belül honvédelmi feladatokkal kerülnek kapcsolatba.

Folyamatosan érdeklődés övezi az NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, az NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, valamint a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztálya közös szervezésében évente többször is megrendezett civil és katonai honvédelmi igazgatási tanfolyamokat. Ezek a továbbképzések a honvédelmi felkészítés tekintetében egyedülállók. Rendeltetésük a honvédelmi szervezetekben és a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 18. §-ban meghatározott honvédelemben közreműködő szerveknél munkakört betöltők bevezetése a védelmi igazgatás, azon belül a honvédelmi igazgatás, továbbá a honvédelem rendszerével kapcsolatos ismeretkörbe. A civilek esetében képzések célja továbbá a honvédelem, különösen a Magyar Honvédség, mint sajátos állami alrendszer bemutatása, valamint a válsághelyzeti felkészülés honvédelmi vonatkozásainak megismertetése, ideértve a különleges jogrend

eseteit is. A katonák számára cél még szakterületüket érintő szabályozási aktualitások részletes bemutatása, valamint a holisztikus szemlélet kialakítása.

Az oktatók a honvédelmi igazgatás döntéselőkészítő és szakmai szerveinél beosztásban lévők számára a honvédelmi igazgatást rendszerszemlélettel, elméleti és gyakorlati aspektusból mutatják be. A képzés eredményeként a résztvevők nem csupán szakterületük szabályozási és gyakorlati sajátosságait ismerik meg, hanem betekintést nyernek a teljes hazai honvédelmi igazgatásba is. A képzés a védelem terén is lehetőséget teremt a civil közigazgatási szakemberek tapasztalatainak, ismereteinek bővítésére, ezzel hozzájárulva az állam- és közszolgálat-fejlesztés védelmi célkitűzéseinek megvalósításához.

A szervezők a tematikákat úgy módosítják, hogy a beiskolázottak minél szélesebb képet kapjanak a honvédelem rendszeréről és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási feladatokról. 2020-tól a pandémiás szabályozásokat és tapasztalatokat is igyekeznek bemutatni.

Az előadókat a Nemzeti Közsolgálati Egyetem különböző karai, a Honvédelmi Minisztérium és egyéb szervezetek delegálják. A katonák közül 10-40 fő, a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó belügyi szervek hivatásos állománya, valamint a honvédelmi igazgatási továbbképzés Országos Rendőr-főkapitányság védelmi tisztjei számára tartott tanfolyamokra 20-40 fő, a kormánytisztviselők számára tartott tanfolyamokra 100-400 fő jelentkezik évente.

4. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A jogi oktatásnak a katonai felsőoktatásban több generációja is elkülöníthető. A tisztképzés kezdetben a klasszikus katonai

parancsnoki, szabályzatismereti tárgyakra koncentrált, és csak a 20. században jelent meg a nemzetközi hadijogi képzés. A kommunista hatalomátvételekor a jogi oktatást – és ezzel az Európa-konform, jogállamiságon alapuló tiszti szemléletmód egy fontos elemét is – száműzték, és annak kényszerű hiátusát követően először az egyszerű szabályzatismeret, majd a (katonai) büntetőjogi oktatás dominált. A jog ezért a '90-es évek közepéig a katonai büntetőjog szinonimáját képezte a felsoktatásban. *A honvédelmi jogi, és honvédelmi igazgatási képzés tudományos hátterét a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (1997), a lehetőségét pedig a Honvédelmi Jogi és Igazítási Tanszék (2017) alapítása teremtette meg.*

A tanszéki és külsős oktatóknak a katonai felsőoktatásban az első évfolyamon a hadijog és a honvédelmi jog, sőt a honvédelmi igazgatás elméletét is közel teljes körűen szükséges bemutatni és számon kérni a tisztjelöltektől és tisztektől, miközben a felsőbb évfolyamon a tiszti életpálya professzionalitásához szükséges jártasságot is meg kell teremtenie.²⁷

A hadijog és a katonai jog valamennyi oktatójának tudatában kell lennie, hogy általában a közjog egy rendkívül száraz, katonák részéről a közelmúltig kevésbé értékelt és számtalan tévhittel (pl. a jog csak akadályozza a parancsnokot) terhelt oktatási területe. A joggal szembeni kezdeti idegenkedést, és érdektelenséget az oktatónak pedagógiai és andragógiai ismereteivel, segítőkészségével, fegyelmezettségével és felkészültségével kell ellensúlyoznia. Ezen általános jogi felsőoktatási követelményeken túl a

²⁷ HAUTZINGER Zoltán: A katonai jogi képzésről, In: HAUTZINGER Zoltán – VERHÓCZKI János (szerk.): *Sodorvonalon: tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére*, Budapest, Kódex Nyomda, 2012, 93. o.

legfontosabb hadijogi és katonai jogi oktatási követelmények megítélésem szerint tíz pontban összegezhetők.

A hadijog és a honvédelmi jog oktatása során folyamatosan figyelembe kell venni, hogy az előzetes jogi alapismeretekkel rendelkező tisztjelöltek és hallgatók aránya elenyésző. A legfontosabb ezért a magyar jogrendszer és jogforrási hierarchia alapos ismertetése (1), amely kiindulópontja lehet a honvédelmi jog további oktatásának. A hadijogi oktatás esetében ez éppen fordítva vált be: a Nemzetközi Büntetőbíróság leginkább közérdeklődésre számottevő jogeseteinek (2) kibontásán keresztül vezetjük rá a hallgatókat a hadijog alapelveire, valamint a háború indítás jogának (*jus ad bellum*), illetve a hadviselés szabályaira (*jus in bello*). Minden esetben kiemelt figyelmet fordítunk a szemléltetésre (3), hogy a rendelkezésre álló órakeretbe a lehető legtöbb, de még mindenképpen érthető jogi ismeretanyag férjen bele. A tanszék oktatói igyekeznek mindezt úgy végezni, hogy az összetett szabályozás túlzott egyszerűsítésének hibájába ne essenek, ezáltal nehogy végzetesen félremagyarázzák a jogszabályt. Számos alkalommal a tisztjelöltek és tisztek között joghallgatók is helyt foglalnak (egymás után vagy párhuzamosan végzik mindkét képzést), de emiatt nem szabad, hogy bármelyik jogi kurzus szimpóziumra váltsón, hanem az oktatónak a többség tudásszintjéhez kell igazítania előadását. Megjegyzendő, hogy a hadijog és a katonai jog egyaránt bonyolult jogterület, mégis a hadijog az azt alkalmazó katonák számára bizonyos fokig egyszerűsíthető (jogos és jogtalan cselekmények elválasztása, megengedett és tiltott célpontok, harceljárások, fegyverek kérdése), a katonai jog viszont sohasem. A hadijog alapján például át kell adni a parancsnoknak (felettesnek) az elfogott ellenséget, a hadifogoly státusz fennállásáról bíróság, nem a

harcoló katona kell döntsön, így bonyolultabb megítélésű kérdések az oktatás tárgyán kívül helyezhetők. Sem a hadijogi, sem a katonai jogi képzés a felsőoktatásban nem szabad beleessen abba a hibába, hogy túlzottan nagy mennyiségű joganyagot követel a tisztjelöltektől, illetve tisztektől (4). A hadijog és honvédelmi jog széles vertikumú joganyagát és a rájuk épülő joggyakorlatát ezt figyelembe véve kell súlyozni (5) a tantárgyi programokban is. A katonai jog területén a katonai jogállást részletszabályait például részletesen szükséges ismertetni, mert lényeges hiátus tapasztalható gyakran még magasabb évfolyamokon is, pedig e jogterület nem ismerésének a legkomolyabb jogkövetkezmenyei lehetnek. Egyrészt a joggyakorlat alapján kell meghatározni az ismertetendő jogszabályokat, amelyek nem minden esetben esnek egybe a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyükkel²⁸ és ezeket szükséges bemutatni, másrészt a részletszabályok elérhetőségét tanácsos megadni. Tanfolyami és mesterképzésen már az első órán érdemes egy rövid, de mindenképpen kölcsönös bemutatkozás során felmérni (6), hogy milyen területen szolgálnak a beiskolázottak. Ezáltal az adott tantárgyi program keretei között bizonyos, a hallgatók beosztásához közelebb eső jogterületek részletesebben kerülhetnek oktatásra. Fontosnak tartom, hogy az oktató rendelkezzen több éves jogi praxissal (előzetes jogi tiszt, illetve jogtanácsosi szolgálat) és/vagy csapatgyakorlattal (7), hogy egyrészt hiteles és vitaképes legyen a hallgatósága előtt, másrészt a valós gyakorlati példákat tudja bemutatni, harmadrészt ismerje a

²⁸ Rendkívül gyakori, hogy a beiskolázott tiszt állomány számára éppen bizonyos rendeleti szabályozás megismerése ad érdemi segítséget a mindennapi szolgálatteljesítés során. Ez természetesen nem vezethet a magasabb szintű jogforrások felületes ismeretéhez, mert ez az rendeleti szabályozás érthetőségét, illetve rendszerben látását nehezítené meg.

gyakorlati jogalkalmazás kulcsterületeit.²⁹ A katonai felsőoktatásban az oktatás során a párbeszéd, a visszacsatolás és a személyre szabott értékelés a kulcs (8). A jogszabályoknak a hallgatóságra zúdítása még magyarázatok mellett sem képes önmagában a figyelmet fenntartani. Különösen igaznak tartom ezt a Z generációra. Rendkívül fontosnak tartom az önbecsülés támogatását, a folyamatos kérdéseket és viszontkérdéseket a hallgatók részéről és felé, a hallgatók elismerését, amely dinamikát kölcsönözhet valamennyi kurzusnak (9). Végül javaslom az innovatív oktatási és online technikák presszionálás (10) alkalmazását. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem szerencsére élen jár ezek rendszeresítésében,³⁰ de az oktatónak nem szabad ezekre „ideiglenes pandémiás mankóként” tekintenie. Saját tapasztalatom az, hogy a jogi oktatás (videók, hanganyagok, követelmények, hazai és külföldi szakirodalom és a legkülönbözőbb formátumú szakanyagok hozzáférhetővé tétele) és tudásfelmérés (tesztek, automatikusan plágiumellenőrzött dolgozatok, feleletválasztós kérdéssorok, számtalan értékelési módszerrel) során olyan hatékonyság- és képességnövekedést tudunk velük elérni, amely a kizárólag jelenléti oktatás esetében többszörös időráfordítás és kötöttség mellett lenne lehetséges.

²⁹ Büntetőjogi jog területén nyilvánvaló, hogy néhány avitt, történelemkönyvekből visszaköszönő bűncselekmény (pl. zendülés) nem kaphat olyan részletes ismertetést, mint a mindennapi joggyakorlat során naponta elforduló másik (pl. szolgálatban kötelességszegés).

³⁰ CHRISTIÁN László: *A kreatív tanulása a jövő*, 2021, <https://www.uni-nke.hu/hirek/2021/01/29/a-kreativ-tanulase-a-jovo>.

MŰHELY

Vincze Viola

Az autonóm fegyverrendszerek alkalmazásával összefüggő egyes jogi kihívások

BEVEZETÉS

Számtalan fegyveres konfliktus zajlik jelenleg a világon és ezek a konfliktusok az alkalmazott technológiák tekintetében egyre összetettebbekké válnak. A kibernetikai és katonai technológia, valamint a robotika iránti érdeklődés és kutatás az elmúlt években ráirányította a figyelmet az ún. *autonóm fegyvertechnológiákra*,¹ a halált okozó autonóm fegyverrendszerek kifejlesztése és telepítése pedig számos jogi, technikai és etikai kihívást rejt magában. Az autonóm technológiákkal kapcsolatos tudományos gondolkodást egy éles törésvonal jellemzi az instrumentalista és deontologista kutatók között, amelyet Liebllich és Benvenisti „technológiai optimizmusként és pesszimizmusként” aposztrofál.² Az előbbi (instrumentalista) álláspont alapvetően eredmény- és következményorientált, ahol az előre meghatározott célkitűzések határozzák meg az azok eléréséhez szükséges eszközöket, akár az autonóm rendszerek használatát is. A

¹ Autonóm fegyvertechnológiák alatt jelen tanulmány szerzője összetett fegyverrendszerek „önvezérlését” érti, az emberi közrehatás nélküli működés fokát bizonyos funkciók kapcsán (például a célpontok kiválasztása, követése, támadása).

² Eliav LIEBLICH - Eyal BENVENISTI: The obligation to exercise discretion in warfare: why autonomous weapons systems are unlawful, In: BHUTA, Nehal –BECK, Susanne – GEIB, Robin – HIN-YAN Liu, Claus KREB (szerk.): *Autonomous Weapons Systems – Law, Ethics, Policy*, Cambridge University Press, 2016, 251. o.

deontologista álláspont ezzel ellentétben inkább az emberi jogok és emberi méltóság esetleges sérelmére, az erkölcsi normák betartásának szükségére helyezi a hangsúlyt, és az egyes cselekmények elfogadhatóságát aszerint ítéli meg, hogy az morálisan helyes vagy helytelen. A morális kérdések mellett álláspontom szerint a jogi, politikai és katonai/harcászati kihívások képezik az autonóm fegyverrendszerek jellemzőivel és alkalmazásával foglalkozó viták alappilléreit.

Jelen tanulmány az autonómia különböző fokával bíró fegyverrendszereket összefoglalóan autonóm fegyverrendszerként nevezi, ezt a terminológiát alkalmazzák a nemzetközi jogi (hadijogi) jogforrások, valamint a legtöbb, ebben a témában írt tanulmány és szakkikk is. A hadijog, a fegyveres konfliktusok joga (Law of Armed Conflict, LOAC), a fegyveres összeütközések joga, a nemzetközi humanitárius jog (International Humanitarian Law, IHL) kifejezések ugyanazon nemzetközi jogi jogágra utalnak, latinul *jus in bello*-ra, azaz a fegyveres konfliktusok során alkalmazandó jogra. A hadijog szemében valamennyi hadviselő fél egyenlő, egyik fél sem rendelkezik több vagy kevesebb joggal attól függően, hogy fennáll-e a felelőssége egy fegyveres konfliktus kirobbanásáért. (A *jus ad bellum* megkülönböztetendő a *jus in bello*-tól, annak középpontjában a fegyveres erő alkalmazásához való jog áll, ez azon szabályok összessége, amely arra ad választ, hogy az egyes államok milyen esetekben és milyen feltételek fennállása esetén alkalmazhatnak fegyveres erőt egymással szemben.)

A már említett sokrétű kihívások közül az elemzés tárgya és célja az autonóm fegyverrendszerek fogalmának definiálása és jogszerűségük vizsgálata a hadijogi alapelvek szintjén. Felmerül a kérdés ezzel kapcsolatban, hogy az autonóm fegyverrendszerek alkalmazásának jogszerűségéről

történő gondolkodás mennyire spekulatív, mennyire érett arra, hogy nemzeti és nemzetközi szabályozásnak legyen tárgya. Véleményem szerint ezen fegyverrendszerek folyamatos fejlesztése és exponenciális alkalmazása műveleti területen mindenképp szükségessé teszi annak vizsgálatát, hogy felhasználásuk mennyire áll összhangban a hadijogi és emberi jogi szabályokkal, még akkor is, ha a kutatások alapján vízionált teljesen autonóm fegyverrendszer ma még nem létezik. Figyelemmel arra, hogy az utóbbi időben mennyi halálos áldozatot eredményezett az automatizált vagy autonóm fegyverrendszerek alkalmazása,³ a jogi keret vizsgálata többé már nem tekinthető idő előttinek.

2. AZ AUTONÓM FEGYVERRENDSZEREK FOGALMA

Kiindulópontom a jogszerűség tekintetében, hogy az autonóm fegyverrendszerek a hadijog alkalmazásában fegyvernek (hadviselési eszköznek) minősülnek. Akár élettelen tárgynak, akár algoritmusnak tekintjük, egy autonóm fegyverrendszer nem rendelkezik jogi személyiséggel, vagyis nem tekinthető a hadijog szerinti kötelezettségek alanyának. Nem ember, nem tekinthető kombattánsnak vagy emberekből álló harcoló alakulatnak és általában nem tekinthető hadviselési módnak sem.

³ Lásd például: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/01/obama-drones-strikes-civilian-deaths>; <https://www.thesun.co.uk/news/2933555/raf-using-drone-strikes-to-secretly-kill-british-jihadis-planning-terror-attacks-on-the-uk-from-syria-and-iraq/>; <https://www.irishtimes.com/opinion/letters/rise-of-the-killer-robots-the-future-of-war-1.4144365>.

3. A FEGYVER ÉS FEGYVERRENDSZER FOGALMA

A fegyver olyan tárgynak (például lőfegyver, harcokcsi elleni akna, ballisztikus rakéta) tekintendő, amelyet egy másik személy vagy tárgy, objektum elleni támadásra vagy harcra használnak;⁴ olyasmi, amit úgy terveztek és amely képes arra, hogy egy másik embert megöljön vagy tárgyokban nagyarányú kárt okozzon. Boothby ezzel kapcsolatban azt javasolja, hogy a fegyvert úgy definiáljuk, hogy ne csak kézzelfogható tárgyakat (például egy gépkarabélyt) jelöljön, hanem komplex rendszereket és képességeket is, amelyek fizikailag több komponensből állnak, mint az azok részét képező fegyverek.⁵ További kérdésként merül fel, hogy a fegyverek fogalma magában foglalja-e a nem-kinetikus fegyvereket is, például kiber, biológiai vagy vegyi fegyvereket és annak vizsgálata is szükséges lehet, hogy egy adott fegyver alkalmazásának kell-e fizikai hatással járnia. Álláspontom szerint a fegyverek hadijogi értékelésekor azokat a legtágabb értelemben kell meghatározni, ide sorolva tehát az autonóm fegyverrendszereket és a kiber képességeket is.

⁴ Oxford Learner's Dictionary, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/weapon>.

⁵ “[...] object, *system* or other capability that is used, intended or designed in order to cause injury or damage to an adverse party to an armed conflict.” William BOOTHBY: The regulation of weapons under IHL, In: DE VIDTS, Baldwin – BERUT, Gian Luca (szerk.): *Weapons and the International Rule of Law*, International Institute of Humanitarian Law, 39th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law Sanremo, 8th-10th September 2016, Franco Angeli, 2017, 37. o. www.iihl.org/wp-content/uploads/2017/08/Weapons-and-international-rule-of-law_Sanremo-Round-Table-2016-3.pdf.

Ami a fegyverrendszereket illeti, Schmitt és Thurnher úgy véli, hogy azok általában véve meghatározott fegyverek és az azok alkalmazásával kapcsolatba hozható tárgyak (“*items associated with its employment*”) összességét jelentik.⁶ Általában az autonóm fegyverrendszerek jogszerűségét vizsgáló tanulmányok szerzői – lévén többnyire jogászok – nem tudnak kellő mélységben foglalkozni ezen fegyverrendszerek egyes (technikai) komponenseivel, azok pontos működésével. Scharre és Boulanin azon kivételek közé tartoznak e tekintetben, akik rendszeresen vállalkoznak a rendszer magyarázatára.

Scharre úgy definiálja az autonóm fegyverrendszert, mint olyan rendszert, amely az alábbi elemekből tevődik össze:⁷

- ellenséges célpontok felkutatására és felismerésére programozott szenzor;
- döntéshozó komponens, amely dönt a célpont támadásáról, valamint;
- fegyver (vagy más úgynevezett „effektor”, például lézer), amellyel az ellenséget támadják.

Boulanin ennél valamivel kidolgozottabb technikai magyarázattal szolgál; az ő értelmezésében egy fegyverrendszer autonóm jellemzőit az alábbi technológiák teszik lehetővé:⁸

⁶ SCHMITT, Michael N. – THURNHER, Jeffrey S.: “Out of the Loop”: Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict, *Harvard National Security Journal*, 2013/4. szám, 234. o.

⁷ SCHARRE, Paul: *Army of None*, W. W. Norton & Company, 2018, 43. o.

⁸ BOULANIN, Vincent: Mapping the Innovation Ecosystem Driving the Advance of Autonomy in Weapon Systems, *SIPRI Working Paper*, December 2016, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Mapping-innovation-ecosystem-driving-autonomy-in-weapon-systems.pdf> 7. o.

- szenzorok, amelyek lehetővé teszik a rendszer számára a megadott környezetről történő adatgyűjtést, ezzel biztosítva, hogy a rendszer megkapja a célkitűzéseinek eléréséhez, feladatainak végrehajtásához szükséges releváns adatokat;
- számítógépes hardverek és szoftverek összessége, amelyek alkalmazásával, használatával a rendszer értelmezni tudja a szenzorokból gyűjtött információt és azt tervekké és cselekvésekké tudja „transzformálni”, azaz adatok értékes információvá történő alakítása a megfelelő elemzése és feldolgozása (e tekintetben a három legfontosabb komponens az érzékelő szoftver - sensing software - , az irányító szoftver - control software - és a számítógépes chip, amely együttesen képezi az autonóm fegyverrendszer „agyát”);
- kommunikációs technológia és ember-gép interfész, amely lehetővé teszi a rendszer számára, hogy más szereplőkhöz (akár ember, akár gép) való kapcsolódást, kommunikációt;
- „végeffektorok”, amelyek az egyes feladatok, cselekvések végrehajtását teszik lehetővé (a robotikában a végeffektor a stimuláció eredményeképp aktivált eszköz, általában a robotkar végén, amelynek funkciója a környezettel, illetve más tárgyakkal való interakció (tárgyak felemelése, áthelyezése, stb.); bármilyen eljárást csak robotkarok segítségével lehet automatizálni (és

optimalizálni), de a végeffektor az, amely lehetővé teszi, hogy egy robot végrehajtsa feladatát9).

Fentiek alapján tehát egy fegyverrendszer a fegyverek és a hozzá kapcsolódó számítógépes technológia, platform, valamint a működésükhöz szükséges katonai állomány összessége.

Az autonómia fogalma is meglehetősen nagy vihart kavart az utóbbi években a katonák, jogászok, valamint a robotikával és etikával foglalkozó szakemberek és tudósok körében. Az autonómia fogalma az autonóm fegyverrendszerek legegységesebb jellemzője, ez különbözteti meg minden más, hagyományos fegyvertípustól. Az autonómia egy autonóm fegyverrendszer legjellemzőbb tulajdonsága, Scharre fogalmazásában a „kognitív motor, amely a robotot hajtja.”¹⁰ Az általánosan elfogadott jelentés a fegyverrendszer azon képességét jelenti, amely alapján emberi beavatkozás nélkül végez el egy feladatot, a programozásának megfelelően. Ettől függően beszélhetünk például autonómiáról a navigáció, mozgás, akadályok elkerülése, környezet feltérképezése, célpont kiválasztása, nyomon követése, elérése terén. Az autonóm fegyverrendszerek lényege tehát az autonómia *fokában* ragadható meg, amelyet az alapját képező mesterséges intelligencia fejlettsége határoz meg. Az autonómiának alapvetően három szintjét vagy fokát különböztethetjük meg: az *automatikus*, az *automatizált* és az *autonómot*, amelyek

⁹ A fogalom kapcsán lásd például: <https://onrobot.com/en/blog/collaborative-robot-applications-practical-use-of-end-effectors>; <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/end-effector>; https://www.robotics.org/content-detail.cfm/Industrial-Robotics-News/What-is-an-End-Effector-and-How-Do-You-Use-One/content_id/9134.

¹⁰ SCHARRE: i. m. 15. o.

közül az utóbbi jelenti a legmagasabb szintű döntési, cselekvési szabadságot.

Az *automatikus* rendszerek és funkciók a stimulusra adott válasz elven alapulnak,¹¹ és nem rendelkeznek azzal a képességgel, hogy egy dinamikus környezetre válaszoljanak, ahhoz adaptálódjanak. Ezen rendszerekben a válasz közvetlenül a szenzorokba futó adatoktól függ, mint például egy gyalogsági akna esetében, amelyet az ember közelsége hoz működésbe. Nem rendelkeznek eltérő válaszlehetőségekkel a külső környezeti behatásoknak megfelelően (megmaradva a gyalogsági akna példájánál, nem tudnak különbséget tenni ezek az automatikus szerkezetek aszerint, hogy jogszerűen támadható kombattáns vagy az ellenségeskedésben közvetlenül részt nem vevő polgári személy hozza működésbe), éppen ezért került vizsgálatuk a nemzetközi jog keresttüzébe.¹² A külső behatásra adott reakció mechanikus, és előre meghatározott mechanikai eljáráson keresztül történik, ahol a válasz (például robbanás) nem tud kalkulálni a környezeti bizonytalanságokkal.¹³ Összefoglalva, az automatikus rendszerek oly módon vannak megtervezve, hogy egy vagy több környezeti hatást érzékeljenek, és amennyiben ez megtörténik, meghatározott módon reagálnak.

¹¹ SCHAUB, Gary – KRISTOFFERSEN, Jr. Jens Wenzel: *In, On, or Out of the Loop? Denmark and Autonomous Weapon Systems*, Centre for Military Studies, University of Copenhagen, February 2017, 8. o.

[https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/in-on-or-out-of-the-loop/In On or Out of the Loop.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/in-on-or-out-of-the-loop/In%20On%20or%20Out%20of%20the%20Loop.pdf).

¹² SCHAUB – KRISTOFFERSEN: i. m. 8. o.

¹³ BOULANIN, Vincent: *Mapping the Development of Autonomy in Weapon Systems*, A primer on autonomy, *SIPRI Working Paper*, December 2016, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Mapping-development-autonomy-in-weapon-systems.pdf>. 3-5. o.

Az *automatizált* rendszerek már több külső környezeti faktor érzékelésére (egy vagy több szenzor segítségével), és ennek megfelelő cselekvésre képesek. Az automatizált rendszerek esetén a számítógépes vezérlés egy „ha-akkor” szabály alapú struktúrát alkalmaz, azaz, az előre meghatározott input vagy behatás esetén a rendszer output-ja vagy cselekvése mindig ugyanaz lesz.¹⁴ Az automatizált rendszerek szintén szenzorokból gyűjtött, ámde összetettebb adatokkal tudnak dolgozni, mint az automatikus rendszerek, ugyanakkor a válasz még ebben az esetben is előre meghatározott, kiszámítható. Arra vannak programozva, hogy előre meghatározott szabályokat „kövessenek logikusan”¹⁵ annak érdekében, hogy megvalósítsák az előre meghatározott hatást. Alapvetően tehát az automatizált rendszerek előre programozott parancsokat hajtanak végre kiszámítható módon és szintén nem rendelkeznek a képességgel, hogy váratlan környezeti változásokra reagáljanak (például egy hajóról indítható rakétaelhárító rendszer a programjának megfelelően működik, egy viszonylag pontosan meghatározott műveleti területen,

¹⁴ CUMMINGS, M. L.: Artificial Intelligence and the Future of Warfare, *Research Paper, International Security Department and US and the Americas Programme*, January 2017

<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-26-artificial-intelligence-future-warfare-cummings-final.pdf>. 3. o.

¹⁵ WILLIAMS, Andrew: Defining Autonomy in Systems: Challenges and Solutions, In: WILLIAMS, Andrew P. – SCHARRE, Paul D. *Autonomous Systems: Issues for Defence Policymakers*, Norfolk Capability Engineering and Innovation Division, Headquarters Supreme Allied Commander Transformation, 2014, http://www.act.nato.int/images/stories/media/capdev/capdev_02.pdf. 32. o.

például öt tengeri mérföldet figyelve a hajó körül, és meghatározott időkeretben¹⁶).

Ha az *autonóm* rendszereket a fõnt összefoglalt automatikus és automatizált rendszerek mûködési elvével összevetjük, azt látjuk, hogy sokkal kifinomultabb döntéshozó eljárással rendelkezik, amely bizonyos funkciókat emberi beavatkozás nélkül lát el, jóllehet nem létezik tisztán meghúzható határvonal az automatizált és autonóm rendszerek között. Ami kiemelendõ, hogy a bemutatott automatikus és automatizált rendszerekkel ellentétben egy autonóm fegyverrendszer már valószínûségi érvelést alkalmaz, azaz a szenzorok által gyûjtött adatokat alapul véve „találgat” a lehetséges legjobb kimenetellel, cselekvéssel kapcsolatban.¹⁷ Másképp megfogalmazva, az autonóm rendszereket azon képessége különbözteti meg a kisebb fokú autonómiát alkalmazó rendszerektõl, hogy a cselekvéssel kapcsolatos döntést több lehetséges alternatíva közül választva, emberi ellenõrzés és irányítás nélkül hozza meg, jóllehet ez utóbbi jelen lehet a mûködés során a programozásnak megfelelõen.¹⁸

A Boulanin által használt struktúrában a fizikai rendszerek autonómiája úgy jelenik meg, mint három alapvetõ képesség integrációja: az érzékelés, a döntés és a cselekvés.¹⁹ Az érzékelés az adatgyûjtõ szenzorok alkalmazására és az érzékelõ szoftver által végzet adat összehordására és értelmezésére utal, a döntés az érzékelõ szoftver által feldolgozott adat felhasználásán alapuló

¹⁶ GEIß, Robin: The International-Law Dimension of Autonomous Weapons Systems, *Friedrich Ebert Stiftung Study*, October 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/11673.pdf>. 6. o.

¹⁷ CUMMINGS: i. m. 3. o.

¹⁸ BOULANIN: i. m. 3-5. o.

¹⁹ BOULANIN: i. m. 11-14. o.

döntéshozatalt jelöli, a cselekvés pedig az irányító rendszerek (algoritmusok) által meghozott döntések valós cselekvéssé alakítását vagy szoftver alkalmazásán keresztül vagy valamilyen fizikai eszközzel (végeffektorral), amelyek fizikai változás előidézésére képesek a környezetükben például kerekek, lábak, karok, fegyverek által. Az autonóm rendszerek osztályozása aszerint történhet, hogy *mikor* veszik át az emberek az irányítást:

- döntéshozatalnál: ahol az ember (parancsnok, kombattáns, fegyverrendszer kezelő) döntést hoz egy cselekménnyel kapcsolatban: félautonóm,
- beavatkozás, megszakítás esetén: ahol az ember beavatkozhat a cselekvéssel kapcsolatban: ellenőrzött autonóm,
- ellenőrzés, beavatkozás nélkül: ahol az ember nem játszik szerepet az érzékelés-döntés-cselekvés háromszögben: teljesen autonóm.

Egy némiképp eltérő rendszerben, amelyet többnyire OODA huroknak²⁰ neveznek, Scharre meglátása szerint a fegyverrendszer azon komponensek összessége, amelyek egy teljes támadó OODA hurok megvalósításához szükségesek: keresni (felfedezni) és észlelni („betájolni”, beazonosítani) ellenséges célpontokat, határozni azok megtámadásáról (dönteni), és végül a támadást végrehajtani (cselekedni).²¹ A hurok ebben a kontextusban a teljes OODA keretben történő

²⁰ OODA: observe, orient, decide, act, azaz megfigyelni, tájékozódni/tájékolódni, dönteni, cselekedni.

²¹ “A weapon system consists of the components necessary to complete an entire combat OODA loop: searching for [observe] and detecting [orient] enemy targets, deciding whether to engage them [decide], and engaging the targets [act].” SCHARRE: i. m. 43. o.

emberi érintettségre, beavatkozásra utal: a hurokban („in-the-loop”) lévő ember célpontspecifikus adatokat kap az autonóm fegyverrendszertől vagy más forrásból, és az így gyűjtött adatok alkalmasak arra, hogy az ember megalapozott döntést hozzon azzal kapcsolatban, hogy a bevetés végrehajtható vagy azt meg kell szakítani, törölni.²² A második kategória az ember szerepének vizsgálata a hurkon („on-the-loop”), amikor is alapvetően a fegyverrendszer hozza meg a döntést, de az embernek lehetősége van beavatkozni és egy megindított vagy indítandó támadást megszakítani, azaz felülírni a programot. A hurkon kívül („out-of-the-loop”) kifejezés pedig azt jelzi, hogy az embernek nincs tudomása vagy beavatkozási lehetősége,²³ azaz az ember teljesen kívül marad az OODA hurkon. Az OODA hurokkal kapcsolatban

Akár az érzékelés-döntés-cselekvés rendszerében, akár az OODA hurokban gondolkodunk, az autonómia mint önirányítás (az ellenőrizetlen működés képessége²⁴) csak azon funkciókra vonatkozik, amelyeket az emberek választanak. Ezeket a funkciók lehetnek *kritikus* (ideértve egy katonai célpont felkutatását, kiválasztását, érzékelését, beazonosítását, követését, támadását, megsemmisítését) vagy *nem kritikus*

²² BOOTHBY, William H.: *The Law of Attack*, Oxford University Press, 2012, 283. o.

²³ “not having knowledge of or involvement in something” GLORIOSO, Ludovica: Legal and Ethical Aspects of Cyberspace Operations and the use of the new military technologies, *NATO Legal Gazette, Articles on NATO Current Challenges*, Issue 37, October 2016, <https://www.ismllw.org/wp-content/uploads/2019/02/Legal-GazetteIssueNo-37.pdf>. 10. o.

²⁴ EKELHOF, Merel A. C.: Complications of a Common Language: Why it is so Hard to Talk about Autonomous Weapons, *Journal of Conflict & Security Law*, 2017/2. szám, 323. o.

(például felszállás, landolás, navigáció, üzemanyag utántöltés) funkciók.²⁵

4. A HADIJOGI ALAPELVEK

A II. világháború lezárását követő fegyveres konfliktusok során alkalmazott új haditechnikai fejlesztések, valamint a gyorsan változó körülmények szükségessé tették a humanitárius jogi szabályok módosítását. Ennek eredményeképp került elfogadásra a Genfi Egyezményeket²⁶ kiegészítő I. Jegyzőkönyv.²⁷ Az ebben kodifikált hadijogi alapelvek gyakorlati „átültetése” az ellenségeskedések során alkalmazandó célkiválasztási szabályokon keresztül történik, amely az autonóm fegyverrendszerek alkalmazásának központi kérdése. A nemzetközi humanitárius szokásjog integrálta a megkülönböztetés, az arányosság, a katonai szükségesség és emberiség elvét, valamint az elővigyázatosság elvét, mint a hadviselés eszközét és módját meghatározó és irányító normákat (szokásjogi elveket), amelyek az alkalmazandó jog

²⁵ Ekelhof szerint vita tárgyát képezik azon kritikus funkciók, amelyek meghatározzák, mely célpontok lesznek kiválasztva és a tényleges támadási funkció, ami fegyveres erő alkalmazását eredményezi. EKELHOF: i. m. 313. o.

²⁶ A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (I. Genfi Egyezmény), A tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (II. Genfi Egyezmény), A hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (III. Genfi Egyezmény), A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt Egyezmény (IV. Genfi Egyezmény).

²⁷ Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv (I. Jegyzőkönyv), 1977. június 8.

magyarázata, valamint a jogalkalmazás során is útmutatóul szolgálnak. Jogi és morális alapjai a humanitárius jognak; egyetemes értékek, amelyek a katonai magatartás mércéjéül szolgálnak.²⁸ A hadijogi általános alapelvek azonban tágabbak, mint a célkiválasztásra vonatkozó elvek. A célkiválasztási szabályok a megkülönböztetés elvét, arányosság elvét, valamint az elővigyázatosság követelményét foglalják magukba. Ez nem jelenti azt, hogy a katonai szükségesség és emberségesség elvére nem kell tekintettel lenni, pusztán arra utal, hogy konkrét kötelezettségek csak a különbségtétel, arányosság és elővigyázatosság elvéből származik. A megkülönböztetés és az emberségesség elvén belül értelmezendő fölösleges szenvedés okozásának tilalma az Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice - ICJ) szerint a szokásjog áthághatatlan elvei.²⁹ Természetesen ma már az arányosság elve és az elővigyázatosság elve is szokásjognak tekinthető.³⁰ Az ICJ hozzáteszi tanácsadó

²⁸ Írott szabályok hiányában a hadijogi elvek általános iránymutatásul szolgálnak a fegyveres konfliktusok idején alkalmazandó magatartásra vonatkozóan. *US Department of Defense Law of War Manual*, 12 June 2015, 51. o.
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>.

²⁹ “[...] are to be observed by all States whether or not they have ratified the conventions that contain them, because they constitute intransgressible principles of international customary law.” *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)* [1996] ICJ Reports 226, para 79.

³⁰ Rule 14. Proportionality in Attack „Launching an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated, is prohibited.” és Rule 15. Principle of Precautions in Attack “In the conduct

véleményében, hogy a hadijog meggyökeresedett alapelvei a hadviselés minden formájára és a múlt, jelen és jövő minden fegyvere esetében alkalmazandók.³¹

Az alapelvek tükrében felmerülő legfontosabb kérdések, hogy az autonóm fegyverrendszereket önmagukban jogszerűnek tekinthetjük-e? Kezelhetjük ezeket a fegyverrendszereket úgy, mint más fegyvereket, figyelmen kívül hagyva az egyes kritikus funkciókban meglévő magas szintű autonómiát (döntési jogosultságot)? Bízhatunk-e egy olyan, autonóm fegyverrendszer részére írt algoritmus által meghatározott döntéshozatalban, amely túl összetett bármely felhasználó (kombattáns, fegyverrendszer irányító vagy katonai parancsnok) részére, hogy azt mélységében megértse? A fegyverrendszerek alkalmazásáról döntő, azokat kezelő katonai állomány meg tud-e felelni a hadijogi alapelvekben és célképzési szabályokban foglalt előírásoknak?

4.1. A megkülönböztetés elve

A megkülönböztetés elvének legfontosabb célkitűzése a megkülönböztetés nélküli támadások megelőzése, amelynek előfeltétele, hogy a személyi állomány, ideértve többek között a katonai parancsnokot és a kombattánusokat is, stratégiai, műveleti és taktikai szinten is meg tudja különböztetni a nem

of military operations, constant care must be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects. All feasible precautions must be taken to avoid, and in any event to minimize, incidental loss of civilian life, injury to civilians and damage to civilian objects.” HENCKAERTS, Jean-Marie – DOSWALD-BECK, Louise: *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*, Cambridge University Press, 2005, https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule14.

³¹ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)* [1996] ICJ Reports 226, para 86.

támadható és támadható személyeket és javakat.³² A megkülönböztetés elve autonóm fegyverrendszerekre történő rávetítésének központi kérdése az lesz, hogy jogszerű katonai célpontok ellen alkalmazhatók-e autonóm fegyverrendszerek (mint hadviselési eszközök) oly módon, hogy az azok

³² I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 51. Cikk A polgári lakosság védelme

„1. A polgári lakosság és polgári személyek általános védelmet élveznek a harctevékenységekkel járó veszélyekkel szemben. E védelem hatékonysága érdekében minden körülmények között be kell tartani az alábbi szabályokat, amelyek kiegészítik a nemzetközi jognak más idevonatkozó szabályait.

2. A polgári lakosságot, valamint a polgári személyeket tilos megtámadni. Tilos minden olyan erőszakos cselekmény, vagy azzal való fenyegetés, amelynek elsődleges célja, hogy rettegést keltsen a polgári lakosság körében.

3. A polgári személyeket megilleti a jelen Címben biztosított védelem, amennyiben és ameddig nem vesznek közvetlenül részt az ellenségeskedésekben.

4. Tilos megkülönböztetés nélküli támadásokat indítani. Megkülönböztetés nélküli támadás az:

a) amely nem meghatározott katonai célpont ellen irányul;

b) amelynek során olyan harcmódot, vagy harceszközt alkalmaznak, amelyet nem lehet meghatározott katonai célpont ellen irányítani, vagy

c) amelynek során olyan harcmódot, vagy harceszközt alkalmaznak, amelynek hatásait nem lehet a jelen Jegyzőkönyv kívánalmi szerint korlátozni;

és ezért minden ilyen esetben megkülönböztetés nélkül egyaránt sújtja a katonai célpontokat és a polgári személyeket, illetve polgári javakat.”

52. Cikk A polgári javak általános védelme

„1. A polgári javak nem szolgálhatnak támadás, vagy megtorlás célpontjául. Polgári javaknak tekintendők mindazok a tárgyak, amelyek a 2. bekezdés meghatározása szerint nem katonai célpontok.

2. Támadást szigorúan csak katonai célpontok ellen lehet indítani. Csak azok a tárgyak minősülnek katonai célpontoknak, amelyek jellegüknél, elhelyezkedésükénél, céljuknál, vagy rendeltetésükénél fogva hatékonyan elősegítik a katonai műveletet és amelyek teljes, vagy részleges megsemmisítése, elfoglalása, vagy semlegesítése az akkori körülmények között meghatározott katonai előnyt jelent.”

használatáról döntő vagy a használatában részt vevő katonai állomány az alapelvben megfogalmazott követelményeknek megfeleljen.

Az alapelvek a katonai állománnyal szemben támasztanak követelményeket, és sem a jelenleg alkalmazott autonóm fegyverrendszerek, sem egy jövőbeni valóban teljesen autonóm rendszer nem tekinthető a hadijog alapján az alkalmazandó szabályok címzettjének vagy alanyának, ahogyan attól többen tartanak.³³ E tekintetben az autonóm fegyverrendszernek az a képessége, hogy hatékonyan és megbízhatóan megkülönböztesse a katonai és polgári célpontokat, elsősorban az irányító rendszer (algoritmus, mesterséges intelligencia) fejlettségétől, kifinomultságától függ, de emellett a műveleti környezet, a támadás körülményei, a támadott katonai célpontok, illetve az alkalmazás időtartama is fontos szerepet játszik az értékelésben.³⁴ Ford megállapítása e tekintetben, hogy a környezet és a gép közti interakció kritikus, tekintettel arra, hogy a rendszer képessége, hogy különbséget tegyen támadható célpontok és nem támadható személyek/objektumok között, olyan funkció, amely az algoritmus és a műveleti környezet komplexitásától függ.³⁵

Meggyőződésem, hogy egy autonóm fegyverrendszer aktiválása mindig emberi döntéshozatal és értékítélet eredménye, ami feltételezi, hogy az adott fegyverrendszer

³³ Lásd például CHENGETA, Thompson: *Are Autonomous Weapon Systems the subject of Article 36 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions?*, 10 April 2014, <https://ssrn.com/abstract=2755182> (letöltve: 2020.12.31.).

³⁴ Lásd bővebben SCHMITT, Michael N. –WIDMAR, Eric W.: “On Target”: Precision and Balance in the Contemporary Law of Attack, *Journal of National Security and Policy*, 2014, 398. o.

³⁵ FORD, Christopher M.: Autonomous Weapons and International Law, *South Carolina Law Review*, 2017, 413. o.

alkalmazásával a döntéshozó képes a célpont pozitív beazonosítására, és ezáltal a kiválasztásáért és alkalmazásáért felelős személyek nem sértik meg a megkülönböztetés elvét, azaz csak jogszerű célpontok kiválasztása és támadása történik. Ezzel kapcsolatosan az egyik legfontosabb kérdés, hogy az alkalmazni tervezett fegyverrendszer megfelelő képességekkel bír-e a célpontok felismerésére, természetük és jellemzőik értékelésére az adott műveleti környezetben. Elméletileg bizonyos autonóm fegyverrendszerek rendelkeznek azzal a képességgel, hogy meghatározott körülmények között megfeleljenek a megkülönböztetés elve által támasztott követelményeknek³⁶, de ez a megfelelés – többek között – a műveleti környezettől, a szenzorok érzékenységtől és a fegyverrendszer irányító rendszerétől, valamint az azonosítandó katonai célpont természetétől is függ. Az előre programozott kritériumoknak (pl. méret, kiterjedés, hőkibocsátás, stb.) való megfelelés képessége alapján lehet csak azt mondani, hogy a megkülönböztetés alapelveinek történő megfelelés lehetséges.³⁷ Ezen inputok, paraméterek (például a katonai célpont jellege, például ballisztikus rakéta, térbeli kiterjedése, hőkibocsátása, stb.) programozása objektív kritériumokon kell, hogy alapuljon vagy legalábbis hiteles és elégséges hírszerzési információkon.³⁸ Egyes esetekben a

³⁶ Amikor olyan célpontok támadása történik, amelyek jellegüknél, elhelyezkedésüknél, céljuknál, vagy rendeltetésüknél fogva hatékonyan elősegítik a katonai műveletet, a járulékos veszteség lehetősége minimális, stb.

³⁷ WAGNER, Markus: The Dehumanization of International Humanitarian Law: Legal, Ethical, and Political Implications of Autonomous Weapons Systems, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2014, 1371. o.

³⁸ CHENGETA, Thompson: Measuring Autonomous Weapon Systems against International Humanitarian Law Rules, *Journal of Law and Cyber Warfare*, 2016, 66. o.

fegyverrendszer jobb választásnak bizonyulhat tekintettel annak magasabb fokú precizitására és a kisebb esély a saját állomány sérülésére vagy járulékos kárra, mint más fegyverek. Megalapozott döntéshozatal során a műveleti terület ismerete, amelyben a fegyverrendszer alkalmazása tervezett, szintén kritikus lehet, tekintettel arra, hogy megkülönböztetés képességét nagymértékben befolyásolhatja.

4.2 Az arányosság elve

Ahogy az főtebb kifejtésre került, egyes katonai célpontok azonosítása megvalósítható autonóm fegyverrendszerek alkalmazása révén (ezáltal megfelelve a megkülönböztetés alapelveinek). Ez ugyanakkor nem mentesíti a döntéshozókat az arányosság elvének megsértésével végrehajtott támadásokért,³⁹ amelyek túlzó járulékos kárral járnak.⁴⁰

Az arányosság elvének legfontosabb célja, hogy a polgári személyeket és lakosságot védje az aránytalan (a támadástól várt katonai előny mértékét meghaladó) személyi sérüléstől és anyagi károktól a polgári személyek és javak

³⁹ SCHMITT, Michael N.: Autonomous Weapon Systems and International Humanitarian Law: A Reply to Critics, *Harvard National Security Journal Features*, 5 February 2013, <http://harvardnsj.org/2013/02/autonomous-weapon-systems-and-international-humanitarian-law-a-reply-to-the-critics/>. 18. o.

⁴⁰ “The basic obligation to spare civilians and civilian objects as much as possible must guide the attacking party when considering the proportionality of an attack. In determining whether an attack was proportionate it is necessary to examine whether a reasonably well-informed person in the circumstances of the actual perpetrator, making reasonable use of the information available to him or her, could have expected excessive civilian casualties to result from the attack.” *Prosecutor v Stanislav Galić* (Judgment and Opinion) ICTY-98-29-T, 5 December 2003, para 58. <http://www.icty.org/x/cases/galic/tjug/en/gal-tj031205e.pdf>.

tekintetében (járulékos kár).⁴¹ A már ismertetett megkülönböztetés elve előfeltétele az arányossági elemzésnek, tekintettel arra, hogy a megkülönböztetés alkalmazása a járulékos kár elemzésének előfeltétele, hiszen nem állapítható meg a polgári személyek életében, testi épségében várható sérülés és a polgári javakban várható kár mértéke, ha a polgári és katonai célpontok megkülönböztetése nem lehetséges. Az arányosság elve alapján a katonai állománynak két alapvetően különböző kategóriát kell mérnie és értékelnie.

A mérleg egyik oldalán a támadással járó, előrelátható, de nem szándékos hátrányos következmények (polgári személyek sérülése és polgári javakban keletkezett kár) található, amelyeket a mérleg másik oldalán lévő, támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előnyhöz kell mérni, ami azonban kontextusfüggő és dinamikusán változik a fegyveres konfliktus során. Ha mindezt autonóm fegyverrendszerek alkalmazására vetítjük, az egyik legfontosabb kérdés az lesz, hogy a támadástól várható katonai előny kevésbé kézzelfogható, és a műveletek előrehaladtával változó természete tudatában (amely egy gyakorlott döntéshozónak is kihívást jelent), hogyan képes egy algoritmus a támadás arányosságát értékelni. A tervezett támadás arányosságát mindig annak jóváhagyása és megkezdése *előtt* kell elemezni

⁴¹ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 51. Cikk A polgári lakosság védelme

“5. Többek között az alábbi támadásmódok minősülnek megkülönböztetés nélkülinek: [...]

b) az olyan támadás, amely a polgári lakosság körében feltehetően annyi áldozatot követel és annyi sebesülést okoz, valamint a polgári javakban akkora károkat idéz elő, hogy azok önmagukban, vagy együttesen meghaladnák a támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előny mértékét.”

(és nem a támadás végrehajtását követően),⁴² ami annak biztosítását igényli a katonai parancsnoktól, hogy a támadástól várható járulékos kár nem legyen túlzó a támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előnyhöz képest.⁴³

A megkülönböztetés elvénél a probléma lényege az irányító rendszer inherens képessége a jogszerű katonai célpontok felismerésére, azonosítására. Az arányosság esetében azonban, elfogadva, hogy egy autonóm fegyverrendszer képes a járulékos kár elemzésének végrehajtására, a középpontban egy dinamikus környezetben a támadástól várható katonai előny elemzése áll. Bizonyos paraméterek programozhatóak, főleg a járulékos kár elemzése kapcsán, azonban az adott időpontban a támadástól várható katonai előny értékeléséhez a szituáció átfogó és alapos ismerete, a stratégiai, műveleti és taktikai célkitűzések, valamint az elérhető információk feldolgozásának és értékelésének képessége is szükséges. Ez csak akkor valósítható meg a gyakorlatban, ha az autonóm fegyverrendszer rendkívül fejlett mesterséges intelligenciával rendelkezik, valamint képes a művelettel kapcsolatos, megfigyelésből és hírszerzésből eredő friss információk fogadására, értelmezésére és feldolgozására. Jelenleg ez a képesség még távolinak tűnik, mert a fegyverrendszerek stratégiai és politikai célok elemzésére vonatkozó képessége

⁴² Mayorga szerint a katonai szükségesség lehetővé teszi a hadviselő felek számára, hogy halálos erőt alkalmazzanak és jogszerű célpontokat támadjanak, ideértve fegyveres csoportok tagjait, amíg az a megkülönböztetés, arányosság és elővigyázatosság elvének figyelembe vételével történik. MAYORGA, Ofilio: Arbitrating War: Military Necessity as a Defense to the Breach of Investment Treaty Obligations, *Humanitarian Policy and Conflict Research Policy Brief*, August 2013, <https://ssrn.com/abstract=2630345>. 4. o.

⁴³ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 51 (5) (b) cikk.

nem kézzel fogható.⁴⁴ Ezt tovább nehezíti, hogy a jelenleg emberek által végzett arányossági értékelés “nehéz, kalkulálhatatlan választásokat” jelent, amelyekkel kapcsolatban az egyes emberek közt sincs egyetértés.⁴⁵

Ma a szakirodalomban általánosnak tekinthető az egyetértés, hogy az arányosság elvének alkalmazásához szükséges ilyesfajta „absztrakt gondolkodás” képességével egy összetett és gyorsan változó környezetben csak az emberek rendelkeznek. Ugyanakkor annak elérése az exponenciálisan fejlődő mesterséges intelligencia kutatások tükrében mégsem tekinthető tudományos fikciónak. Schmitt szerint annak érdekében, hogy egy fegyverrendszert az adott művelési környezetben az arányosság elvével összhangban alkalmazhassanak, a programozónak meghatározott értéket kell rendelnie a polgári személyek életéhez, sérüléséhez, valamint a polgári javakban esett kárhoz is valamennyi jogszerűen támadható katonai célpont kiválasztása esetében.⁴⁶ Ezeknek az értékeknek a meghatározását a döntéshozatalban részt vevő állomány (NATO műveletek esetében a járulékos kár felső határáról döntő Észak-atlanti Tanács) végzi a hadijogi alapelvek összességére való tekintettel. A döntésnek való megfelelés érdekében meg kell szakítani a támadást, amennyiben a támadástól várható személyi sérülés és járulékos kár meghaladja az előre meghatározott értéket.

⁴⁴ KALMANOVITZ, Pablo: Judgment, Liability and the Risks of Riskless Warfare, In: BHUTA, Nehal – BECK, Susanne – GEIB, Robin – HIN-YAN Liu, Claus KREB (szerk.): *Autonomous Weapons Systems – Law, Ethics, Policy*, Cambridge University Press, forthcoming in 2016, 8. o.

https://www.academia.edu/11513183/Judgment_Liability_and_the_Risks_of_Riskless_Warfare_in_Bhuta_et_al_eds_Autonomous_Weapons_Systems_Law_Ethics_Policy_2016_?auto=download.

⁴⁵ Uo. 6. o.

⁴⁶ SCHMITT: A Reply to Critics, 2013, 20-21. o.

Napjainkban egyelőre még emberek hozzák a támadás arányosságával kapcsolatos döntéseket, ezáltal az alapelvnek való megfelelés felelőssége őket terheli.⁴⁷ A legmagasabb szintű parancsnokság dönt egy autonóm fegyverrendszer alkalmazásáról és nyújt iránymutatást a járulékos kár legfelső értéke vonatkozásában. A technikai fejlődés előrehaladtával azonban nem elképzelhetetlen, hogy idővel az algoritmusok lehetővé teszik majd a fegyverrendszer számára, hogy a meghatározott bázisértékeket a műveleti környezet változásaira reagálva módosítsa. Ez a módosítás ugyanakkor folyamatos adatáramlást, update-et igényel.⁴⁸ Másrészről viszont mesterséges intelligencia alkalmazásával az is lehetségessé válik idővel, hogy egy autonóm fegyverrendszert működtető algoritmus „megtanulja” az alapelv alkalmazását oly módon, hogy különböző scenáriókat és az azokhoz tartozó, arányosságra vonatkozó helyes válaszokat „tanítanak” neki.⁴⁹ Amíg azonban ez nem következik be, az autonóm fegyverrendszerek arányosság elvével összhangban való alkalmazása csak korlátozott esetben és szigorúan meghatározott környezetben lehetséges (pl. időbeli és földrajzi korlátozásokkal, olyan műveletek esetében, amikor járulékos kárnak nincs, vagy csak nagyon alacsony az esélye, és nagy valószínűséggel csak védő jellegű esetben, tehát például egy rakéta-elhárító fegyverrendszer alkalmazása esetén). Jelenleg az alkalmazott algoritmusok a legtöbb esetben nem megfelelőek az esetenként gyorsan változó körülmények

⁴⁷ SCHMITT – THURNHER: i. m. 257. o.

⁴⁸ SCHMITT – THURNHER: i. m. 256. o.

⁴⁹ Mély tanulás (“deep machine learning”): a gépek általi mély tanulás az emberi agy adatfeldolgozó képességén alapul, valamint azon, hogy hogyan teremt a döntéshozatal során felhasználható mintákat azáltal, hogy olyan hálózatokat használ fel, amelyek képesek egy strukturálatlan adathalmazból ellenőrzés nélkül tanulni.

értelmezésére, amely a megkülönböztetés elvének való megfelelés előfeltétele.

4.3. Az elővigyázatosság elve

Az utolsó tárgyalt alapelv az elővigyázatosság elve, amelynek legfontosabb követelménye, hogy azok, akik a támadás tervezésében, az arról való döntésben, valamint végrehajtásában részt vesznek, a lehető legnagyobb elővigyázatossággal járjanak el annak érdekében, hogy elkerüljék, de legalábbis a minimálisra csökkentsék a személyi sérülés és járulékos kár kockázatát.⁵⁰ Ez magában foglalja

⁵⁰ I. Kiegészítő Jegyzőkönyv 57. Cikk Óvintézkedések támadás közben
„1. A hadműveletek során állandóan gondoskodni kell a polgári lakosság, a polgári személyek és a polgári javak kíméletéről.

2. Támadások tekintetében a következő óvintézkedések teendők:

a) azok, akik támadást terveznek, vagy támadás felől döntenek, kötelesek:

(i) minden lehetséges módon meggyőződni arról, hogy a támadási célpontot nem polgári személyek, vagy polgári javak alkotják, hogy nem állnak különleges védelem alatt, hanem az 52. cikk 2. bekezdése értelmében katonai célpontnak minősülnek, és hogy megtámadásukat a jelen Jegyzőkönyv rendelkezései nem tiltják;

(ii) minden lehetséges elővigyázattal megválasztani a támadás eszközét és módját annak érdekében, hogy elkerüljék, vagy legalább a lehető legkisebbre csökkentsék az esetleges áldozatok és sebesülések számát a polgári személyek körében, valamint a polgári javakban okozott károkat;

(iii) tartózkodni olyan támadás indításától, amely a polgári lakosság körében feltehetően annyi áldozatot követel, és annyi sebesülést okoz, valamint a polgári létesítményekben akkora károkat idéz elő, hogy azok önmagukban, vagy együttesen meghaladnák a támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előny mértékét,

b) a támadástól el kell állni, illetve azt fel kell függeszteni, ha nyilvánvalóvá válik, hogy a célpont nem katonai célpont, vagy különleges védelem alatt áll, illetve, ha a támadás a polgári lakosság körében feltehetően annyi áldozatot követel, és annyi sebesülést okoz, valamint a polgári létesítményekben akkora károkat idéz elő, hogy azok önmagukban, vagy

többek között a megfelelő fegyverrendszer kiválasztását; ha több katonai célpont közül lehet választani, amelyek megközelítően azonos katonai előnnyel kecsegtetnek, akkor azon katonai célpont kiválasztását, amely a lehető legkevesebb járulékos kár kockázattal jár; valamint a támadás törlésének vagy felfüggesztésének követelményét, amennyiben jogszerűtlen célpontokat támadnának, vagy a támadás az arányosság elvének megsértésével járna.

Az elővigyázatosság elve alapján tilos autonóm fegyverrendszer alkalmazása olyan esetben, amikor más fegyver is választható a meglévő arzenálból, és amely alacsonyabb kockázattal jár a járulékos kár tekintetében, de azonos vagy legalábbis hasonló katonai előny elérésével kecsegtet. Jogszerű katonai célpontok csak olyan fegyverrel támadhatók, amely a polgári lakosságot a lehető legkisebb veszélynek teszi ki, anélkül, hogy a katonai előny elveszne, vagy számottevően kisebb lenne. Úgy vélem, hogy abban az esetben, ha ez a fegyver egy autonóm fegyverrendszer, akkor a hadijog alapján azt *kell* hadviselési eszközként kiválasztani. E tekintetben megjegyzendő, hogy egy kifejezett tilalom az autonóm fegyverek alkalmazására vonatkozóan az elővigyázatosság elvének való megfelelés ellen hatna és kontraproduktív hatással járna.

Az elővigyázatosság elvének való megfelelést a támadást megkezdését követően is folyamatosan ellenőrizni és

együttesen meghaladnák a támadástól várható konkrét és közvetlen katonai előny mértékét;

c) ha a körülmények lehetővé teszik, hatékony előrejelzést kell adni olyan támadásokról, amelyek kihatással lehetnek a polgári lakosságra.

3. Ha a hasonló katonai előny szerzését biztosító több katonai célpont között lehet választani, akkor azt a célpontot kell kiválasztani, amelynek megtámadása a legkevésbé veszélyezteti a polgári személyek életét és a polgári javakat.”

biztosítani kell, mindaddig ameddig a támadás törlésének vagy megszakításának fizikai lehetősége fennáll. Egy autonóm fegyverrendszer képességeit a lehető legnagyobb mértékben ki kell használni annak érdekében, hogy a célpontot azonosítsák, illetve megerősítsék. Bizonyos esetekben technikailag egy autonóm fegyverrendszer is „eljárhat” a legnagyobb elővigyázatossággal – az alkalmazott algoritmustól függően. Ha egy fegyverrendszer programozható oly módon is, hogy rendszeres ellenőrzéseket hajtson végre (ezért, hogy újra és újra megerősítse, hogy a támadás katonai célpont ellen irányul és a támadás arányosságát figyelemmel kísérje), az elővigyázatosság alapelve alapján kötelező az ilyen jellegű ellenőrzések végrehajtása, beállítások alkalmazása annak érdekében, hogy a döntéshozatalban résztvevő katonai állomány az alapelvekben foglaltaknak megfeleljen.

A lehetséges óvintézkedések megtételének követelményének az autonóm fegyverrendszerekkel kapcsolatos cikkek és tanulmányok szerzői gyakran alábecsülik, figyelmen kívül hagyják (ellentétben a megkülönböztetés és arányosság elvével, ugyanakkor Geoffrey S. Corn professzor felhívja a figyelmet ezzel kapcsolatban, hogy az elővigyázatosság elve alá eső kockázatcsökkentő intézkedések adott esetben konkrétabbnak bizonyulhatnak a döntéshozók számára, mint az arányosság elvéből fakadó követelmények meghatározása és könnyebben összhangba hozható egy támadás taktikai és műveleti megfontolásaival, koncepciójával.⁵¹

⁵¹ Geoffrey S. CORN: *War, Law, and the Oft Overlooked Value of Process as a Precautionary Measure*, in: 42 *Pepperdine Law Review* 419, 2015, 423. o.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Elméletileg a hadijog és az autonómia nem tekinthetők inkompatibilisnek,⁵² valamint a hadijognak való megfelelést bizonyos jogi és műveleti követelmények megállapítása elősegítheti. Először is, egy autonóm fegyverrendszer akkor alkalmazható jogszerűen a hadijog alapján, ha alkalmazása olyan katonai célkitűzést valósít meg, amely más fegyverrel vagy fegyverrendszerrel csak magasabb járulékos kár árán lehetne megvalósítható. Másodszor, a kiválasztott katonai célpont vizsgálata ugyancsak kiemelkedően fontos, tekintettel arra, hogy a fegyverrendszer alkalmazása során a megkülönböztetés elvének meg kell felelni. Ennek érdekében a szükséges input (katonai célpont fajtája [pl. ballisztikus rakéta], fizikai kiterjedése, paraméterei, az ahhoz rendelt érték, méret, arcvonások, stb.) előre beprogramozandó objektív paraméterek, kiegészítve megfelelő hírszerzési információval. Harmadszor, tekintettel az első két pontra, az autonóm fegyverrendszerek elsősorban védelmi szerepben (támadásra adott válaszul) történő alkalmazása egy megfelelően konzervatív megközelítést biztosíthat, amikor is a rendszer csak akkor támad, ha veszélyt érzékel, például a rakétaelhárító rendszerek esetében a fegyverrendszer válaszát a támadó rakéta hang- vagy hőkibocsátása, stb. váltja ki. Ideális esetben, személyek szándékos támadása is csak olyan körülmények között történhet, amikor a jogszerű katonai célpont (ellenséges kombattáns vagy ellenségeskedésben közvetlenül részt vevő

⁵² THURNHER, Jeffrey S.: Means and Methods of the Future: Autonomous Systems, In: DUCHEINE, Paul A.L. – SCHMITT, Michael N. – OSINGA, Frans P.B. (szerk.): *Targeting: The Challenges of Modern Warfare*, Springer, 2016, 195. o.

polgári személyek) pozitív azonosítása minden kétséget kizáróan lehetséges, és ártatlan polgári személyek veszélyeztetésére nem kerül sor. Végül negyedszer, a megkülönböztetés és a támadás meghatározott hadműveleti övezetre történő korlátozása szintén hozzájárul a személyi sérülés és járulékos kár kockázatának csökkentéséhez, és így a megkülönböztetés elvének hatékonyabb alkalmazásához. Fenti követelmények alapján, elméletileg, bizonyos autonóm fegyverrendszerek alkalmazása történhet a megkülönböztetés elvével összhangban, ugyanakkor ez a megfelelés a műveleti környezettől, az alkalmazás mikéntjétől és a kiválasztott katonai célponttól függ.

Az arányosság kapcsán, jóllehet a járulékos kár elemzése technikailag elvégezhető egy autonóm fegyverrendszer által, a katonai előny felmérése, értékelése már erősen vitatható, még a jelenlegi technológiai fejlettséggel is, tekintettel annak helyzetfüggő természetére és gyors változásnak való kitettségére. Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a távoli jövőben ez nem jelent majd leküzdhetetlen akadályt, de amíg a technológia nem teszi lehetővé a katonai előny értékelését, az arányossági elvvel összhangban történő alkalmazás korlátozásokat igényel (pl. időbeli és földrajzi korlátok, olyan helyzetekben történő alkalmazás, amikor a járulékos kár esélye alacsony vagy nem létező). Az elővigyázatosság elve kapcsán kiemelendő, hogy azt a fegyvert (fegyverrendszert) kell kiválasztani az adott katonai műveletre, amelyik – a katonai előny megtartásával – a lehető legkevesebb polgári személyt teszi ki sérülés kockázatának. Úgy vélem, hogy ez utóbbi a legerősebb érv az autonóm fegyverrendszerek megelőző tilalmát szorgalmazó vélemények⁵³ ellen: egy

⁵³ Lásd többek között: DOCHERTY, Bonnie: *Losing Humanity, The Case against Killer Robots*, 2012; DOCHERTY, Bonnie: *Shaking the Foundations*,

általános tilalom esetén a járulékos kár csökkentésének lehetősége elvész.

Összegezve, véleményem szerint az autonóm fegyverrendszerek nem tekinthetők *per se* jogellenesnek pusztán azon tény alapján, hogy bizonyos funkciók kapcsán autonómiával bírnak. Ugyanakkor, azon autonóm fegyverrendszerek, amelyek képesek a célpontok önálló kiválasztására és támadására (közvetlen emberi ellenőrzés és felügyelet nélkül), csak meglehetősen behatárolt körülmények között alkalmazhatóak jogszerűen, leginkább egyszerű, statikus körülmények között. Ettől eltérő műveleti környezetben való alkalmazásuk esetén a fegyverrendszer kezelőjének rendelkeznie kell bizonyos fokú ellenőrzéssel a fegyverrendszer fölött (ebben az esetben az operátor, illetve katonai parancsnok marad az ún. “*red card holder*”, aki a fegyverrendszer nem megfelelőnek ítélt “döntése” esetén közbe léphet).

The Human Rights Implications of Killer Robots, *Human Rights Watch*, 2014; DOCHERTY, Bonnie: Mind the Gap, The Lack of Accountability for Killer Robots, *Human Rights Watch*, 2015; Human Rights Watch, International Human Rights Clinic: Érvék a megelőző tiltás mellett – A gyilkos robotok társadalmi KOCKÁZATA és az elterjedésüket megelőző, tiltó jogi intézkedések sürgető időszerúsége, 2020

FÓRUM

Szépvolgyi Enikő

Kiberbiztonság – mindannyiunk felelőssége

Ahogy életünkben egyre nagyobb szerepet kapnak a technikai eszközök és az online adatforgalom, úgy válik egyre fontosabbá a kiberbiztonság kérdése. A robbanásszerű technikai és műszaki fejlődés hozzájárult a globalizáció kiteljesedéséhez, ezzel összefüggésben olyan új, globális kihívások megjelenéséhez, melyek multidiszciplináris megközelítést kívánnak.¹ Ennek a szemléletnek a jegyében került megrendezésre 2020. szeptember 9-én a Széchenyi István Egyetem Menedzsment Campus épületének Audi Hungaria Ingolstadt termében *A kiberbiztonság aktuális kérdései az oktatás, a kutatás és a gyakorlat szemszögéből* címet viselő multidiszciplináris konferencia. A workshopot övező kiemelt érdeklődés is jelzi, hogy egy olyan területről van szó, amelynek hívószavai a járványügyi helyzet ellenére is vonzották a témáról bővebb ismeretekben részesülni vágyókat.

Dr. Lukács Eszter oktatási rektorhelyettes a konferenciát megnyitó köszöntőjében kitért a Széchenyi István Egyetemet jellemző tudásnégyszögre, amely a workshopon is megvalósult: ennek megfelelően a konferencián az egyetemi, a

¹ A kibertér és a kiberbiztonság is egyike ezen területeknek, erről bővebben lásd: KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147-169. o.; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: Multidisciplinary Approach of the Concept and Characteristics of the Cyberspace, In: GLAVANITS Judit – KIRÁLY Péter: *Law 4.0 Challenges of the Digital Age*, Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 49-59. o.

kormányzati, a civil és az üzleti szféra jeles képviselői adtak elő kiberbiztonsági témakörben.

Az Egyetem partneri kapcsolatot ápol a Marymount Egyetemmel, melynek a kiberbiztonsággal foglalkozó elismert kutatója és oktatója, Dr. Diane Murphy online előadás keretében csatlakozott a konferenciához. A kiberbiztonság szerepe az elmúlt évben még inkább felértékelődött, tekintettel a munkahelyek jelentős hányadát érintő, a pandémia generálta változásokra. Az otthoni munkavégzés számos, a tárolt adatok biztonságával kapcsolatos kérdést vet fel, s ezeket a kérdéseket célszerű kiberbiztonsági szempontból megközelíteni. A Marymount Egyetemen a kiberbiztonságot olyan önálló tudománynak tekintik, melynek egy folyamatosan változó és fejlődő globális környezetben kell megfelelnie a vele szemben támasztott elvárásoknak. A kapcsolódó ismeretek felsőoktatásban történő átadását azonban sem a rapid fejlődés, sem a megfelelő elméleti tudással és gyakorlati tapasztalattal rendelkező oktatók alacsony száma nem könnyíti meg. A kibertérben generálódó veszélyek és fenyegetések nemcsak az állam szintjén érzékelhetők, a káros következmények elszenvedői lehetünk akár mi magunk is.

A vállalati szférát képviselve Keleti Arthur, a T-Systems Magyarország IT biztonsági stratégia vezetője, egy olyan jövőképet vázolt fel, melyben felmerül a kérdés: milyen következményekkel jár, ha feláldozzuk magánszféránkat a kényelem oltárán? A nem kívánatos következmények elkerülése érdekében napjainkban kell kiemelten foglalkozni a kibervédelemmel. A vállalati szféra szemszögéből nézve valószínűsíthető, hogy a nem túl távoli jövőben már kifejezetten kiberbiztonsági szolgáltatások is igénybevehetők

lesznek. A *The Imperfect Secret*² szerzője előadásában közérthetően beszélt a kiberbiztonság alapvető követelményeinek fontosságáról, hiszen nem csupán a vállalati szférának kell szembenéznie ezekkel a virtuális-valós térben létező kihívásokkal, hanem az egyes egyéneknek is. A kibervédelem területén kevésbé jártás felhasználók legtöbbször nincsenek tudatában annak, hogy milyen következményekkel jár, ha az adataikhoz illetéktelenek férnek hozzá a kibertéren, nem is beszélve az így megszerzett adatok felhasználásának változatos eseteiről.

A kiberbiztonságnak az állam védelmi és biztonsági feladatrendszerében betöltött helyéről és szerepéről tartott előadást Dr. Farkas Ádám PhD százados, a Nemzeti Közszerzői Egyetem tudományos munkatársa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság honvédelmi jogi és igazgatási kutatásokért felelős elnökségi tagja. A folyamatos és gyors információs technológiai fejlődéssel együtt járó biztonsági kihívásokra fel kell készülni, a digitalizált rendszerek megfelelő védelem nélkül sérülékenyek, mindez pedig egészen speciális jellegű kihívásokat gördít az államok elé.³ A téves biztonságképek kora leáldozott, a kényelmünket

² KELETI Arthur: *The Imperfect Secret: Everyone has secrets, and someone else will always be interested in that secret, otherwise it wouldn't be one*, 2016.

³ A technikai és technológiai fejlődés generálta biztonsági kihívások jogi szabályozás szempontjából történő megközelítéséről lásd bővebben: FARKAS Ádám – VÉGH Károly: *Tendenciák az új típusú kihívások biztonsági kezelésének jogi vonatkozásaiban*. In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*, 2020, Zrínyi Kiadó, Budapest, 10-24. o.; KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: *To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare*, In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.) *Hungarian Yearbook of International Law and European Law (2019)*, Den Haag,

és szórakozásunkat szolgáló készülékek, online platformok egyben biztonsági kockázatot is jelentenek. Az állam és az egyén biztonsága között sokkal erősebb kölcsönhatás figyelhető meg, mint korábban bármikor, ennél fogva a biztonságuk érdekében kifejtett megoldások sem különíthetők el élesen. Ezzel összefüggésben bizonyos területeken szükségszerű lépés az állam erősítésére. A transzatlanti térségben azonban idegenkednek az állam ilyen jellegű felvértezésétől tekintettel a történelmi előzményekre.⁴ A kapitalista vilárendszerben létező új típusú konfliktusokban az egyes állami szereplők mellett megjelennek különböző, nem állami szereplők is, melyek kihasználva a világháló nyújtotta lehetőségeket a kiberbűnözést és a terrorizmust egészen új szintre emelik. A kibertérben zajló események visszahatnak az anyagi valóságra, ennél fogva a kibertérben is szükséges korlátokat állítani, olyan szabályozókat integrálni, melyek megakadályozhatják vagy effektíven felvehetik a harcot kibertámadásokkal szemben.

Eleven International Publishing, 2020, 203-226. o.; FARKAS Ádám: A kibertér művelési képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, *Jog Állam Politika*, 2019/1. szám, 63-79. o.; FARKAS Ádám: Gondolatok a 21. századi biztonságról, államról, védelemről, In: FARKAS Ádám (szerk.) *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 13-40. o.; FARKAS Ádám: Az állam védelmi kötelezettségeinek egyes kortárs aspektusai, *Jogelméleti Szemle*, 2018/4. szám, 53-70.

⁴ Erről bővebben lásd: FARKAS Ádám: *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatalkísérlete*, Budapest, Magyar Katonai és Hadijogi Társaság, Budapest, 2018.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogásában?: Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.

Kassai Károly PhD – ezredes, adjunktus, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Kibervédelmi Központ vezetője – a NATO kibertérrel összefüggő szemléletének napjainkban is folyamatban lévő alakulásáról tartott előadást. A kibertér is katonai műveleti területnek tekintendő a NATO értelmezése szerint. A katonai-politikai szövetség 2008 óta összefoglalja a kibervédelemmel kapcsolatos kérdéseket és stratégiai szempontból is végez kibervédelmi gyakorlatokat. A kiberbiztonság szavatolása érdekében azonban nem csak a reaktivitás, hanem a preventív gondolkodás is nélkülözhetetlen. A folyamatos és változó kihívásokra reagálni képes biztonsági rendszer a kibervédelem alfája és ómegája kell legyen, ennek körében nagy szerepe van a sérülékenységvizsgálatnak, az adatgyűjtésnek és adatellenőrzésnek, a detektálásának, illetve ezek gyakorlatban való sikeres alkalmazásának.⁵

A kiberbiztonság oktatási és kutatási kihívásáról tartott előadást Dr. Répás Sándor, a Széchenyi István Egyetem Gépészmérnöki, Informatikai és Villamosmérnöki Kar egyetemi docense a magyar egyetemek vonatkozásában. Az Egyetemen hosszú múltra tekint vissza a kibervédelemmel foglalkozó tantárgyak oktatása. A hallgatók kiberbiztonsági kérdések iránti érdeklődését tükrözi, hogy egyre többen írják diplomamunkájukat és TDK dolgozatukat ilyen témában. Az előadó kifejtette, hogy az oktatás elé kihívást állít, hogy a

⁵ Az elektronikus információbiztonság területén a NATO és az EU is felállított követelményrendszereket, erről bővebben lásd: KASSAI Károly: Elektronikus információbiztonsági alapismeretek a honvédelmi szervezetek által kezelt minősített adatok biztonsága érdekében, *Hadmérnök*, 2015/10. szám, 210-223. o.; KASSAI Károly: A minősített adatok kezelésére feljogosított híradó-informatikai rendszerek változáskezelésének kérdései a Magyar Honvédségnél, *Hadmérnök*, 2014/9. szám, 163-172. o.; KASSAI Károly: Kiberveszély és a Magyar Honvédség, *Hadmérnök*, 2012/7. szám, 128-141. o.

kibervédelem folyamatosan differenciálódik, az egyes részterületek pedig nagyon speciális ismereteket igényelnek.⁶

Prof. Dr. Wersényi György – a Széchenyi István Egyetem Gépészmérnöki, Informatikai és Villamosmérnöki Kar dékánja és az Egyetem Digitális Fejlesztési Központjának és 5G Kompetenciacentrumának elnöke – beszélt a kormányzati támogatással megvalósított 5G-vel kapcsolatos kutatások fő irányairól. Az Egyetem hallgatóinak lehetőségük nyílik olyan területeken kutatásokat folytatni, mint például az 5G egészségügyi hatásai. Takács Oliver ismertette, hogy az akkreditált rádiófrekvenciás vizsgálólaboratóriumban ipari igényeket is kielégítenek a rádiófrekvenciás spektrumot lefedő kutatásfejlesztés mellett.

A programot a főszerző, dr. Kelemen Roland – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar – *Összefoglaló; a kibertér multidiszciplináris megközelítése* című előadása zárta. A kibertér a globalizáció kiteljesedését hozta, ám az előnyök mellett a fenyegetettség globálissá válásához is hozzájárult.⁷ A

⁶ Lásd bővebben: RÉPÁS Sándor: Kritikus információs infrastruktúrák védelme nyílt forráskódú kiberbiztonsági szoftverek segítségével, *Bolyai Szemle*, 2016/2. szám, 37-48. o.; RAJNAI Zoltán – RÉPÁS Sándor: Virtuális erőművek szerepe az energiaellátásban és kiberbiztonsági kérdéseik, In: RAJNAI Zoltán – FREGAN Beatrix – MAROSNÉ KUNA Zsuzsanna – OZSVÁTH, Judit (szerk.) *Tanulmánykötet a 6. Báthory-Brassai nemzetközi konferencia előadásaiból*, Budapest, Óbudai Egyetem, Biztonságtudományi Doktori iskola, 2015, 303-311. o.; RÉPÁS Sándor – DALICSEK István: Az információbiztonsági kockázatelemzés módszertani kérdései a kritikus infrastruktúra elemeket üzemeltető szervezetek esetében, *Pro Publico Bono*, 2015/4. szám, 22-33. o.

⁷ Lásd bővebben: KELEMEN Roland – SIMON László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások*,

hibrid, elvont szegmensei az új komputerizált világnak külső és belső térre oszthatók. Míg a külső térben egyértelműen megragadható az állami szuverenitás, addig a belső tér már relativizálja azt. A kibertérben generálódó konfliktusok képesek a hagyományos térre is kivetülni, elég csak a terrorizmusra és a szervezett bűnözésre gondolni. A kibervédelem és a kiberbiztonság háromszögének csúcsain az állam, az egyén és a gazdasági szereplők helyezkednek el. A köztük feszülő érdekellentétek kiegyensúlyozására van szükség a kiberbiztonság megteremtése érdekében, s ez minden érintettől bizonyos fokú engedményeket követel. A cyberfare kifejezés tartalmát kibontva az előadó kifejtette, hogy mit ért a fogalom alatt. Eszerint a cyberfare egy multidiszciplináris megközelítéssel kialakított jó gyakorlat, amely az állami szereplők (ezen belül a civil és a katonai karakterű szervek) tapasztalásait, elvárásait, elméleti megközelítését, a gazdasági szereplők tapasztalásait, elvárásait, informatikus (mérnöki) kutatási és gyakorlati tapasztalatokat valamint infrastruktúrát (hálózat, hardver, szoftver, rendszerüzemeltető) jelent. Jogi oldalról megközelítve a cyberfare megfelelő jogi és belső szabályozók kialakítását, államszervezeti és jogrendszeri koherencia fenntartását, míg közgazdasági szempontból a kialakítandó joggyakorlat gazdaságilag megvalósíthatóságát jelenti.

Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150-170. o.; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: Vulnerabilities of the Cyberspace Due to Its Social Nature, In: FUNTA, Rastislav (szerk.): *Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy*, 2019, 51-66. o.; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége, *Szakmai Szemle*, 2019/3. szám, 95-118. o.; KELEMEN Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65-81. o.

Az előadó kitért a kibertér szociológiai szempontú megközelítésére, kiemelve a jelenség egyéni életre gyakorolt hatásait. A záró előadás rámutatott arra, hogy milyen jelentőséggel bír a tudatos egyéni magatartás a kibertérben. Akár magáncélból, akár munkánkkal kapcsolatban – függetlenül attól, hogy a közszférában vagy a magánszférában végzett tevékenységről van szó – lépünk be a kibertér világába tudatában kell lennünk annak, hogy milyen következményekkel járnak az itt végrehajtott műveletek. A tudatosság elősegítésének érdekében az előadó javaslata a kiberbiztonsággal kapcsolatos ismeretek kötelezővé tétele legalább a felsőoktatásban.

A kibertér annál sokkal összetettebb jelenség, hogy egyoldalúan, informatikai szempontból közelítsük meg. A konferencián elhangzott előadások egyik kiemelt tanulsága, hogy akár állami, akár regionális, vagy globális szinten beszélünk kiberbiztonságról az egyéni tudatosság nem kikapcsolható eleme a megfelelő biztonság megteremtése során. Folyamatosan változó világunkban a kényelmi funkciókat ellátó berendezések és megoldások egyben kiszolgáltatottá is tehetnek a kibertérben, a kiberbiztonság multidiszciplináris szempontú megközelítése által azonban a káros következmények csökkenthetők vagy kiiktathatók lennének.

Papp Nikolett

Recenzió Spitzer Jenő: Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire című monográfiájáról¹

A 2001. szeptember 11. napján elkövetett terrorista támadások következményeként az Egyesült Államok meghirdette a terror elleni háborút, melynek jogalapjaként az önvédelem jogára való hivatkozás hangsúlyosan megjelent. A katonai erő alkalmazásának legitimitását a terroristák elleni önvédelem jelentette, ami a fennálló nemzetközi jogrendet jelentősen átalakította. A terror elleni háború és a terrorizmus elleni küzdelem következményei jelentős hatással vannak a nemzetközi jogrend alapjaira.²

Spitzer Jenő tanulmányában a XXI. századi nemzetközi jog egyik legfontosabb kihívásával foglalkozik, amely az erőszak tilalmának és az önvédelem gyakorlásának joga az új típusú terrorizmus és a globalizálódó világ előtt álló kihívások tükrében. A kötet megjelenését megelőzően és azt követően is számos kutatás jelent meg a téma különböző aspektusait vizsgálva, rámutatva arra, hogy a nemzetközi közjog egyik legsürgetőbb problémájával állunk szemben.

¹ Jelen munka egy áttekintő recenzió SPITZER Jenő: *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire* című, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság gondozásában 2019-ben megjelent kötetéről.

² GESZTEI László: *A terrorizmus elleni küzdelem egyes jogi kérdései*, Budapest, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Doktori (PhD) értekezés, 2020. 4-5. o.

A szerző fiatal kora ellenére több éve foglalkozik a témával, így jelen kötet is két, korábban megjelent cikkének alapjain nyugszik.³ A szerző egyértelművé teszi, hogy monográfiájában kizárólag a háborúindítás jogának problematikájával kíván foglalkozni, a hadviselőkre vonatkozó szabályok további kutatás tárgyát képezik.

A tanulmány problémafelvetése az az előremutató, határozott gondolat, miszerint az erőszak tilalmára vonatkozó szabályozás gerincét adó ENSZ Alapokmány rendelkezései nem elégségesek, azok nem alkalmazhatóak megfelelően a nemzetközi közösség jelenlegi problémáira, ennél fogva azok átdolgozása szükséges. A tisztán elméleti-tudományos dominanciájú első négy fejezetet követően a szerző az Iszlám Állammal szembeni fellépési lehetőségeket vizsgálja és mutatja be az ENSZ Alapokmányának *jus contra bellum* rendszerét és annak hiányosságait.

A tanulmány szigorú kronológiai sorrendben mutatja be a *jus ad bellum*, a háborúindítás jogának XX. századi fejlődését, azaz azt, hogy a háborúindítás joga, mely az állami szuverenitás része volt, hogyan alakult át az erőszak tilalmának *jus cogens*évé. Így jut el a szerző az ENSZ Alapokmányának elfogadásáig, mellyel az emberiség történetében először került sor a fegyveres erőszak alkalmazásának általános tilalmára.

Spitzer egyértelmű problémaként veti fel, hogy az ENSZ Alapokmánya egy bipoláris világrend fennállása alatt született, az akkori nemzetközi közösség problémáira reflektálva, így komoly kihívást jelent, hogy miképpen tud

³ A szerző a terrorizmus elleni küzdelem és az önvédelem kapcsolatáról korábban a Honvédségi Szemle 146. évfolyamának (2018) 2. és 3. számaiban „Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog?”, valamint „Az Iszlám Állam elleni önvédelem lehetőségei” címmel jelentetett meg műveket.

alkalmas eszközként működni a multipoláris világrendszer és az új kihívások – különösen az új típusú terrorizmus - kereteket szétfeszítő hatásai alatt.

A tanulmányban a fentiekből következően az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésén alapuló szabályozás adta fellépési lehetőségeket elemzi a szerző, kifejezetten az Iszlám Állammal szembeni hatékony fellépésre koncentrálva. Ezzel kapcsolatban elsődleges problémaként veti fel, hogy a jelenlegi szabályozás kizárólag államokra, ami mára meghaladottá vált. Ennek oka, hogy az ENSZ Alapokmányának elfogadásakor a világrend alapvetően bipoláris volt, ma viszont szükség lenne a nem állami szereplőkkel szembeni fellépés szerződéses alapjainak megteremtésére is.

Az ENSZ Alapokmánya az általános erőszaktilalom alól csupán két kivételt ismer, az Alapokmány 51. cikkében rögzített egyéni vagy kollektív önvédelem jogát és a Biztonsági Tanács felhatalmazását az Alapokmány VII. fejezete (különösen 39–42. cikkek) alapján. A kötet az önvédelem jogának jelenével és jövőjével foglalkozó fejezetében a Nemzetközi Bíróság gyakorlatára és a szokásjogra támaszkodva vizsgálja az önvédelem gyakorlásának feltételeit, mint a nem állami szereplőkkel szembeni fellépés lehetőségeit, így különösen azt, hogy kizárólag fegyveres támadás esetén van-e helye ezen jog gyakorlásának. A fegyveres támadásra vonatkozó feltételeket a szerző két konjunktív feltétel szerint tárgyalja: a mennyiségi és a minőségi feltételek részletes, elemző szemléletű bemutatására vállalkozik a kötetben. Ugyan Spitzer tanulmányában kizárólag az önvédelem gyakorlásának szabályaira koncentrál, érdekes kérdés lehet a meghívásra történő beavatkozás doktrínájának vizsgálata a terrorizmus elleni küzdelem során. A doktrína középpontjában a területi állam kormánya által behívott, a fegyveres konfliktusba

kívülről beavatkozó harmadik állam katonai erői alkalmazásának jogszerűsége áll.⁴ Dogmatikailag az ENSZ Alapokmánya 2. cikk (1) bekezdésén alapszik, valamint annak a 2. cikk (4) és a 2. cikk (7) bekezdésekkel való együttes olvasatából következik, így annak vizsgálata egyfajta előkérdésként merülhetne fel.

A fenti, alapvetően elméleti alapvetésnek tekinthető fejezeteket követően az „*Új kihívások az ezredfordulón: a kritériumok tágulása*” című alfejezet egyfajta átmenetet képez az Iszlám Állam, és ezzel együtt a nemzetközi jog nem állami szereplői által elkövetett erőszakkal szembeni fellépési lehetőségek vizsgálata kapcsán.

Az alfejezet egyik kulcskérdése, hogy miként értékelhetjük a fegyveres támadás feltételeit a nem állami szereplők magatartásának tükrében. A szerző ebben a fejezetben széleskörű nemzetközi jogi szakirodalmi kitekintést tesz és arra a megállapításra jut, hogy az önvédelem gyakorlásának – függetlenül a különböző, kitágulni látszó szabályok meglététől – elengedhetetlen eleme maradt a betudhatóság a nem állami szereplőkkel szemben, ugyanis a nemzetközi jog továbbra is csak az államok közötti önvédelmi jog legitimitását ismeri el. A fegyveres támadás tehát közvetlenül, vagy közvetve egy állam cselekménye kell, hogy legyen. Spitzer határozottan akként foglal állást, hogy mind az erőszak tilalma és vele a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, mind pedig a nemzetközi értelemben vett önvédelmi jog komoly teoretikus viták előtt áll 2011.

⁴ A témával kapcsolatban lásd bővebben KAJTÁR Gábor: Az Iszlám Állam elleni erőszak-alkalmazás nemzetközi jogi kérdései, *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. szám, 159-160. o.; NOLTE, Georg: Intervention by invitation, In: WOLFRUM, Rüdiger (szerk.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2010.

szeptember 11-e óta, amit az Iszlám Állam működése és annak sejthető utóhatásai új lendülettel erősítettek fel a hibrid háború jelentette kihívással párhuzamosan.

Nem lehet kérdéses, hogy különleges kihívást jelent az a tendencia, hogy az egyes államok különféle politikai, hatalmi érdekeik elérésére különféle módon támogatják a terrorizmust. A „*terrorizmust támogató államok*” fogalmának megjelenése mellett példátlan fejlemény, hogy egy válságövezetben a számos radikális csoport közül képes volt kiemelkedni az Iszlám Állam. Emellett az új típusú terrorizmus ideológiai alapjai is jelentősen megváltoztak, akárcsak a terrorcselekmény elkövetésével elérni kívánt hatás és célok is.⁵

A szerző hangsúlyozza, hogy az Iszlám Állam működésével kapcsolatos fellépés jogalapjának tisztázása sürgető, hiszen annak működése minta lehet más terrorista szervezetek számára is. Figyelemmel arra, hogy a szervezet fellépésével kapcsolatban elmaradt a nemzetközi közösség egységes fellépése, az Iszlám Államról szóló fejezetben vetíti rá a szerző a tanulmány első részében megfogalmazott elméleti jellegű problémákat a konkrét nem állami szereplő, az Iszlám Állam tevékenységére és az azzal kapcsolatos nemzetközi jogi problémára.

Spitzer az Iszlám Állam jogállásával kapcsolatos tézisei megegyeznek a nemzetközi szakirodalom fő irányával, miszerint az 1933. évi montevideói egyezmény kritériumrendszerét vizsgálva az Iszlám Állam nem tekinthető államnak, így a szerző megállapítja, hogy az Iszlám Állam önmagának vindikált államisága nem elegendő ahhoz, hogy az államközi erőszak tilalma és az ahhoz kapcsolódó szankciómechanizmus rá, mint nem állami szereplőre az Alapokmány jelenlegi formájában kiterjedhessen.

⁵ GESZTEI: i. m. 4-5. o.

Az Iszlám Állam tevékenységének megítélésével és az azzal szembeni fellépéssel kapcsolatos problémát a szerző - sajátosan - a bukott állam oldaláról ragadja meg. A hazai szakirodalom viszonylag szűkszavú a bukott állam problematikájával kapcsolatban, az leginkább Szomália kapcsán kerül elő.⁶ Ahogyan azt Spitzer is megjegyzi, a bukott államiság jelen formájában nem rendelkezik normatív kritériumokkal, azt nagyban az állami gyakorlat formálja.

A bukott államiság vizsgálata során a megítélés alapját legnagyobb mértékben a fellépni tudás, illetve annak az akarata jelentette. A fellépni vonakodás vagy képtelenség, mint kvázi nemzetközi jogi terminus nem csupán egy állam státuszának a megítélésében használatos, hanem számos – ahhoz egyébként az esetek többségében részben vagy egészben kapcsolódó – elmélethez szorosan fűződik.

Az államok szándékos tétlenségének vagy fellépésre (megelőzésre) való képtelensége a XXI. században a nem állami szereplők fokozott fegyveres aktivitása következtében került ismét a középpontba. Míg az al-Káida és Afganisztán elleni amerikai önvédelmi jogot lehetett a hagyományos betudási paradigmában kezelni,⁷ addig az ún. Iszlám Állam elleni önvédelmi cselekmények Szíria területén már jóval problematikusabbak, tekintettel arra, hogy az Aszad-rezsim nem támogatta azt, hanem aktívan küzdött ellene.⁸ E kihívás megoldására született az ún. „nem képes vagy nem hajlandó” koncepció, amely alapján önvédelem keretében támadható az

⁶ HARKAI István: A kalózkodás nemzetközi jogi kérdései és egy bukott állam felelőssége, *Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tudományos-szakmai folyóirata*, 2015/1. szám, 179-195. o.

⁷ A témával kapcsolatban lásd bővebben KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*, Budapest, Eötvös, 2015.

⁸ KAJTÁR: i. m. (2016) 153–177. o.

az állam, amely nem képes vagy nem hajlandó a nem állami szereplővel szemben fellépni. A szerző álláspontja szerint a koncepció már jelen van az önvédelmi jogban, a nemzetközi jogászok egy része szerint pedig kézzelfogható valósággá vált.

A terrorizmus elleni önvédelem jogalapjának megteremtése körében a szerző egy másik megoldási javaslatot is részletesen tárgyal, mégpedig a Biztonsági Tanács szankciórendszerének revízióját. E körben különösen a nem állami szereplők által okozott fenyegetésekkel szembeni célzott fellépések („*targeted/smart sanctions*”) és a „*blacklisting*”, azaz a „fekete listás eljárás” kerülnek bemutatásra.

A monográfia összegzésében a szerző megerősíti alapfeltevését, miszerint az ENSZ Alapokmánya által biztosított lehetőségek nem megfelelőek az új típusú terrorizmus leküzdésére, ami szükségszerűen maga után vonja a *desuetudo* jelenlétét. Spitzer álláspontja szerint – amelyet magam is osztok – nem egy átmeneti, *ad hoc* probléma ez, így a változás sürgető, hiszen kizárólag a nemzetközi jog, a nemzetközi közösség az, ami hatékonyan fel tud lépni az új típusú terrorizmussal szemben.

Véleményem szerint a szerző a választott témát messzemenően informatívan mutatja be, bátran vállalva a koncepcionális változás sürgősségét és a részleges jogfejlesztés előirányzását. Az olvasó egy a vonatkozó esetjogot részletesen ismertető, valamint a hazai és nemzetközi szakirodalmi álláspontokat bemutató és ütköztető munkát tarthat a kezében. A szerző kizárólag az ENSZ Alapokmányának rendszerét vizsgálja, mint a megoldás lehetséges forrását, így nem kerülnek bemutatásra a nemzetközi jog más eszközei a terrorizmus elleni védelemben.⁹ Figyelemmel arra, hogy az

⁹ A témával kapcsolatban lásd bővebben KECSKÉS Gábor: A nemzetközi jog eszközrendszere a terrorizmus elleni közdelemben, In: BARTKÓ Róbert

ENSZ Alapokmányának módosításának potenciálja viszonylag alacsony, véleményem szerint ezen eszközök hatékonyságának vizsgálata is szükséges lehet az új típusú terrorizmussal való fellépés kapcsán. Egyetértek a szerzővel azonban abban, hogy valódi megoldást csak az erőszak tilalmára és az önvédelem jogára vonatkozó szabályozás markáns átdolgozása jelenthet, úgy, hogy az lehetőséget adjon a nemzetközi közösség számára az új típusú terrorizmussal szembeni valódi, hatékony és jogszerű fellépésre.

(szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 81-97. o.

Szerzőink

Dr. László Viktória, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Katasztrófavédelmi Intézet, Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszékének egyetemi tanársegédje.

Dr. Papp Nikolett, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Kar, Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.

Dr. Petruska Ferenc, PhD. alezredes, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének megbízott tanszékvezetője, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

Dr. Szépvölgyi Enikő, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék, doktorandusz.

Dr. Till Szabolcs ezredes, a Honvédelmi Minisztérium miniszteri kabinet vezető főosztályvezetője, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

Dr. Vincze Viola főhadnagy, a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály Nemzetközi Jogi Osztályának tisztje; a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.