

Spitzer Jenő

Befogjuk-e a változás szelét a honvédelmi jog vitorlájába?¹

„Sokan azt gondolják - az ember el se hinné -, hogy az egyfajta tortúra, ha az idővel fukarkodunk; vagyis ha folytonosan tennünk kell valamit. Számítalan ember ilyen megvilágításban látja a tevékenykedést! Pedig valójában csak az szánivaló, akinek nincsen dolga, és csak azt lehet szerencsésnek, hogy úgy mondjam, bizonyos mértékig boldognak mondani, aki egy adott idő alatt a legtöbb jót és hasznosat tudja végbevinni, sőt megalkotni, - de azt meg is teszi!”

*Gróf Széchenyi István*²

Vitathatatlan tény, hogy a XXI. század második évtizedét tekintve a katonai képességek megújulása, a feladatrendszer változása és bővülése – noha leginkább az átalakuló kihívások és biztonságpolitikai igények hatására – a maga területén nagyban helyezkedik Széchenyi fent idézett gondolataira, ezzel egyértelműen előirányozva a honvédelem fejlesztésének és korszerűsítésének napjainkban már a megvalósulás útjára lépő célját. Az irányt konzekvensen vállaló államok körében Magyarország is a honvédelmi és haderőfejlesztés, valamint a szövetségi elköteleződés

¹ Jelen munka egy áttekintő recenzió a Dialóg Campus Kiadó gondozásában, Dr. Farkas Ádám PhD szerkesztésében megjelent, „A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései” című tanulmánykötetről. FARKAS, Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018.

² FENYŐ Ervin (szerk.): Gróf Széchenyi István intelmei Béla fiához, Budapest, Magyar Hírmondó, 1985, 27. o.

fokozása mellett döntött. Az elhatározás túlmutat az elvi meggyőződésen, hiszen habár a honvédelmi törvény 2011-ben még egy alapvetően „békeérzetű időszakban” léphetett hatályba, 2015-ben az ukrán válság, a migrációs kihívás és az Iszlám Állam terrorszervezet elleni koalíciós fellépés hármasa alapjaiban változtatta meg a biztonságpolitikai irányvonalak és magyar védelmi rendszer feladatellátásának jövőjét. Mindez megkerülhetetlenül rója az átfogó vizsgálat igényét nem csupán a jogi szabályozást előkészítő szakemberekre, hanem a jogtudomány képviselőire és a döntéshozókra egyaránt.

A Farkas Ádám³ szerkesztésében megjelent, „A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései” című kötet tanulmányainak szerzői hiánypótló alkotásokkal vállalkoznak megteremteni a szükséges elméleti alapokat úgy, hogy azt követően a gyakorlati szabályozó szakemberek leírt tapasztalatai már a korábban avatatlan olvasót is felkészülten ériék. A kötet bevezetésében határozottan jelenti ki: a rendszerváltáskor megalkotott védelemszabályozási szisztéma teljes felülvizsgálata napjainkig nem történt meg, valamint az egyes szakterületek, illetve tudományterületek megállapításainak, továbbá „a gyakorlati szabályozó szakemberek ismereteinek szintézise mind ez idáig nem, vagy nem kellő intenzitással valósult meg.” A mű generális célkitűzése az átfogó felülvizsgálatot végezni a megváltozott biztonsági környezethez igazodó szabályozási kialakítása érdekében, ebben első lépcsőnek pedig az elméleti, a

³ Dr. Farkas Ádám PhD főhadnagy a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi kodifikátora, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének egyetemi adjunktusa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja.

gyakorlati, valamint a védelemszakmai területek közös mederbe terelését tekinti.

A kötet első fejezete Farkas Ádám és Pongrácz Alex⁴ „Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai”⁵ című tanulmánya, amely a magyar állam katonai védelmére vonatkozó jogi szabályozás elméleti, történeti, rendszertani sajátosságainak és kortárs kihívásainak áttekintéséhez biztosítja a szükséges jogelméleti alapokat. A tanulmány alapvetésében emeli ki: „függetlenül ugyanis attól, hogy éppen jellemző vagy kevésbé jellemző egy korszakra a katonai konfliktusok számának növekedése, abban nincs változás, hogy az állam- és jogrendszer létezésének alapvető oka az illegitim erőszakformáktól való védelem biztosítása.”⁶ E

⁴ Dr. Pongrácz Alex PhD – A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Európai Állam- és Jogtörténeti Intézetének adjunktusa.

⁵ A téma vonatkozásában a szerzőktől lásd: FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, In. *Honvédségi Szemle: a Magyar Honvédség Központi Folyóirata*, 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1. szám, 7-28. o.; FARKAS Ádám: A fegyveres erőszak az államról és a jogról alkotott fogalmaink körében, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/3. szám, 2-18. o.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában?: Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. szám, 5-51.o.; PONGRÁCZ Alex: A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és erőszak kérdésköréről, In. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017/17. szám, 1-24. o.

⁶ FARKAS Ádám; PONGRÁCZ Alex: Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai In. FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának*

védelem napjainkban nem nélkülözheti az univerzalitást, legyen szó hibrid hadviselésről, migrációs nyomásról vagy a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetettségről. A szerzők az ókortól a reneszánszig, Platónra majd Machiavellire támaszkodva határozzák meg az állam és a fegyveres erő viszonyát, annak az intézményülés útján megfigyelhető stációit. Teszik ezt úgy, hogy még a laikus olvasó is átfogó képpel és stabil vázzal érkezik a hadakozásnak és az államfelfogásnak a modernitásban való összefonódásáig, ahol Thomas Hobbes és Carl von Clausewitz számos aspektusból elévülhetetlen meglátásainak kiemelkedő interpretálásával gazdagodhat. A tanulmány e ponton eljut a kortárs államfelfogási standard-okig, majd áttérve a két világégest követő változásokra vizsgálja a gazdasági pacifizmus és a háborúzó állam korszakát, az erőszak visszaszorítására kialakuló tendenciákat, így megérkezve az állami szuverenitásnak a globalizáció és univerzialisitás forogtagában való transzformációjához. Összefoglalásában előremutató kérdéseket feltéve foglal állást az állam fegyveres védelmének jövőbeli dimenzióit illetően, kiemelve egyrészt az állam és az állami erőszak egymástól elválaszthatatlan, egyúttal a folyamatos megújulásra képes kölcsönhatásának vitán felüli létjogosultságát, másrészt a jogalkotás és az ésszerűség a 2001. szeptember 11. óta is tapasztalható, a korábban tetőpontra érő pacifizmustól részben visszaforduló kiegyensúlyozottságának felerősödését.

A kötet második fejezetében Farkas Ádám „A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei

Magyarországon”⁷ című tanulmánya folytatja az elmélyüléshez lefektetett tudományos alapok tárgyalását. Tomcsányi Móric megkophatatlan gondolataira helyezkedve tekinti át a fegyveres védelemre vonatkozóan a polgári alkotmányos államiság egyes kritériumait azért, hogy az 1867 és 1944 közötti első polgári korszak honvédelmi vívmányainak érdemeit az olvasó teljes perspektívában szemlélhesse. Az Árpád-kor, I. Zsigmond, Mátyás, a Rákóczi-szabadságharc és az abszolutizmus történelmi lépcsőin jut el 1848-49 polgári előzményeihez, a nemzeti őrsereg és a Honvédelmi Bizottmány mérföldköveinek ismertetéséhez. A 1867-es osztrák-magyar kiegyezés és az alaptörvényi mértéket elérő törvények éráját jelentő első polgári korszakkal elemenként tárgyalja mind a dualizmus, mind a világégések periódusát. Következtetéseiben az 1867 és 1944 közötti időszakot egy kiemelten intenzív fejlődési folyamatként látja, amely túlmutatott az alkotmányos államiság alapkövetelményein: megadta az alkotmányos államiság olyan sarokpontjait, a hadügyi vagy honvédelmi hatalommegosztást, a honvédelmi kötelezettségeket, a honvédelmi igazgatást, valamint a mai értelemben vett különleges jogrendet érintő szabályozás magvát.

A következő fejezet éppen a különleges jogrend hazai jogtörténeti „genezisére” fűzhető direkción Kelemen Roland⁸ „A

⁷ A téma vonatkozásában a szerzőtől lásd még: FARKAS Ádám: Magyarország katonai védelmének polgári evolúciója és alkotmányos alapvonalai, In. FARKAS Ádám, KÁDÁR Pál (szerk.) *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*, Budapest. Zrínyi Kiadó, 2016, 11-39. o.

⁸ Dr. Kelemen Roland – A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszékének egyetemi tanársegédje, valamint a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos segédmunkatársa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

kivételes hatalom szabályozásának elméleti rendszere, honvédelmi kapcsolódásai és megvalósulása a dualizmus kori Magyarországon”⁹ című munkájával. A szerző Franciaország és Ukrajna közelmúltjával kiválóan világít rá arra, hogy mind a terrorizmus térnyerése és a hibrid hadviselés óhatatlanul irányítja a figyelmet a különleges jogrend jelentőségére. Kelemen Roland tanulmánya előbb a kivételes hatalom kivételességét elemzi a társadalom mikro- és makroszintjén, precíz dogmatikával szintetizálja nagy gondolkodók – többek között Karl Jaspers, Jean-Paul Sartre, Søren Kierkegaard, Carl Schmitt és Frederich Koja – téziseit, majd állapítja meg a két szintcsoportosítható tartalmát (többek között alkotmányos és hatalmi/legitimációs, külső és belső fenyegetésre reagáló) és a

⁹ A téma vonatkozásában a szerzőtől lásd még: KELEMEN Roland: Előszó helyett – Kísérlet a hatalmi/legitimációs kivételes állapot és hatalom fogalmának vázlatos meghatározására In. KELEMEN Roland (szerk.): *Sajtójogi források a kivételes hatalom árnyékában: A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állaptok időszakában (1918-1922)*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 9-15. o.; KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény genezise és sajtó, valamint jogtudományi visszhangja, In. KELEMEN, Roland (szerk.): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017, 12-38. o.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira, In: BARTKÓ Róbert (szerk.) *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Győr, Gondola Kiadó, 2019, 9-35.o.; KELEMEN Roland A magyar sajtó és a sajtószabadság helyzete az első világháborút követő vészidőszakokban – A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állapotok időszakában (1918-1922), In. KELEMEN Roland (szerk.) *Sajtójogi források a kivételes hatalom árnyékában: A magyar sajtójog a hatalmi/legitimációs kivételes állaptok időszakában (1918-1922)*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 43-66.o.

vonalaikat gyakorta elhomályosító tényezőket. A szerző külön emeli ki azon határszituációkat, amelyek önmagukban képesek a nem kivételes alkotmányos rend felszámolására. Az így felálló szerkezetet gyakorlati tartalommal az ismertettek jogi rezsimként való megjelenésének vizsgálata tölti fel. Mindez elvezet a tárgykör hazai történeti megjelenésének – a korábbi fejezetek kiegészítő és a következőkben tárgyaltakat előre bocsátó – ismertetéséhez. A szerzőtől kapott dogmatikai eszköztár látványosan használható a dualizmus kori kivételes hatalmat alkotmányjogi, büntetőjogi és közigazgatási jogi szempontból is páratlan részletességgel leíró történeti részben. A záró gondolatok az összegző jelleget meghaladva figyelmet szentelnek a kivételes hatalomban a különleges szabályai mellett a békeidei szabályok részbeni felfüggesztésének fontosságára, melynek megkerülése a mikro- és makroszint diszfunkciójának már-már a szuverenitást és a hatalmi rend „túlélését” veszélyeztető kezelhetetlenségével járhat.

A kötet elméleti-tudományos dominanciája a negyedik fejezettel, Farkas Ádám és Patyi András¹⁰ „A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016”¹¹ című tanulmányával kezd

¹⁰ Prof. Dr. habil. Patyi András PhD – Egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem korábbi rektora, valamint a Nemzeti Választási Bizottság és az Államreform Bizottság korábbi elnöke, a Kúria tanácselnöke.

¹¹ A téma vonatkozásában lásd: PATYI András: A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek, In. JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 1419–1475. o.; PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In. BIHARI Mihály, PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2010, 437–449. o.; PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése, In. CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*, Pécs, PTE Állam- és

feloldódni: az írás lényegében átmenetet képez a kiadvány jogtörténeti-dogmatikai első fele és a folytatásban megjelenő, gyakorlat-orientált alkotások között. A tanulmány bevezetésében Kukorellinek az alkotmányosság és a kormányozhatóság egymástól függésének gondolatából jelenti ki a honvédelmi alkotmánynak és a fegyveres erő alkotmányos meghatározásának az állami önmeghatározással való legszorosabb kapcsolatát. A szerzők kiemelik, hogy habár a honvédelmi alkotmány, mint honvédelem ügyét komplexen átható szabályrendszer a történeti alkotmány révén már a 1867 és 1944 között is ismert fogalom volt, a honvédelmi alkotmányjogtól csak az 1989-es alkotmányozó tevékenységgel vált el, hiszen alkotmányos értelemben a honvédelem tárgykör ekkor öltött testet. A megállapítás lényegében határozza meg az írás irányait, a rövid alapvetéseket követően a honvédelmi alkotmány történeti előzményein viszi végig az olvasót, majd azt meghaladva az 1994 és 1996 közötti alkotmány-előkészítő munka során célzott az átfogó és egységes honvédelmi alkotmányra való törekvés koncepcionális folyamatait tárja elé. Patyi András és Farkas Ádám a honvédelmi alkotmány

Jogtudományi Kar, 2016, 233–249. o.; 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, 40–71. o.; TILL Szabolcs: A funkcionális szükségesség, mint érvelési keret elfogadása a honvédelemre vonatkozó szabályozásokban az alapjogi tárgyú alkotmánybírószági és ombudsman-gyakorlat fényében, In. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2014/1. szám, 47–122. o.; FARKAS Ádám: *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel Magyarország katonai védelmére*, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016; FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! In. *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. szám; TILL Szabolcs: *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

esszenciális magjaként a Magyar Honvédség alapvető feladatait határozza meg, melynek pilléreit értekezésükben konzekvensen építik fel. Tárgyalják a fegyveres erő feladatát és rendeltetését a hozzá tapadó állampolgárokat terhelő alkotmányi kötelezettséggel, a katonai védelem és a fegyveres védelem relációját és annak kontextusait, valamint a Magyar Honvédség alkotmányos szinten való megteremtését és államszervezeten belüli autonómiáját. E ponton a fennálló szabályrendszert az átalakuló biztonsági környezet jelentette kihívásokkal helyezik szembe: „az elmúlt évek változásai megkérdőjelezték azt az alapvetést, amely a honvédelmi alkotmány magjában lényegében a katonai típusú fenyegetésekkel szembeni fellépés kizárólagosságára fókuszált, és a Magyar Honvédség feladatkörében nem jelenítette meg a béke idején és belföldön történő rendvédelemben közreműködő feladatellátást.”¹² Az írás e ponton olyan konstruktív és értékes problémafelvetéseket tartalmaz, amelyek külön-külön véve is számos feladatot róhatnak és kell is, hogy rójanak mind a jogalkotói, mind a végrehajtói oldalra. A Magyar Honvédség bevonásának felvetése a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi állapotát el nem érő terrorizmus elleni fellépésekben, továbbá partnerállamoknak a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetekben kölcsönösen és fegyverhasználati joggal való feladatellátásnak kérdése egyaránt mutat rá az átalakuló biztonságpolitikai igényekre. Külön kiemelendő, hogy a tanulmány megírásakor már prognosztizálta a honvédelmi veszélyhelyzetet, mint a békeidei állapot és a különleges jogrend közötti szürke zónát. A fejezet összegző javaslatában

¹² 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 Nordex Kft., 2018, 108. o.

a védelmi alkotmánynak és az alkotmányjognak az államtudományokra jellemző multidiszciplináris megközelítés és komplex szemlélet faló elmozdítását tartaná üdvözlendőnek. Ennek megvalósulását az átfogó történeti, elméleti, nemzetközi összehasonlító elemzésében, továbbá a biztonsággal foglalkozó tudományok, a hadtudományok, valamint a rendészettudományok eredményeinek szintetizálásában jelölik meg a szerzők.

A tanulmánykötet következő fejezetével, Farkas Ádám és Raffay Bálint¹³ „Codificare necesse est... Avagy a honvédelmi ágazat szabályozásának sajátos kérdései és kihívásai napjainkban” című munkájával lép át teljes egészében a gyakorlati jellegű megközelítésbe, az ágazati jogalkotást érintő kérdések konstruktív vizsgálatába. A szerzők Mezey Barna gondolataival¹⁴ fogják meg a kodifikáció rendszerszintű látásmódot, mélyre nyúló szakmai tapasztalatot

¹³ Dr. Raffay Bálint – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi főosztályvezető-helyettese, az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet főigazgató-helyettese.

¹⁴ „A kodifikáció nem egyszerű törvényalkotás, hanem a jogrendezésnek egy magasabb, nemesebb s összehasonlíthatatlanul bonyolultabb zónája. A kodifikáció során nem egy-egy részkérdést, hanem egy jogterület egészét, egy jogágot átfogóan szabályozó törvénykönyv készül el, kódex jön létre. A kodifikáció tehát a társadalmi valóság egy összefüggő, szerkezetileg a többi terrénumtól elkülöníthető metszetének mélyreható, szisztematikus, részletes szabályozása. Ez a szabályozás pedig nem csupán aprólékos jogi tudást, a szabályok és a joggyakorlat (igazgatási jogalkalmazás és igazságszolgáltatás) pontos ismeretét tételezi fel, hanem a széles látókörű, művelt, tudományosan felkészült, átfogó tudással rendelkező, összehasonlító elemzésekre kész kombinatív elmét is. A jó kodifikátornak tehát rendelkezni kell jogászszakmai praktikus előképzettséggel, jogtudományi ismeretekkel, törvényhozói tapasztalatokkal, de legfőképpen kodifikátori mentalitással.” MEZEY Barna: Deák, a kodifikátor, In. *Rubicon*, 2003/9–10. szám, 72. o

és a társadalom iránti felelősséget is feltételező lényegét, majd ezek jelentőségét „a szabályozottság, a hierarchizált, parancsuralmon nyugvó működésű” honvédelmi irányításban is megszilárdítják. E felütést követően szinte megkerülhetetlen az olvasó abbéli igénye, hogy a kodifikáció e vonulatát gyakorlati aspektusból ismerhesse meg. A fejezet nem elégszik meg az ágazatot érintő – ágazatfüggetlen és ágazati – kihíváscsoportok és azok hatásainak ismertetésével. Határozott véleménye volt megírásakor¹⁵, hogy a kihívások terén erősödő dinamika várható, amely nem állítható meg a problémák azonosításának és a koncepcionális megoldásoknak a szintjén: konkrét szervezeti és személyi változásokra van igény, amelyek vonatkozásában a szabályozási feladatok előtérbe helyezése elengedhetetlen. A tanulmány hatalmas szakmai tapasztalatra alapozva, bátran teszi megállapításait és javaslatait. A szerzők az ágazatfüggetlen kihívások körében mind a digitalizáció és így a jogalkotó tevékenység technokrata benyomásának veszélye, mind a rendszerszintű gondolkodás időigényének és a felgyorsult döntéshozatali elvárásoknak a szembenállása, mind pedig a hatásvizsgálat feladatainak napjainkra már megtörtént eljelentéktelenedésének veszélyeire¹⁶ felhívják a figyelmet. Az

¹⁵ A kéziratok lezárásának időpontja a kötetben 2018 januárjára tehető.

¹⁶ „A jogalkotás általános kihívásai között kell a fentiek alapján rögzítenünk azt a kérdést is, hogy a jogalkotó egyáltalában tudatában van-e annak a döntés meghozatalakor, hogy az elfogadásra kerülő szabályozásnak melyek a várható, illetve lehetséges hatásai? Érdemi hatásvizsgálatok, alternatív megoldások versenyeztetésének hiányában ugyanis előállhat az a csapdahelyzet, amikor a jogszabálytervezetet előkészítő által deklarált célt elfogadják a szabályozás várható hatásaként, e két dolog ugyanakkor a valóságban – a szabályozott élethelyzet bonyolultsága, valamint az előkészítés színvonala függvényében – lehetséges, hogy csak eshetőlegesen találkozik.” FARKAS Ádám, RAFFAY Bálint: *Codificare necesse est...* Avagy a honvédelmi ágazat szabályozásának sajátos kérdései és kihívásai napjainkban, In. FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti,*

ágazati kihívások körében a fejezet kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása újból felértékelte a katonai képességeket, ez pedig beváltott ígéreteket csakis a szabályozás rendszerszintű felülvizsgálatával és a megfelelő szakmai előfeltételekkel érhet el. E kihíváscsoportban az írás kiemeli a szövetségi rendszer nehézségeit, így a NATO szabályozók hazai jogrendszerbe való átültetésének problémáit, valamint a két területen a vezetési és irányítási szisztéma, továbbá a katonai feladatellátás fogalmi szintű különbözőségét. Az ágazati feladatok között konzekvens kritikai éllel kerül górcső alá a katonai szolgálati jogviszony, – mint az ágazat ellátásának alappilléret jelentő személyi állományt szabályozó környezet megújításának időszerűsége, a munkaerőpiaci tényezők rá gyakorolt elszívó hatása és a kormányzati szolgálati jogviszonnyal való egymásra vetülés hátránya.¹⁷ A szerzők szakmai tapasztalatát különösen hitelesítik szabályozási, szervezeti és személyi dimenzióban elhelyezett megoldási javaslataik, melyek a Honvédelmi Minisztériumot és a Magyar Honvédséget érintő, 2018-ban végbement jogalkotási folyamatban részben meg tudtak valósulni. A tanulmány címében feltett kérdést pedig a szerzők záró gondolataiban lelnek válaszra. „Bármennyire is idegennek tűnik ugyanis hazánkban a védelmi ágazatok gondolkodásától, a speciális szabályozási és jogi támogatási szakállomány éppúgy nélkülözhetetlen képesség egy modern jogállamban, mint bármely más támogató szakterület. Ennek a hiányosságai,

történeti és kortárs kérdései, Budapest, Dialóg Campus Kiadó Nordex Kft., 2018, 118.o.

¹⁷ „A munkaerőpiac jelentős átalakulása, a foglalkoztatási ráta nemzetgazdasági szintű javulása rámutat arra is, hogy a katonai szolgálati viszony hagyományos alapokon történő szabályozása lényegében nem képes az ágazat humán erőforrás-szemponitú versenyképességének biztosítására.” FARKAS, RAFFAY: i. m. 125. o

zavarai pedig magára a védelem egészére és a végrehajtó szakmára ütnek vissza a feladatellátás problémái és az azokból fakadó felelősség révén.”¹⁸

A hatodik fejezetben Lépné Balogh Krisztina¹⁹ „A honvédelmi szabályozás rendszere, sajátosságai és kihívásai” című munkája olvasható. A tanulmány csatlakozik a korábbi állásfoglalásokra abban a tekintetben, hogy a honvédség szigorúan hierarchizáltsága komplex és rendszerszintű szabályozást igényel. Azonban más megközelítésből ez a szabályozottság lényegében a Honvédség mindennapi életét le kívánja fedni, amiből adódóan számos, messzemenően részletes, az egyes feladatok végrehajtásához elengedhetetlen rendelkezéseket tartalmazó, de jogot vagy kötelezettséget nem keletkeztető szabályozó születt, amelyek a jogszabályi és legtöbbször még a közjogi szervezetszabályzó – szint alatt jelennek meg. A szerző a régre nyúló gyakorlati tapasztalatok hozzáadott értékével, az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban Hvt.) és az annak végrehajtásáról rendelkező 290/2011. (XII.22.) Korm. rendelet, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat, az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, továbbá – a kézirat lezárásakor még hatályban lévő – a belső szabályozási tevékenységről szóló 15/2012. (II. 24.) HM utasítás gerincén haladva végzi el vizsgálatát. Első körben a honvédelmi szabályozás egészét bontja ki, majd külön figyelmet szentel a belső szabályozási tevékenységgel

¹⁸ FARKAS, RAFFAY: i. m. 130

¹⁹ Lépné Dr. Balogh Krisztina – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának kormánytisztviselője

kapcsolatos észrevételeinek. Írása kiválóan tárja elénk azt, hogy a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség integrációjának megszüntetése előtt hogyan ért össze a katonai jellegű belső szabályozási tevékenység és a jogalkotás, képezve egy olyan összetett hálózatot, amelynek problémáit az integráció megszüntetése nagyban képes lehet a jövőben enyhíteni.

A hetedik fejezetben Kereki Ádám²⁰ „A kritikus infrastruktúra meghatározásának módszerei, különös tekintettel a magyar honvédelmi infrastruktúrára” címmel elkészült tanulmánya tisztázza az infrastruktúra fogalmi kereteit, történelmi távlatból ér el napjaink infrastrukturális környezetének ismertetéséhez. Kiemeli, hogy az infrastruktúra meghatározása csakis védelmi szempontok mentén jöhetett létre, hiszen a társadalom ez irányú kiszolgáltatottsága komoly felelősséget telepít magára Honvédségre is. A szerző különböző infrastruktúra-felfogások bemutatása után jut el munkája magvához, ahol sorra veszi a magyar kritikus infrastruktúra szabályozást, megérkezve a magyar honvédelmi kritikus infrastruktúra azonosításának olyan lényegi kérdéseire, mint a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek kiválasztásának legfőbb szempontjai és releváns létesítményei, illetőleg a kiválasztási döntés eljárási szabályai és döntési pólusai. Kereki e ponton emeli ki: a hazai szabályozás több évtizedes hiányokat pótol, azonban részletessége ellenére ellentéteket tartalmaz és az eljárása is tovább egyszerűsíthető. Következtetésében e meglátásaira reflektálva teszi meg javaslatait, többek között a létfontosságú rendszerelem meghatározás alkalmazása a kritikus infrastruktúra elnevezés helyett, a kockázatelemzés körüli hiányosságok pótlása,

²⁰ Dr. Kereki Ádám – A Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának korábbi kormánytisztviselője.

valamint az azonosítási rendszer széttagoltságának csökkentése.

A kötet történeti-elméleti, majd gyakorlati megközelítésű fejezeteit követően egyfajta áttekintő, záró fejezetként mutatkozik Balogh András József²¹ „Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán” című tanulmánya, amely a honvédelmi tárgyú szabályozás elmúlt években elért eredményeit ismerteti és jövőbeni lehetséges (azóta nagyrészt a hatályos szabályokban is visszaköszönő) irányvonalait festi fel. Balogh András József a 2010-től kezdődő időszakot jogalkotási szempontból – kiváltképp a honvédelmi ágazatot közvetetten és közvetlenül érintő területeken – az 1990-es évekhez mérhető változásként látja. Egyúttal kihangsúlyozza, hogy a honvédelmi ágazatot érintő leglényegibb szabályzók (Alaptörvény, honvédelmi törvény, a honvédek jogállásáról szóló törvény, a honvédségi adatkezelésről szóló törvény) hatályba lépése óta jelentős biztonsági változások álltak be, amelyekkel a jogalkotásnak kimondottan időszerűvé vált lépést tartani.²² A szerző az

²¹ Dr. Balogh András József ezredes – A Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára titkárságvezetője, korábban a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztályának főosztályvezetője, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának korábbi óraadója, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

²² „... a szabályozó államnak nemcsak a keretek megadása a kötelessége, hanem azok időről időre történő felülvizsgálata is, ha azt a körülmények indokolják. E tekintetben az elmúlt évek intenzív változásokat hoztak, amely folyamatok még nem zárultak le, ahogy erre a korábbi fejezetek javaslatai is rámutattak. 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 Nordex Kft., 2018, 167.o.

Alaptörvényben sorra veszi a honvédelmi tárgyú rendelkezéseket, így az Magyar Honvédség feladat-és hatáskörének keretét megadó 45. cikket, a katonai műveletekben való részvétel kapcsán irányadó 47. cikket, a különleges jogrendi esetköröket taglaló 48-54. cikkeket, illetőleg a hadkötelezettség tekintetében releváns XXXI. cikket. Balogh András József rávilágít ezen jogintézményeknek a korunk veszélyeinek való kitettségre úgy, hogy a fennálló szisztéma lehetséges fejlesztési irányaira is felhívja a figyelmet.²³ A Hvt. esetében jelentős sarokpontokra fókuszál, mint az Országgyűlés jogkörei (kiváltképpen a haditechnikai beszerzésekre irányuló döntéshozatal alacsonyabb szintre szállításának elvi felvetése), a Honvédség személyi összetétele (kitérve a katonák és a civil beosztásúak jogállásában való közeledés elképzelhető lépéseire), a tartalékos rendszer és a hadkötelezettség megfelelő kiaknázásának elképzelései, a jogállami garanciák megóvásának érdekében számos eszközt kapó végrehajtó hatalom (fegyverhasználati joggal ellátott feladatok bővülése, védendő létesítmények kérdésköre, katonai rendészi feladatkörök), az értelmező rendelkezések jogalkotási tekintetben meglévő praktikussága, valamint a különleges jogrendhez tartozó részletes szabályzók kidolgozásának

²³ Példaként lásd: „Felvethető a kérdés, hogy valóban indokolt-e, életszerű-e még fenntartani a jelenleg létező, történelmi örökségként hozott, de korunkra nem minden esetben jellemző különleges jogrendi típusokat, vagy érdemesebb lenne-e kevesebb, de tágabb gyűjtőkörben szabályozni a kérdéskört. Tekintve azonban, hogy a szabályozás önmagában koherenciazavart nem okoz, valamint megvan az az előnye, hogy élethelyzettől és válságintenzitástól függően kellő tagoltságával kristálytisztán határolja el a különböző különleges jogrendeket, az Alaptörvény kapcsán megállapítható, hogy az – ténylegesen csak az alapokat és a kereteket meghatározva – jelenleg is megfelel a jogi és biztonságpolitikai elvárásoknak.” BALOGH: i. m. 170. o.

metodikai mozgásteret. A szerző a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény tárgyalásához érve – a korábbi fejezetekhez hasonlóan – állást foglal amellett, hogy a Honvédségnek munkaerőpiaci szereplőként is helyt kell állnia, ehhez pedig a legmegfelelőbb munkakörülmények biztosítása és a különböző állománykategóriák (így kivált a civil és katonai beosztások) közötti szakadéknak az egységesítéssel nem egyenértékű megszüntetése teljes bizonynyal elengedhetetlen. A tanulmány kitér a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény vizsgálatára, megállapítva, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény kötelezettségei mára szétfeszítik a kereteit. A szerző javaslatai nem maradnak el: „honvédségi adatkezelés helyett vagy a honvédelmi adatkezelés szabályozása lenne indokolt, vagy – talán a legszerencsésebb megoldásként – a teljes honvédelmi adatkezelést ki kellene venni az Infotv. hatálya alól és a megfelelő törvényi felhatalmazás mellett a kormány rendeleti szabályozására bízni azt.”²⁴ Az írás záró gondolatai az összegzésen túlmenően a címben feltett kérdésre válaszolva a honvédelmi szabályozást olyan védőkorkorlátként aposztrofálja, amely a folyamatosan változó körülmények között is rendre állja ki a következetes, védelmező és reagálni képes szerep próbáját.

Véleményem szerint „A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései” című kötet időszerűen és konstruktív kritikái éllel ad áttekintést a honvédelem jogáról. E jellemzők mellé nagyfokú hitelesség társul, hiszen a szerzők kivétel nélkül az érintett terület kutatóiként, elismert és

²⁴ BALOGH: i. m. 185. o.

tapasztalt szakértőiként ismertek. Az egyes fejezetek önálló tanulmányként és egymással összefüggésben is kiválóan érvényesülnek, ami egyszerre érdeme a szakmai kiválóságoknak, valamint a szerkesztő jó érzékének. Emellett a választott témák bemutatása messzemenően informatív, sokszor bátran vállalva a koncepcionális változás sürgősségét és a részleges jogfejlesztés előirányzását. A tanulmánykötet struktúrája külön említésre méltó: az első három fejezet tisztán elméleti-tudományos dominanciájú, amelyet Patyi András és Farkas Ádám munkája a tanulmánykötet közepén tör meg, ezzel utat adva a gyakorlat-orientált értekezéseknek és a kötet kiegyensúlyozottságának. A szerkesztés az optikai arányosság mellett komoly didaktikai érdemet tudhat a magáénak: a honvédelmi jog iránt akár még csak első ízben érdeklődőknek is eszközt ad a rendszerszintű gondolkodás kialakításához. E jó értelemben vett „tankönyviséget” tovább erősítheti az olvasó azzal, ha a kézirat lezárásának időpontja óta bekövetkezett jogalkotás – számos elemében a kötetből közvetlen és közvetett módon is kiolvasható – aspektusait a tanulmányok által átadott elméleti tudás értékével és a gyakorlati meglátások zsinórmértékével vizsgálja. Emellett azonban a „tankönyviség” rossz értelme a kötetet elkerüli, mivel az ágazati szabályozásban már jártas olvasók is értékes tapasztalatokkal gazdagodhatnak belőle. Mindezekre tekintettel úgy gondolom, hogy a tanulmánykötet a honvédelmi jog által érintett tudományos közegben, valamint a kormányzati és jogalkotási döntéselőkészítés fórumain is megkerülhetetlen alkotás.