

**Jog és Állam**

*49. szám*

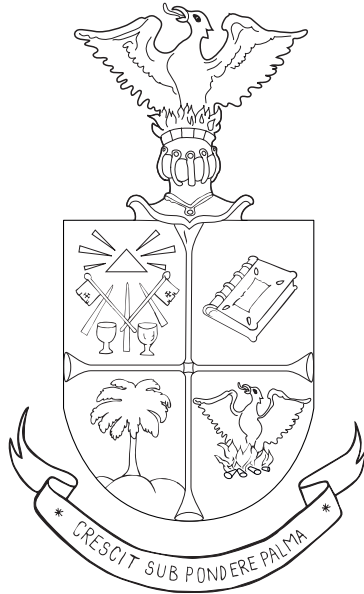
**Új védelmi és biztonsági  
dimenziók az orosz–ukrán  
konfliktus fényében**



**Jog és Állam**

*49. szám*

**Új védelmi és biztonsági  
dimenziók az orosz–ukrán  
konfliktus fényében**



Budapest, 2024

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerzők, 2024

A Jog és Állam sorozat szerkesztőbizottságának tagjai:

Prof. Dr. Domokos Andrea – Prof. Dr. Homicskó Árpád Olivér

Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter – Prof. Dr. Rixer Ádám

Prof. Dr. Szuchy Róbert

Szerkesztők:

*Móré Sándor – Szilvásy György Péter*

**ISBN 978-615-6637-43-7**

**ISSN 1787-0607**

*Kiadja*

*Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara*

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

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

## TARTALOMJEGYZÉK

### MÓRÉ SÁNDOR

*Köszöntő „A különleges jogrend és a honvédelem új szabályozása Magyarországon” című kutatás keretében megjelenő kötet elé* .....7

### SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

*Rövid beszámoló az „Új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében” című konferenciáról* .....11

### KÁDÁR PÁL

*A védelmi és biztonsági igazgatás reformja és a nemzeti ellenálló képesség* .....15

### TILL SZABOLCS PÉTER

*Az Alaptörvény tizedik módosításának hatásai a védelmi és biztonsági reform megvalósítására – öt tézispontban* .....41

### KELEMEN ROLAND - JOSEPH SQUILLACE - FARKAS ÁDÁM - JUSTICE CAPPELLA - AHMET DOĞUHAN ALTAŞ - NÉMETH RICHÁRD

*A dezinformáció társadalmi hatása és az Európai Unió válaszlépései* .....65

### PETRUSKA FERENC

*Jogi hadviselés az orosz–ukrán konfliktusban* .....85

### MÓRÉ SÁNDOR - SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

*A különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív keretei Magyarországon* .....107

### KOVÁCS VIKTÓRIA

*Hadiállapot és mozgósítás Ukrajnában* .....151

**MANZINGER KRISZTIÁN**

*Nemzetiségi jogok és stabilitás Ukrajnában* .....171

# KÖSZÖNTŐ „A KÜLÖNLEGES JOGREND ÉS A HONVÉDELEM ÚJ SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON” CÍMŰ KUTATÁS KERETÉBEN MEGJELENŐ KÖTET ELÉ

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2022 szeptemberében indult el „**A különleges jogrend és a honvédelem új szabályozása Magyarországon**” c. kétévesre tervezett kutatás a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely keretei között. 2010-es megalakulása óta a Műhely keretében több olyan sikeres – nem csak kari oktatót és hallgatót, hanem külsős kutatót is bevonó – pályázat valósult meg, amelynek témáját az épp aktuális társadalmi válság hatásainak és kezelésének vizsgálata jelentette. Így készült el például a Rixer Ádám által szerkesztett „Migrants and Refugees in Hungary. A Legal Perspective” c. angol nyelvű tanulmánykötet (Budapest, Károli Gáspár University of the Hungarian Reformed Church, 2016) vagy a „Személyesség a közigazgatásban” c. kutatás részeként „A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra” c. tanulmánykötet (Budapest, Patrocinium, 2021).

Jelen kutatás is egy újabb határokon átnyúló válság kezelésének jogalkotási produktumát vizsgáló kísérlet, amely annak ellenére, hogy a korábbi kutatásokhoz képest szűkebb személyi kör bevonásával valósult meg, számított – a kutatási időszakot lezáró konferencia előadójának tekintetében – a Kutatóműhely tagjainak, a Kar további oktatóinak és külsős kutatóknak a részvételére is.

Az elmúlt tíz évben jelentősen megváltozott a biztonsági környezet, elmosódtak a határok a béke idejű és a különleges jogrendi szabályok között. A világot megrázó pandémia, majd az ukrajnai háború egészségügyi, humanitárius és gazdasági tapasztalatai szükségessé tették az Alaptörvény különleges jogrendi szabályozásának a módosítását, illetve új törvényi szabályozás elfogadását is. A dogmatikai természetű viták lefolytatására viszont nem sok idő állt rendelkezésre, hisz az egyik válság még véget sem ért, már kitört egy újabb.

A kutatás célja tehát az új Alaptörvény-módosítások és az ezek nyomán született jogszabályok elemzése, illetve – néhány lényeges vonatkozása tekintetében – értékelése is. A jogszabályok értelmezése alapján igyekezünk modellezni annak várható gyakorlati működését is. Ugyanezt a célt szolgálta a rendszertani elemzés, amelynek során az érintett jogintézmények egymásra gyakorolt hatását elemeztük, hogy megállapítsuk, hogy ezek együttesen, koordináltan milyen módon fognak működni a gyakorlatban.

A kutatás három oktató, illetve egy doktori és egy graduális hallgató részvételével indult. Az a tény pedig, hogy az „**Új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében**” c. konferenciára a terület legkiválóbb szakértői fogadták el meghívásunkat, akik közül többen a jogszabályok tervezeteinek a szakmai előkészítésében is részt vettek, óriási eredmény és egyben garancia arra, hogy ebben a témában is lehetséges pártatlan, méltányos és egyben szakmailag megalapozott álláspontoknak a kialakítása és kifejtése. Úgy véljük, hogy a tényekre alapozott tudomány kérdéseire és válaszáira azokon a területeken is szükség van, amelyek érzelmekkel és napi politikával erősen átitatottak. Lássuk be, ez a téma is ilyen: sok a bizonytalanság, nem könnyű megítélni bizonyos kérdéseket, például az orosz–ukrán konfliktus kapcsán.

Az alábbiakban a kutatócsoport tagjai által írt tanulmányok főbb következtetéseit foglaljuk össze.

**Jeszenszki Péter László** joghallgató (KRE) a különleges jogrend történetiségét vázolja fel a 19. század második felétől 1989-ig. A tanulmány egyik következtetése, hogy 1989-ig nem volt megfelelő koncepció a különleges jogrend szabályozására, áttörést csak az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény hozott, amikor alkotmányos szinten újrakodifikálták a kivételes hatalmat.<sup>1</sup>

**Papné Dr. Papp Petra** adjunktus (KRE) az irreguláris migráció értelmezési kereteit vizsgálja a rendészeti és a honvédelmi igazgatásban. A tanulmány rávilágít arra, hogy különösen fontos az, hogy megfelelően

---

1 JESZENSZKI Péter László: A különleges jogrend történetisége a 19. század második felétől 1989-ig. *KRE-DIT*, 2023/1. <https://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/jeszenszki-peter-laszlo-a-kulonleges-jogrend-tortenetisege-a-19-szazad-masodik-feleto-1989-ig/> (2024. 07. 16.)



definiáljuk azokat a „nemkívánatos” személyeket, akik az országunk határát illegális módon lépik át. Nehézséget jelenthet a megfelelő definíció alkalmazása a rendészeti és a honvédelmi igazgatás számára, hiszen sok esetben az egyik jogszabály átutal a másikra, avagy éppen a migráció kifejezést szinonimaként használja a bevándorlással.<sup>2</sup>

**Dr. Szilvásy György Péter** tanársegéddel (NKE) közösen írt tanulmányban a különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív kereteit mutatjuk be. A tanulmányban vázolt globális folyamatok, konfliktusok, válságok, az ismertetett stratégiákban körülírt, mai világunkat egyre inkább meghatározó helyzetek sajnos kevés jót ígérnek. Jóllehet NATO- és EU-tagságunk komoly biztonsági potenciált jelent, egy jól felkészített, ütőképes haderő és belső biztonsági szervezetrendszer nélkül a szuverenitás és az államiság megvédelmezése ma már, úgy tűnik, nehezen képzelhető el.<sup>3</sup>

**Kovács Viktória** doktoranda (KRE) a különleges jogrend ukrán szabályozását kutatja. A háború elhúzódása miatt felmerül a kérdés, hogy milyen alkotmányos garanciák biztosítják a demokratikus, jogállami működés helyreállítását a hadiállapot megszűnését követően. Ma még nem látható, hogy Ukrajna számára a háború befejezése jár-e valamilyen mértékű területvesztéssel. Az azonban látható, hogy egy ehhez kötött békekötési folyamatban nehézséget okozhat: az Alkotmány 73. cikke szerint Ukrajna területének megváltoztatásáról kizárólag országos népszavazás útján lehet dönteni, a különleges jogrend idején azonban népszavazás nem tartható.<sup>4</sup>

---

2 PAPP Petra: Az irreguláris migráció értelmezési keretei a rendészeti és a honvédelmi igazgatásban. *Glossa Iuridica*, 2023/5–6, 253–268. [https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X56/GI\\_2023\\_5-6\\_253-268.pdf](https://ajk.kre.hu/images/doc2023/glossa/2023X56/GI_2023_5-6_253-268.pdf) (2024. 07. 16.)

3 MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: A különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív keretei Magyarországon. *Jog-Állam-Politika*, 2024/2, 15–47. [https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2024/02/JAP\\_2024\\_02\\_more\\_sandor.pdf](https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2024/02/JAP_2024_02_more_sandor.pdf) (2024. 07. 16.)

4 Kovács Viktória: A különleges jogrend szabályozása Ukrajnában. *Kisebbségvédelem*, 2024/9, 7-37. [https://portal.kre.hu/images/kiadvanyok/folyoirat/kisebbsseg/2024/ix/1-Kovacs-Viktoria-A-KULONLEGES\\_JOGREND\\_SZABALYOZASA\\_UKRAJNBAN.pdf](https://portal.kre.hu/images/kiadvanyok/folyoirat/kisebbsseg/2024/ix/1-Kovacs-Viktoria-A-KULONLEGES_JOGREND_SZABALYOZASA_UKRAJNBAN.pdf) (2024. 07. 16.)

A kutatás tehát a fenti szerzők tanulmányain, a konferencián és az ott elhangzott előadások szerkesztett változatán nyugszik. Külön örömmünkre szolgál, hogy a konferencián sikerült összekapcsolni azokat a szakembereket, akik akár tudományos igénnyel, akár a gyakorlatban ezzel a kérdéssel foglalkoznak, akár a Károli Gáspár Református Egyetem keretein belül, akár azon kívül.

Terveink szerint a mostani konferenciakötet és a kutatás keretében elkészült tanulmányok az oktatás szolgálatában is hasznosíthatók lesznek, illetve alapul szolgálhatnak egy olyan kari, és kifejezetten tankönyv jellegű kiadvány előkészítéséhez, amely alkalmas arra, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás lényeges aspektusait összefoglalja. A kutatás ezen első fázisában ennek a munkának csupán az előkészítése történt meg, a kötet megszületése egy következő kutatási projekt gyümölcse lehet.

A kötet olvasásához és az abban foglaltak továbbgondolásához a szerzők és a társszerkesztő nevében is időt és erőt kívánva,

Üdvözlettel:  
Dr. habil. Móra Sándor  
a kutatás vezetője

---

Itt jelezzük, hogy a szerző idegennyelv-tudása folytán az ukrán nyelvű forrásokat az eredeti nyelven tanulmányozta, és a fordításokat is ő készítette.

Szilvásy György Péter<sup>1</sup>

## RÖVID BESZÁMOLÓ AZ „ÚJ VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI DIMENZIÓK AZ OROSZ– UKRÁN KONFLIKTUS FÉNYÉBEN” CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL

Az Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Kutatomuhelye szervezésében 2024. március 21-én került sor az „Új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében” című konferenciára a Károlyi-Csekonics-palota Szivarszobajaban. Az aktuális és izgalmas téma érthetően számos érdeklődőt vonzott az impozáns helyszínre. A konferencia főszerzője és moderátora **Móré Sándor** habilitált docens, a Továbbképzési Központ vezetője volt.

A konferencia 1. szekciójában elsőként a főszerzője, a kutatás vezetője koszontotta a résztvevőket, és röviden bemutatta a kutatás eredményeit. A tanácskozást **Tóth J. Zoltán** egyetemi tanár, az Állam- és Jogtudományi Kar dékánja nyitotta meg.

Az első előadást **Simicskó István** korábbi honvédelmi miniszter, országgyűlési képviselő, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) közszolgálati egyetemi tanára tartotta meg *Az államszervezet védelmi képességeinek alakítása korunk kihívásaihoz és valsagaihoz* címmel. Miniszter úr ramutott arra, hogy a mindenkori állam kiemelt feladata a külső és a belső védelem, melyeknek szomorú aktualitást ad a keleti szomszédunkban fennálló konfliktus. Kiemelte, hogy az általa is kezdeményezett új haderőfejlesztési program, valamint a kulonleges jogrendi szabályozás új keretei mind az aktuális kihívásokhoz történő alkalmazkodást szolgálják.

---

1 tanársegéd (NKE RTK)

**Kádár Pál** dandártábornok, a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgatója, egyben a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnöke *A védelmi és biztonsági igazgatás reformja és a nemzeti ellenálló képesség* című felszólalásában a *reziliencia* fogalmát helyezte előtérbe. Hangsúlyozta, hogy milyen jelentős eltérések adódnak a vonatkozó fogalmi rendszer kapcsán az EU-, a NATO- és a hazai megközelítés tekintetében. A kodifikáció korábbi aktív résztvevőjeként részletesen ismertette az új magyarországi védelmi-biztonsági szabályozási rendszer alapvető fogalmait is.

**Tóth J. Zoltán** dékán egy történeti tárgyú előadást tartott meg, melyben a 19-20. századi statáriális bíróságok működésének és eljárásának jogi hátterét mutatta be. **Farkas Ádám** őrnagy, a Széchenyi István Egyetem és az NKE tudományos főmunkatársa ugyancsak egy történeti ívet vázolt fel, melyben az ún. biztonsági korszakváltások mint jelentős mérföldkövek szerepét vizsgálta.

A konferencia 2. szekciójának első előadója **Till Szabolcs Péter** ezredes, a Védelmi Igazgatási Hivatal vezető-hivatali főtanácsosa, a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság titkára volt. Az előadó a tizedik Alaptörvény-módosítás rendkívüli jelentőségét öt elvi csomópont köré építve tárta a hallgatóság elé.

**Kelemen Roland**, a Széchenyi István Egyetem adjunktusa egy igen különleges téma, az EU kiberbiztonsági szabályozása evolúciójának ismertetését vállalta fel. **Petruska Ferenc** alezredes, az NKE tanszékvezető docense a *jogi hadviselés (lawfare)* hazai és nemzetközi megjelenési formáit mutatta be. Rámutatott arra, hogy olykor jogszerű eszközök visszaélészerű használata is a fegyveres hadviselés „kiváltására”, ugyanakkor komoly hátrányok okozására lehet alkalmas. **Horváth Attila**, az NKE docense a veszélyhelyzeti kormányrendeletek körében elvégzett vizsgálatairól számolt be, különös tekintettel azok szükségességére és tárgyi hatályára.

A konferencia délutáni, 3. szekciójában elsőként **Szilvásy György Péter**, az NKE tanársegédje mutatta be az új magyar védelmi-biztonsági szabályozás kormányzati stratégiai kereteit, majd **Kovács Viktória** doktoranda és **Manzinger Krisztián**, az Állam- és Jogtudományi Kar adjunktusa izgalmas referátumokban vázolta Ukrajna aktuális helyzetét a háborús viszonyokra tekintettel.

Az érdekes előadások a hallgatóság részéről is több kérdést vetettek fel, így a konferencia Q&A szekciói is további izgalmas hozzászólásokat hoztak.

A konferencia zárásaként **Móré Sándor** megköszönte az előadásokat és hozzászólásokat, és jelezte, hogy konferenciakötet megjelentetését is tervezik, valamint azt, hogy – remélhetőleg egy mielőbbi orosz–ukrán békeszerződés ismeretében – a konferencia folytatása is aktuális lehet a jövőben.<sup>2</sup>

---

2 A konferencia részletes programja megtekinthető az alábbi linken: [https://ajk.kre.hu/images/doc2024/pr/Meghivo\\_KRE\\_uj\\_vedelmi\\_es\\_biztonsagi\\_dimenziok.pdf](https://ajk.kre.hu/images/doc2024/pr/Meghivo_KRE_uj_vedelmi_es_biztonsagi_dimenziok.pdf) (2024. 07. 10.)



Kádár Pál<sup>1</sup>

# A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS REFORMJA ÉS A NEMZETI ELLENÁLLÓ KÉPESSÉG

## Absztrakt

Az ellenállóképesség fogalma a 21. században kiemelt jelentőséggel bír szinte valamennyi szakterületen, azonban ezen fogalmak tartalma lényeges eltéréseket mutat. A cikk alapjául szolgáló előadásban<sup>2</sup> néhány különböző megközelítést ismerhettünk meg és bemutatásra kerül az összefüggés a nemzeti ellenálló képesség és a védelmi és biztonsági szabályozás reformjára vonatkozó szabályrendszer között, valamint rövid áttekintést kapunk a szabályozási reform központi elemeként megjelenő védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vb.) főbb rendelkezéseiről.

**Kulcsszavak:** nemzeti ellenálló képesség, védelmi és biztonsági szabályozás reformja, védelmi és biztonsági igazgatás

REFORMS OF DEFENSE AND SECURITY ADMINISTRATION AND NATIONAL  
RESILIENCE

## Abstract

The concept of resilience in the 21st century is of particular importance in almost all fields of the science, however, the content of these concepts

---

1 kutatóműhely-vezető, tudományos segédmunkatárs (NKE HHK)

2 Az előadás a Károli Gáspár Református Egyetem szervezésében megrendezett „Új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében” című konferencián hangzott el 2024. március 21-én a Károlyi-Csekonics-palotában.

shows significant differences. In the article, we can learn about some different approaches, as well as present the relationship between resilience and the framework of the reform of national defense and security regulations, as well as briefly review the Act XCIII of 2021 on the coordination of defense and security activities, which can be considered a central element of the regulatory reform.

**Keywords:** national resilience, reform of defense and security regulation, defense and security administration

## 1. Bevezető gondolatok

Az ellenállóképesség fogalma és a hozzá kapcsolódó intézkedések rendszere a veszélyekkel és kihívásokkal teli 21. században nap mint nap egyre nagyobb jelentőséggel bír. Szinte valamennyi tudományterület megalkotta a maga ellenállóképesség – reziliencia – fogalmát. Ezek a fogalmak ugyanakkor lényegesen eltérő szakmai tartalommal bírnak, mi több, még akár a szakterületen belül is differenciáltak lehetnek attól függően, hogy mely entitás definiálja. Előadásomban figyelemfelhívásként egy gyors áttekintést szeretnék adni néhány eltérő megközelítésről, majd bemutatom a hazai szabályozásban megjelenő fogalmat és az arra figyelemmel kialakított törvényi szintű szabályozás főbb elemeit, amely meghatározó jelentőségű a védelmi és biztonsági igazgatás rendszere szempontjából is.

## 2. Az ellenállóképesség eltérő fogalmai

### 2.1. Általános fogalmi keretek és néhány szakterületi példa

Az ellenállóképesség általános megfogalmazása szerint a reziliencia olyan képességet jelent, amely lehetővé teszi a sokkhatásokkal való szembenézést, illetve a bekövetkezett működési zavar esetén a mielőbbi regenerálódást, helyreállítást, a működőképesség fenntartását – lényegében az alkalmazkodóképesség sajátos megjelenési formája.



Amennyiben egy gyorsképet szeretnénk kapni az egyes tudományterületek eltérő megközelítéséről, jelentős különbségeket fedezhetünk fel az orvostudomány, a kiberbiztonság, a honvédelem, a mentális egészség, a gazdaságtan, az anyagtudományok, a szociológia vagy az agrártudomány területén. Ez utóbbi például az ellenállóképesség alatt az élő szervezeteknek azt az adottságát érti, hogy a különböző károsító tényezőket miként képesek közömbösíteni, kivédeni, amely megnyilvánulhat az éghajlati szélsőségekkel, a növényi kártevőkkel szemben. Az ellenállóságtól az agráriumban elválasztják a tűrőképesség fogalmát, amely nem a kártétel elkerülésére, hanem a károsodás gyors kiheverésére vonatkozik,<sup>3</sup> míg az infokommunikációs hálózat ellenálló képessége azt fejezi ki, hogy menedzselési hibák, műszaki hibák, fizikai támadások, kiberbűnözői támadások, politikai döntések, természeti katasztrófák stb. esetén a hálózat elvárható mértékben működőképes és szolgáltatásképes marad.<sup>4</sup>

Szintén a fogalom nagyfokú tartalmi diverzifikációját igazolják azok a szakirodalmi források, amelyek az egyes nemzetközi szervezetek munkája kapcsán születtek. Ezek áttekintésével beazonosítható az Egyesült Nemzetek Szervezete, vagy ennek szakmai szervei, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (OSCE), a Nemzetközi Vöröskereszt (IRC)<sup>5</sup> vagy akár az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) által képviselt szakmai tartalmi elemek.

Ezek értelmében például az ENSZ az ellenállóképességet az alábbiak szerint fogalmazza meg:

---

3 <https://www.agraroldal.hu/ellenallosag-kifejezes.html> (2024. 03. 26.)

4 Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület *Infokommunikációs Fogalomtár*. Ellenálló képesség - Wiki - Fogalomtár - HTE site (2024. 03. 24.)

5 Lásd ezekről bővebben a Nemzetközi Vöröskereszt megközelítésében: HAFIZ, Samir: *ICRC's urban approach in practice*. London, ALNAP Case Study, 2022. <https://library.alnap.org/help-library/the-gaza-resilience-programme-icrc%E2%80%99s-urban-approach-in-practice>; az OECD olvasatában: *Strengthening Economic Resilience Following the COVID-19 Crisis. A Firm and Industry Perspective*. Paris, OECD Publishing, 2021. <https://www.oecd.org/digital/strengthening-economic-resilience-following-the-covid-19-crisis-2a7081d8-cn.htm> (2024. 03. 26.)

„A reziliencia az egyének, a háztartások, a közösségek, a városok, az intézmények, a rendszerek és a társadalmak azon képessége, hogy ellenálljanak, alkalmazkodjanak, reagáljanak az egyes kihívásokra, megelőzzék azokat, illetve gyorsan, hatékonyan felépüljenek bármely kihívás bekövetkezése esetén, miközben fenntartják a működés elfogadható szintjét anélkül, hogy hosszú távon veszélyeztetnék a fenntartható fejlődés, a béke és biztonság, az emberi jogok érvényesülése és a jólét céljait.”<sup>6</sup> míg az OSCE értelmezésében a reziliencia „a szervezet azon képessége, hogy elnyeli a fenyegetéseket és alkalmazkodik a környezetében bekövetkezett változásokhoz, annak érdekében, hogy elérje céljait, túlélje és működhessen.”<sup>7</sup>

Következtetésként talán annyi levonható, hogy valamennyi fogalomban központi szerepet kap a működőképesség fenntartása.

## 2.2. Az Európai Unió reziliencia megközelítése

Az ellenállóképesség az Európai Unió definíciója szerint „nem csupán képesség a kihívásoknak való ellenállásra és az azokkal való megbirkózásra, hanem a fenntartható, tisztességes és demokratikus átmenet biztosítása is egyben.”<sup>8</sup> Ez a megközelítés álláspontom szerint jelentősen túlmutat

---

6 „Resilience is the ability of individuals, households, communities, cities, institutions, systems and societies to prevent, resist, absorb, adapt, respond and recover positively, efficiently and effectively when faced with a wide range of risks, while maintaining an acceptable level of functioning without compromising long-term prospects for sustainable development, peace and security, human rights and well-being for all.” United Nations: *UN Common Guidance on Helping Build Resilient Societies*. New York, 2020, 11. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/UN-Resilience-Guidance-Final-Sept.pdf> (2024. 03. 26.)

7 „Organizational resilience is the ability of an organization to absorb threats and to adapt to changes in its environment in order to deliver on its objectives, to survive and prosper.” *Strengthening the Resilience of NHRI and Responding to Threats*. Warsaw, 2022, 10. 524340.pdf (osce.org) (2024. 03. 27.)

8 European Commission, European Science Hub: „Resilience is defined as the ability not only to withstand and cope with challenges but also to undergo transitions, in a sustainable, fair, and democratic manner.” Resilience

azokon a tényezőkön, amelyek a biztonságot rövid távon szolgálják, sőt egyes elemeiben a stratégiai távlatokban kitűzött európai célok – amelyek értékessége nehezen vitatható – akár negatívan is befolyásolhatják a valóságban ténylegesen jelentkező és nagyon is közeli fenyegetések kezelési képességét.

Az Európai Unió 2020 óta minden évben elkészítette a stratégiai előrejelzését, amely policy szintű dokumentumként összefoglalja, melyek is a legfontosabb fenyegetések, célkitűzések és értékeli, milyen beavatkozási pontok mentén lenne szükséges az ellenállóképesség erősítése.

Az első ilyen jelentés már a COVID pandémia kezelése első évének tapasztalatait is értékeli,<sup>9</sup> a jövőbeli lehetséges fejlemények feltárásának és előrejelzésének eszköze, igyekszik beágyazni az Európai Unió politikai döntéshozatalába, a stratégiai tervezésébe és felkészülésbe ezeket a szempontokat. Ez a jelentés az ellenállóképesség szempontrendszerét mint „iránytűt” emeli be a döntéshozatalba. A jelentés négy, egymással összefüggő dimenzió – társadalmi és gazdasági, geopolitikai, zöld és digitális – mentén elemzi a rezilienciát, és kifejti annak fontosságát a hosszú távú európai uniós stratégiai célok megvalósításában a digitális, zöld és tisztességes átmenet összefüggésében.

Értékelésem szerint 2020-ban az Európai Unió fenti dokumentuma komplex, ugyanakkor meglehetősen ambiciózusnak mondható és nem feltétlenül a ma is legfontosabbnak tekinthető szempontokat helyezte a középpontba. Az mindenesetre biztosan elgondolkodtató, hogy a rezilienciát mint a zöld és digitális átálláshoz szükséges eszközt nevesíti, miközben Európában ma már jól látható módon komoly feladatot jelent az energiaellátás, az élelmiszer ellátás, az ivóvíz folyamatos biztosítása,<sup>10</sup>

---

- European Commission (europa.eu) (2024. 03. 28.)

9 European Commission: *2020 Strategic Foresight Report. Charting the course towards a more resilient Europe*, 2. 497a17be-3824-4135-bf2b-1072d74272b3\_en (europa.eu) (2024. 03. 28.)

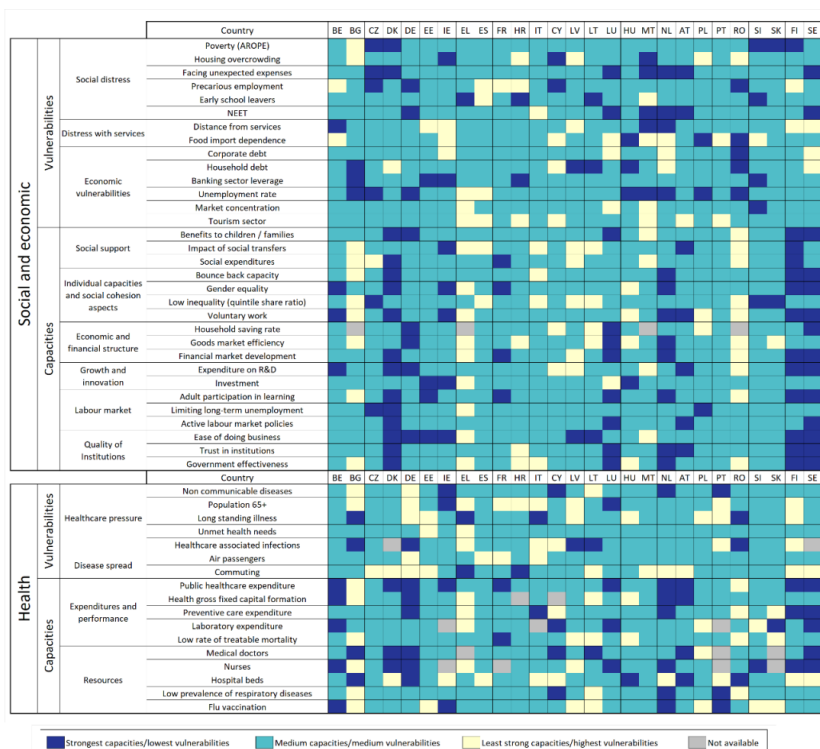
10 Ezt a felismerést támasztja alá „AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2022/2557 IRÁNYELVE (2022. 12. 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről” megalkotása is. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2557> (2024. 04. 01.)

a katonai biztonság fenntartása vagy az ellenőrizetlen illegális migráció kezelése. A jelentés bevezette a „Resilience Dashboard” nyomon követési eszközt, amely országonként és témacsoportonként értékeli az egyes területeken jelentkező feladatokat az ellenállóképesség szempontjából, melyek így támogatásul szolgálnak a politikai döntéshozatal szakmai megalapozásához.

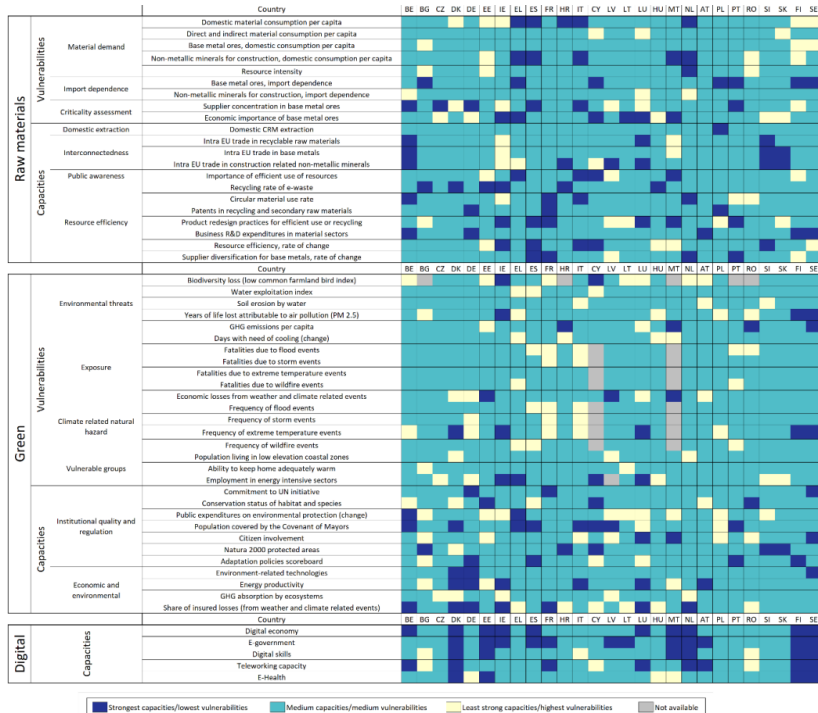
Amennyiben a Magyarországra vonatkozó, a COVID-19 pandémiához kapcsolt mintatáblázat részeket vizsgáljuk (1–2. táblázat), látható, hogy az Európai Unió nem feltétlenül ugyanazokat a tényezőket tartotta hazánk vonatkozásában kritikussnak, amelyekre ma azt mondanánk, hogy igen, valóban, ha ez rendben lenne, sokkal magabiztosabban nézhetnénk szembe a különféle, legtágabb értelemben vett biztonsági kihívásokkal. Az Európai Bizottság „mintaértékelése” szerint Magyarországon a legnagyobb erősségek az ellenállóképesség terén: a kedvező munkanélküliségi mutatók, az élelmiszer behozatali függetlenség magas foka, a háztatások eladósodásának mértéke, a kórházi ágyak száma, a növekedésbe történő magas befektetés és az e-hulladék újrahasznosításának volumene. Ezzel szemben a legkritikusabb területekként, amelyeken az ellenállóképesség fokozása érdekében feltétlenül változtatni kell, olyanok kerültek megjelölésre, mint az e-egészségügy, a nyersanyag felhasználás hatékonysága, a klímaváltozás kapcsán növekvő meleg napok száma, a kormányzati hatékonyság, az önkéntes munka és a nemek közti egyenlőség. Úgy vélem, ha kissé mélyebben megvizsgáljuk a 21. század kihívásainak mátrixát, talán máshogyan is súlyozhatnánk ezeket a kérdéseket. A pontosság kedvéért és némi felmentésként azt is el kell mondanunk, hogy a Jelentés hangsúlyozza, hogy az értékelés nem tekinthető véglegesnek és korrekt módon megjelöli azokat a forrásokat,<sup>11</sup> amelyekre megállapításait alapozta.

---

11 Ezek a következők: Eurostat and the Commission, JRC’s LUISA territorial platform, the European Institute for Gender Equality, the Global Competitiveness Index of the World Economic Forum, the World Bank, the European Quality of Life Survey, Eurobarometer, World Mining Database, the British Geological Survey’s World Mineral Production database, US Geological Survey’s historical statistics.



1. táblázat. Az ellenálló képesség szociális, gazdasági és egészségügyi szempontú mintaértékelése a COVID-19 pandémia tükrében (forrás: EU Commission 2020 Strategic Foresight Report)



2. táblázat. Az ellenálló képesség nyersanyag, zöld és digitális szempontú mintaértékelése a COVID-19 pandémia tükrében (forrás: EU Commission 2020 Strategic Foresight Report)

A 2020-as évet követő uniós stratégiai előrejelzések tartalmilag és mélységükben folyamatosan „erősödnek”, válnak életszerűbbé, ugyanakkor nem nélkülözik továbbra sem a stratégiai távlatú kitekintést. A 2021-es Stratégiai Előrejelzési Jelentés<sup>12</sup> beazonosítja az EU-t 2050-ig befolyásoló olyan tendenciákat, mint az éghajlatváltozás, a technológiai átalakulások, a demokráciára és az értékekre nehezedő nyomás, valamint a globális

12 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL 2021 Strategic Foresight Report. The EU's capacity and freedom to act. EUR-Lex - 52021DC0750 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (2024. 03. 28.)

rend és a demográfia változásai. Ezenkívül 10 olyan területet jelölt meg, ahol az EU megerősítheti kapacitását és cselekvési szabadságát, úgymint: a fenntartható és ellenálló egészségügyi és élelmezési rendszerek biztosítása, a dekarbonizált és megfizethető energia biztosítása, az adatkezelés, a mesterséges intelligencia és az élvonalbeli technológiák kapacitásának erősítése, a kritikus nyersanyagok ellátásának biztosítása és diverzifikálása, a szabványosításban elsőként cselekvő globális pozíció biztosítása, a rugalmas és időtálló gazdasági és pénzügyi rendszerek kiépítése, az uniós törekvéseknek megfelelő készségek és tehetségek fejlesztése és megtartása, a biztonsági és védelmi kapacitások, valamint a világűrhez való hozzáférés erősítése, a globális partnerekkel való együttműködés a béke, a biztonság és a jólét előmozdítása érdekében és az intézmények ellenálló képességének erősítése.

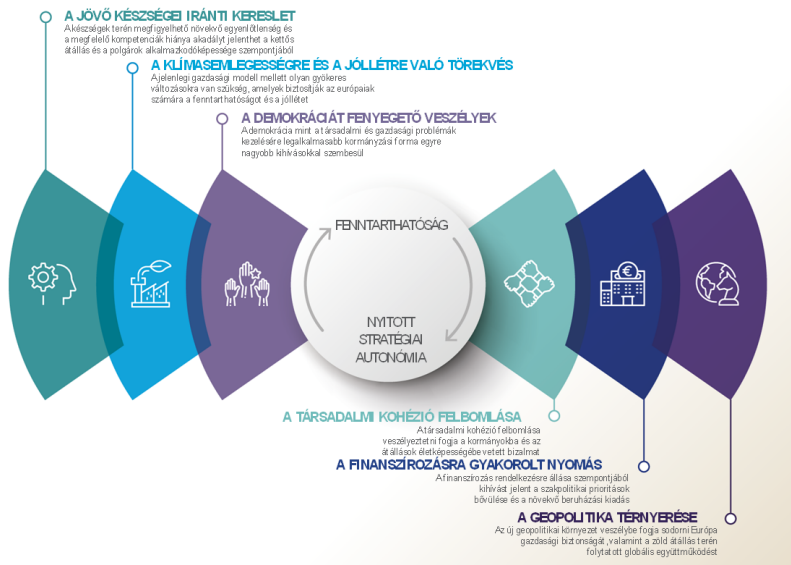
A 2022-es Stratégiai Előrejelzési Jelentés<sup>13</sup> már egyértelműen kijelentő jelleget ölt, figyelemmel van a változó geopolitikai környezetre és az ukrán–orosz háború lehetséges hatásaira is. Kiemeli a digitális technológiák kulcsszerepét Európa öt stratégiai ágazatában: az energia, a közlekedés, az ipar, az építőipar és a mezőgazdaság területén. Az EU a dokumentumban hitet tesz amellett, hogy Oroszország Ukrajna elleni katonai agressziójának hosszú távú – többek között az energiát, élelmiszeripart, gazdaságot, biztonságot, védelmet és geopolitikát érintő – következményei egyértelműen befolyásolják majd Európa méltányos zöld és digitális átállás („kettős átállás”) felé vezető útját.

Ezenkívül felvázol tíz kulcsfontosságú cselekvési területet a feszültségek csökkentése érdekében, melyek között már megjelenik az is, hogy „az EU-nak stratégiaileg kell irányítania a kritikus fontosságú árukkal való ellátását, ugyanakkor meg kell erősítenie védelmi képességeit és meg kell őriznie gazdaságának versenyképességét”, ugyanakkor a fókuszpont még mindig az, hogy „Európa legyen digitális, zöld és fair”.

---

13 *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL 2022 Strategic Foresight Report. Twinning the green and digital transitions in the new geopolitical context.* EUR-Lex - 52022DC0289 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (2024. 03. 29.)

A 2023-as Stratégiai Előrejelzési Jelentés<sup>14</sup> rávilágít azokra az egymáshoz szorosan kapcsolódó társadalmi és gazdasági kihívásokra, amelyekkel az EU a fenntarthatóság felé vezető úton szembesül (1. ábra).



1. ábra. Az EU fenntarthatósági átállása előtt álló legfontosabb kihívások (forrás: EU Commission 2023 Strategic Foresight Report)

A fentiekre figyelemmel a Bizottság ismét tíz olyan területet javasol, ahol az EU-nak lépéseket kell tennie, amelyen keresztül erősödik majd Európa nyitott stratégiai autonómiája és globális pozíciója, mindezt a nettó nulla kibocsátású gazdaság elérése érdekében. A tíz terület között – bár utolsósorban, de végre – megjelent, hogy feladat „az EU felkészültségi és reagálási eszköztárának megerősítése a polgári védelem ’polgári megelőzéssel’ való kiegészítése érdekében. Az EU-nak stratégiaileg előre kell jeleznie az eset-

14 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL 2023 Strategic Foresight Report. Sustainability and people’s wellbeing at the heart of Europe’s Open Strategic Autonomy. EUR-Lex - 52023DC0376 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (2024. 03. 29.)



leges katasztrofális eseményeket, és fel kell készülnie a hatásukra, amint azt a közelmúltban a világiárvány és Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborúja is bizonyította. (...) Meg kell erősíteni a különböző meglévő, a reziliencia szempontjából kulcsfontosságú eszközöket olyan területeken, mint a polgári védelem, a migráció, az egészségügy, az élelmiszer vagy a víz, valamint fokozni kell a köztük lévő szinergiákat és együttműködést.”

Az uniós szabályrendszerben kiemelhető még előadásom szempontjából az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája<sup>15</sup> (Globális Stratégia), amely az államok és a társadalom ellenállóképessége mellett kiemeli a kritikus infrastruktúra ellenállóképességét is, magát a rezilienciát stratégiai prioritásként azonosítja,<sup>16</sup> és az Európai Bizottság közleménye,<sup>17</sup> amely az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozó 10 irányadó megfontolást fogalmaz meg.<sup>18</sup>

Mindezen elemeket összességében mindenképpen pozitívan értékelem, az Európai Unió ezzel azt is jelzi, hogy 2023-ra végre elkezdte felismerni azokat a közelebbi fenyegetéseket, amelyek kezelésére feltétlenül szükség van, és amely felkészülés elmaradása esetén sem a zöld, sem a digitális, sem a fair Európa nem lesz értelmezhető – ugyanakkor a fenti jelentések fókuszában, ahogy eddig, továbbra is a mindenoldalú fenntarthatóságot tartja.

---

15 Shared Vision, Common Action: *A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (2024. 03. 29.)

16 Erről bővebben lásd: MOLNÁR Anna: *Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája*, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Elemzések, 2016/9. svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf (uni-nke.hu) (2024. 03. 28.)

17 *KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Az ellenállóképesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben*. Európai Bizottság, 2017. EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (2024. 03. 28.)

18 Lásd erről bővebben: KÁDÁR Pál – KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/2019, 22. VBSZK\_MT\_2022\_20\_KÁDÁR\_KESZELY\_A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai elvi irányok és várható trendek.pdf (2024. 03. 28.)

### 2.3. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) reziliencia megközelítése

A fenti, európai uniós ellenálló képességi olvasattól gyökeresen eltér az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) reziliencia megközelítése, amely a védekezés eredményességét állítja a középpontjába, ennek feltételrendszerét kívánja biztosítani, melynek tükrében az Európai Unió által favorizált fenntarthatósági szempontok másodlagosak lehetnek csupán.

A NATO ellenálló képesség koncepciójának első igazán hangsúlyos megjelenése 2016-ra, a varsói csúcsra tehető, amikor a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az NATO szerződés 3. cikkére alapozva fejlesztik ezen képességeiket.<sup>19</sup> A fejlesztés szükségességét egyértelműen a katonai műveletek végrehajthatósága mint cél támasztja alá, figyelemmel arra hogy a katonai erők a felkészülés és a tényleges harctevékenység, de a mozgásuk során is jelentős mértékben a polgári szféra támogatására vannak utalva.<sup>20</sup> Ma már nem képzelhető el hatékony és fenntartható katonai művelet a polgári közlekedési infrastruktúra vagy az energia ellátó rendszerek, az infokommunikációs hálózatok bevonása nélkül, ahogy a katonai szervezetek saját és a hátországi élelmiszer- és ivóvízellátásban sem lehet kizárólagos a haderők saját képessége.<sup>21</sup>

Az ellenállóképesség fejlesztése nemzeti felelősség. Az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése ugyanakkor csökkenti a szövetség egészének sebezhetőségét is, ezért kiemelt szerepet kap az egyes tagállamok

---

19 NATO 2016: *Commitment to enhance resilience*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm) (2024. 03. 29.)

20 A műveletek során a katonai szállítások 90 százalékát, a műholdas kommunikáció 50 százalékát, a befogadó nemzeti támogatás 75 százalékát polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják. Lásd: KESZELY László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/1, 55.

21 *Why does NATO military has to deal with Resilience? Resilience through Civil Preparedness*. Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, Hága, 2019, 3. *Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx* (cimic-coe.org) (2023. 03. 29.)

kapcsolódó tevékenységének szövetségi szintű összehangolása, melynek elsődleges munkafóruma a Reziliencia Bizottság (NATO Resilience Committee). A Reziliencia Bizottság a korábbi Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság (Civil Emergency Planning Committee) jogutódjaként működik, amely korábban főleg kritikus infrastruktúra védelmi és polgári veszélyhelyzetek kezeléséhez kapcsolódó együttműködési, felkészülési, védelmi kérdéseket tárgyalta. 2023-tól azonban ez a bizottság megszűnt, helyébe a Reziliencia Bizottság lépett, amely tevékenységének fókuszába a NATO által alapkövetelményként megfogalmazott hét kritériumot (baseline requirements) állította, melyek a következők:<sup>22</sup>

1. a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása,
2. a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energia-ellátás fenntartása,
3. a lakosság koordinálatlan tömeges mozgásának kezelése,
4. az alapvető élelmiszerekkel és ivóvízzel való ellátás folyamatos biztosítása,
5. tömeges sérülések ellátása,
6. a nemzeti média- és elektronikus hírközlés, az informatikai hálózat folyamatos szolgáltatásának a fenntartása,
7. a közlekedési és szállítási infrastruktúra folyamatos üzemeltetésének a biztosítása.

A fenti hetes felsorolás azonban nem tekinthető véglegesnek és lezártnak, maga a szövetség is több alkalommal elvégezte a saját maga által alkotott lista felülvizsgálatát (pl. 2019-ben a kommunikációs reziliencia vonatkozásában<sup>23</sup> vagy 2022-ben a madridi NATO csúcson<sup>24</sup>) anélkül,

---

22 NATO 2020: *Resilience and Article 3*. [HTTPS://WWW.NATO.INT/CPS/EN/NATOHQ/TOPICS\\_132722.HTM](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm) (2024. 03. 29.)

23 Lásd GARRIAUD-MAYLAM, Joëlle: *Enhancing the Resilience of Allied Societies Through Civil Preparedness* (Preliminary Draft General Report). NATO Parliamentary Assembly, Committee on the Civil Dimension of Security, 2021, 37. pont, 8. ENHANCING THE RESILIENCE OF ALLIED SOCIETIES THROUGH CIVIL PREPAREDNESS (nato-pa.int) (2024. 03. 28.)

24 *Madrid Summit Declaration (Madrid 29 June 2022)* 10. pont, NATO. NATO - Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (2022), 29-Jun.-2022 és *NATO Strategic Concept 2022*. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-stra](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-stra)

hogy ezt kifejezetten egységesen deklarálta volna.

Összegzésként elmondható, hogy lényegében a komplex kihívások korábban valamennyi olyan tényező a NATO reziliencia követelmény-rendszeréhez kapcsolható, amelyek nélkül az egyes védelmi műveletek nem lennének elvégezhetőek vagy amely területeken a működési zavarok jelentős hatást gyakorolnának a katonai szempontok érvényesíthetőségére és ezek fejlesztése, fenntartása elsődlegesen a tagállamok saját felelősségi körébe tartozik.

#### *2.4. A hazai szabályozás reziliencia megközelítése*

A fenti nemzetközi példákat áttekintve kijelenthető, hogy a hazai szabályozás a nemzeti ellenálló képesség vonatkozásában alapvetően a NATO megközelítését tartotta szem előtt. Ennek az az oka, hogy a jogalkotó felismerte a terület kiemelt jelentőségét és a szabályozás praktikus szintjeként a kapcsolódó szabályok elhelyezésére a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt (Vbő.) „találta meg”, amelynek elsődleges szerepe a védelmi és biztonsági rendszer, és az ahhoz kapcsolódó igazgatási struktúra szabályozása. Azt gondolom, joggal lehetünk büszkéek erre a jogszabályra, amelynek jelentőségét egyrészt az adja, hogy hazánkban – másutt ma még nem annyira jellemző módon – a reziliencia a legmagasabb, törvényi szinten deklarált megfogalmazást kap, egyben kiegészül olyan pontosításokkal és kapcsolódó követelményekkel, amely minden eddiginél nyilvánvalóbbá teszi a kérdés fontosságát.

Megjegyzendő, hogy 2016-ig, a NATO csúcson történt „reziliencia elköteleződés” deklarálásának időpontjáig, de akár korábbra is visszatekintve és vizsgálva a hazai közjogi rendszert, nem találunk ilyen jogszabályokat, néhány elem elvételre fellelhető a különféle közjogi szervezetszabályozó eszközökben,<sup>25</sup> de rendszerszinten, e területen biztosan nem volt megfeleltethető és valamennyi kérdéskörre kiterjedő egységes jogszabály.

---

tegic-concept.pdf (2024. 03. 28.)

25 Ezek sorában talán a mindenkori Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló Korm. határozatok emelhetők ki. Jelenleg: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

- A Vbő. a rezilienciát olyannyira központi kérdésként kezeli, hogy
- értelmező rendelkezésként fontosnak tartja rögzíteni a fogalom tartalmát, amely szerint: „nemzeti ellenálló képesség: az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 3. cikkével összhangban, a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül – a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések foganatba vételével – megfelelően biztosítsa”;<sup>26</sup>
  - illetve külön fejezetet szentel a kapcsolódó követelmények meghatározásának.

Ez utóbbi keretében alapvető elvárásként fogalmazza meg a Kormány irányítása alatt álló szervek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek részére a reziliencia erősítését az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások, továbbá a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, a bekövetkezett támadásokkal vagy természeti és ipari katasztrófákkal szembeni reagálás társadalmi felkészültségi, szabályozási, közigazgatási megerősítése és a káros hatások csökkentése érdekében.<sup>27</sup>

A törvény a NATO reziliencia megközelítésében megjelenő kritériumokat képezi le a nemzeti ellenállóképességgel összefüggő feladatellátás területeinek meghatározásával az alábbiak szerint:

A feladatellátás területei:

- a) az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása,

---

<sup>26</sup> Vbő. 5. § 7. pont.

<sup>27</sup> Vbő. 42. § (1) bekezdés.

- b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása,
- c) az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség,
- d) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása,
- e) a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség,
- f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése,
- g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése,
- h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.<sup>28</sup>

Látható, hogy a lista tartalmában a NATO által megfogalmazott alapkövetelményeket azzal egészíti ki, hogy a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek humán erőforrása mint kiemelt tényező is megjelenik.

Előadásomban itt kívánom hangsúlyozni, hogy az egyes követelmények között nincs deklaráltan fontossági sorrend, azonban a felsorolás első elemét, a kormányzás és a kormányzati szolgáltatások folyamatosságát érdemes kiemelten kezelni. Ez az a tényező, amely nélkül a további kritériumok egészen biztosan nem teljesíthetőek és ez az a követelmény, amelynek eleget téve az ország képes megszervezni a védekezést és biztosítani a további követelmények érvényesülését is, vagy a jogállami keretek között kihirdetett különleges jogrendi szabályok alapján rendkívüli intézkedéseket hozni. Példaként álljon itt a folyamatban lévő ukrán–oros háború esete, amelyben a már két éve tartó ukrán helyzet állás egészen biztosan azért volt fenntartható, mert a kormányzás képessége, az állam szervezésének és működtetésének képessége fenntartható volt, ez biztosítja annak lehetőségét, hogy Ukrajna nemzetközi humanitárius

---

28 Vbö. 42. § (2) bekezdés.

és katonai segítséget kaphasson, fenntartsa a folyamatos média figyelmet, biztosítsa a lakosság alapvető ellátását, melyek hiányában a fronton és minden más területen, valamint a kibertérben vívott harc hátszói támogatása sem valósulhatna meg – azaz a háború néhány nap alatt orosz győzelemmel zárulna.

### **3. A védelmi és biztonsági igazgatási reform és a nemzeti ellenállóképesség alapkérdéseinek megjelenése a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben**

Előadásom zárórészében arra kívánok rámutatni, miként szolgálja a nemzeti ellenállóképesség fejlesztését a védelmi és igazgatási rendszer 2022. november 1-jén az Alaptörvény kilencedik módosításával hatályba lépett átfogó reformja és melyek annak legfontosabb célkitűzései, elemei.

A hazai védelmi igazgatási rendszer az elmúlt közel harminc évben nem mutatott jelentős fejlődést, megközelítése alapvetően az ember okozta és a természeti katasztrófák, fegyveres konfliktusok kezelését szolgálta, mindezt azonban meglehetősen szorosan az ágazati képességekre és felelőségekre alapozva. A 21. század komplexen jelentkező kihívásai, a hibrid fenyegetések, a kibertér és a technológiai fejlődésből eredő új feladatok kezelésére azonban csak jelentős korlátokkal volt képes a reformot megelőző védelmi igazgatási rendszer. Ennek bizonyosságául mi sem szembetűnőbb, minthogy az elmúlt évtizedekben egy-egy új kihívás valamilyen módon mindig váratlanul érte az igazgatást, a hatályos szabályok alkalmazása olyannyira nem volt elégséges, hogy számos esetben az alaptörvényi, alkotmányos szinten is be kellett avatkozni. Gondoljunk csak az Alaptörvény hatodik módosítására, amely a franciaországi terrortámadások nyomán emelte alkotmányos szintre a terrorveszély kezelésének szabályait, teremtette meg a kapcsolódó különleges jogrendi rezsim kiterjesztett jogi kereteit. Ugyanígy kiemelhető a COVID-19 pandémia is, amelyre figyelemmel rövid úton beigazolódott, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás keretei nem voltak megfelelőek, a katasztrófák elleni védekezésről szóló törvényben listázott beavatkozási pontoknál jóval szélesebb eszköztárra volt szükség a védekezéshez kapcsolódóan, amelyet ad hoc megoldásokkal kellett kezelni. Még régebbre visszamenve

az időben, az Alkotmány 1994-ben hatályba lépett módosítása is ilyennek tekinthető, amely a balkáni háború nyomán vezette be az Alkotmány 19/E. szerinti helyzet megállapításának lehetőségét – mai terminológiával a váratlan támadás során alkalmazandó szabályokat, de hivatkozhatjuk a vörösiszap katasztrófa bekövetkezését is, amikor a veszélyhelyzeti szabályok mellett szükségessé vált egyes gazdasági társaságok működésébe történő beavatkozás is, amelyet a különleges jogrendre szóló szabályok akkor nem tettek lehetővé, azonnali jogalkotásra volt szükség.

A védelmi és biztonsági igazgatás reformja a fenti, jellemzően reagáló, „követő jellegű” képességgel szemben egy az összkormányzati válságkezelést és felkészülést lehetővé tévő szabályendszereként jelenik meg, kifejezetten célul kitűzve a rugalmasságot és a 21. század jellemző kihívásainak kezelési képességét, ideértve az ún. „szürkezónás” fenyegetéseket is.<sup>29</sup> Az igazgatás rendszerének elsődleges célja végső soron a biztonság fenntartása vagy a bekövetkezett krízis esetén a korábbinál hatékonyabb fellépés és a minél gyorsabb visszatérés biztosítása a normál jogrendi működéshez. Ugyancsak cél volt azon irányítási és igazgatási struktúrák megreformálása, amelyek kevésbé voltak vagy lettek volna alkalmasak a védekezés megszervezésére, irányítására. Ennek részleteit másutt már többen kifejtettük,<sup>30</sup> előadásomban kifejezetten a Vbő. hozta újdonságokra kívánom ráirányítani a figyelmet.

---

29 Lásd erről bővebben például: Kiss Álmos Péter: A hibrid hadviselés természetrajza. *Honvédségi Szemle*, 2019/4, 17–37. [5f58be696dc30542944535.pdf](#) (honvedelem.hu); BALOGH Péter: *Aszimmetrikus fenyegetések és a hibrid hadviselés jelenkori sajátosságai és hálózatai*. In: KRAJNC Zoltán (szerk.): *A hadtudomány aktuális kérdései 2021*, 7–36. [f4d101a5-7976-47c8-b650-410aa2d52662.pdf](#) (ekonyv.hu) (2024. 03. 29.)

30 Lásd például FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk): *Szkuilla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020., KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: *A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I*. VBSZK Műhelytanulmányok 2021\_2\_Hoffman István-Kádár Pál\_A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I.,pdf (uni-nke.hu) (2024. 03. 28.); KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3, 1–11.



A védelmi szabályozási reform következtében a védelmi igazgatás mint fogalom eltűnt a hazai rendszerből, helyébe a védelmi és biztonsági igazgatás fogalma lépett, melyet a Vbö. az alábbiak szerint definiál: „A védelmi és biztonsági igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást.”<sup>31</sup>

A Vbö-t a jogalkotó a hazai jogrendben egy korábban nem ismert sajátos szerephez emelte a törvények sorában, amely megállapítást nem a jogszabályi hierarchia, hanem a szakmai keretjelleg oldaláról érdemes megközelíteni. A törvény 1. §-a kimondja, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.” Nyilvánvaló, hogy e rendelkezéstől e jogszabály a hierarchia szempontjából még éppolyan, mint bármely más törvény, azonban e rendelkezés érvényesítését a jogalkotó olyannyira következetesen valósítja meg, hogy a törvény 2021 tavaszi kihirdetését követően több mint 35 jogszabály átfogó módosítására került sor, sőt a honvédelemről szóló törvény teljes újraalkotása vált szükségessé, melynek az Országgyűlés eleget is tett.<sup>32</sup> A Vbö. nyomán nagyszámú végrehajtási rendelet is megjelent,<sup>33</sup> amelyek

---

31 Vbö. 5. § 16. pont.

32 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

33 Lásd: 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról; 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról; 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti

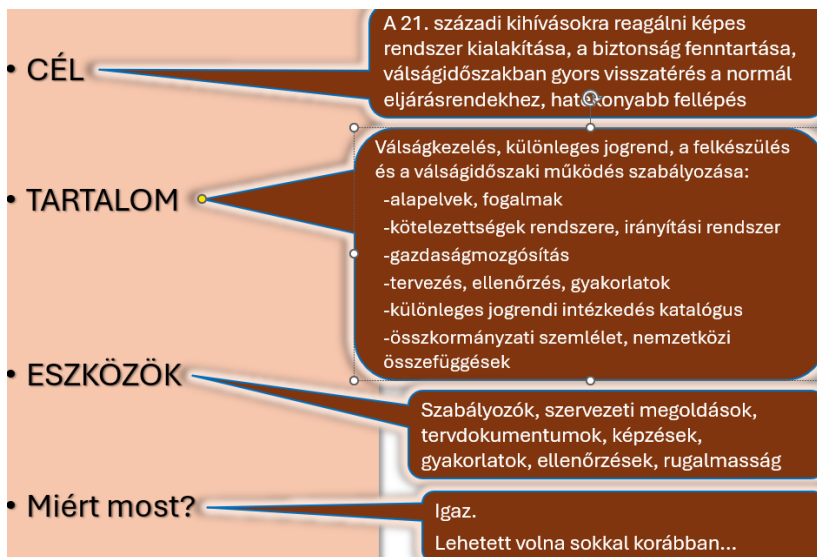
hatályba lépését szintén 2022 végére időzítették.

Előadásomnak nem célja e rendelkezések tételes ismertetése, kizárólag néhány olyan törvényi szinten megjelenő elemre kívánok rámutatni, amiben az újszerű, az ágazati szemlélettől elrugaszkodó megközelítés tetten érhető (2. ábra), mely kérdéseket egy korábbi cikkemben már tárgyaltam, ezt elevenítem fel az alábbiakban.<sup>34</sup>

---

Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról; 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól; 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a polgári védelmi kötelezettségről; 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről; 404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól; 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról; 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól; 407/2022. (X. 24.) Korm. rendelet egyes gazdasági társaságoknak a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti ellátási kötelezettségeiről; 427/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szabályairól; 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól.

34 Szerkesztett és aktualizált átvétel innen: KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformja az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. VBSZK Műhelytanulmányok 2021\_11\_ Kádár Pál\_A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl.pdf (uni-nke.hu) (2024. 03. 30.)



2. ábra. A védelmi és biztonsági szabályozási reform alapkérdései (a szerző szerkesztése).

A Vbö. meghatározza a védelem- és biztonságszavatolás alapelveit,<sup>35</sup> amelyek nem kizárólag a Vbö. belső előírásaként értelmezendők, hanem keretet adnak valamennyi védelmi és biztonsági tevékenység szabályozásának.

A jogszabály a védelmi és biztonsági kötelezettségek teljes rendszerét is felvázolja,<sup>36</sup> a korábbi szétzúrt szabályozással szemben a rendszert összefoglalja, illetve egyes kötelezettségek további részletezését további jogszabályokba utalja. Ez egyrészt biztosítja az ágazati szakmai érdekek érvényesíthetőségét, jól szolgálja a szakmai célszerűség szempontjait, másrészt azonban keretjellegnek köszönhetően garantálja azt is, hogy a kötelezettségek teljesítése ne okozzon aránytalan terhelést és azok ne konkuráljanak egymással. A polgári védelem egységes szabályozása azt

35 A Vbö. 4. § alapján ezek: A szükségesség és arányosság követelménye, a védelmi és biztonsági szükségszerűség követelménye, a fokozatosság követelménye, az átfogó megközelítés elve, a közösségi mértékű biztonság elsőbbségének követelménye.

36 Lásd Vbö. 6. § (1) bekezdés.

hivatott erősíteni, hogy ez a jogintézmény nem kizárólag a honvédelemhez vagy a rendvédelemhez köthető, a kérdést a védelem legszélesebb értelmezésében kell kezelni. A COVID pandémia kezelésének tapasztalatai is arra mutatnak, hogy ezen képesség és feladat jelentősége egyre növekszik.

Ugyancsak jelentős lépés, hogy a törvény lényegében valamennyi szóba jöhető szervezetre és egyénre kiterjedő hatállyal fogalmaz meg felkészülési, együttműködési vagy beavatkozási feladatokat, nem „szorul be” a korábban jellemző ágazati megközelítés keretei közé, nyomatékosan érvényre juttatja az összkormányzati és osztársadalmi szintű együttműködés felelősségét.

A jogszabály újítása, hogy a védelmi-biztonsági célú tervezésnek a legmagasabb szinten ad kereteket. Annak érdekében, hogy az ország ténylegesen ellenálljon bármely válsághelyzet kihívásainak, a lehető leg-szervezettebb felkészülés kell. Ennek megalapozását szolgálja a kialakított tervrendszer, amely áthatja az állami irányítás és a közigazgatás egészét, alkalmas a védelmi-biztonsági rendszer elveinek deklarálásán túl, a kapcsolódó feladatok és költségek tervezésére és az együttműködés biztosítására. A tervrendszer megfelelő elemeinek kapcsolódnia kell a költségvetés tervezéséhez is, ezzel szavatolva a tervokmányok végrehajthatóságát.

A nemzetgazdaság mozgósítására és a tartalékolásra vonatkozó alapvető rendelkezések törvényi szintű megjelenése szintén kiemelt jelentőségű. Az erre vonatkozó rendelkezések jelentős része egy 2021-re már jócskán meghaladott és a gyakorlatban kevésbé alkalmazott szakmai tartalmú kormányrendeletben<sup>37</sup> szerepelt, melyet a Vbö. nyomán felváltott a 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról.

Ugyancsak a Vbö. szabályozási keretében jelennek meg a fentebb már tárgyalt nemzeti ellenálló képességre vonatkozó szabályok, de itt kaptak helyet a teljes védelmi és biztonsági igazgatási rendszer felépítésre és működésére vonatkozó rendelkezések, szemben a korábbi katasztrófavédelmi és honvédelmi törvényekben széttagolt, a gyakorlatban kevésbé praktikus szabályozási megoldással.<sup>38</sup>

---

37 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.

38 A szólamok szintjén évek óta mindenhol az átfogó megközelítés, a „comprehensive

A védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati szempontok szerinti fejlesztéséhez tartozik a központi szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal megalakítása is,<sup>39</sup> amely erős igazgatási koordinációs jogkörökkel, és bizonyos esetekben ellenőrzési jogkörrel rendelkezik. Az állandó központi szerv megteremtése jelentős lépés a korábban jellemző ad hoc munkacsoportoktól a jogilag magas szinten szabályozott, ezáltal valós felkészülési lehetőséget biztosító szervezeti megoldás irányába. Ez a szervezet hivatott a felkészülés és a végrehajtás időszakában az együttműködő szervezetek közötti közvetítésre, a védelmi és biztonsági feladatok tervezésére és a végrehajtás összehangolására, a tevékenységek folyamatos monitoringjára és értékelésére, valamint egy összehangolt védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer működtetésére, illetve végzi a kormányzati szinten kezelendő válsághelyzetek és különleges jogrend időszakában a döntéshozatal közvetlen támogatását, bázist teremt az operatív irányításhoz.

A Vbö. által életre hívott új jogintézmény, az összehangolt védelmi tevékenység, azt a célt szolgálja, hogy a súlyos, elhúzódó, kormányzati beavatkozást igénylő válsághelyzetekben az ország védelmét és biztonságát szolgáló erők közös, összehangolt igénybevétele – erre vonatkozó külön törvénymódosítások nélkül is – biztosított legyen. A Vbö. ennek kereteit teremti meg, a Kormány az adott helyzetben rendelettel dönthet arról, hogy összehangolt védelmi tevékenységet rendel el, amivel egyidejűleg meghatározza az irányítása alá tartozó szervek együttműködésének részletes szabályait. Az összehangolt védelmi tevékenység nem különleges jogrend, azonban a válság kezelése érdekében lehetőséget biztosít a Kormány irányítása alá tartozó erőforrások normál időszaktól eltérő igénybevételére és egyes korlátozó intézkedések bevezetésére.<sup>40</sup>

---

approach” fogalmával találkozunk a szakirodalomban és a szakmai fórumokon, miközben a szabályozási rendszerünk egyértelműen ágazati centrikus és egyáltalán nem komplex megközelítést tükrözött, melynek következtében például a COVID-19 pandémia kezelése során kifejezett szabályozási hiányterületek is megmutatkoztak (a hatósági ügyintézés, a pénzügyi vagy az oktatási rendszert érintő szabályok, a Honvédség közreműködési feladatainak korlátossága, stb.).

39 Lásd 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról.

40 Vbö. 74–75. §.

A Vbő. legmeghatározóbb új eleme a különleges jogrendi rész, amely új megközelítésben szabályozza az elrendelhető rendkívüli intézkedéseket. A korábban hatályos szabályok gyakorlati alkalmazása során számos esetben bebizonyosodott, hogy a tételesen felsorolt intézkedések túlságosan kötöttek, nem felelnek meg valamennyi szóba jöhető kihívásnak, illetve egyes esetekben előre nem is meghatározható pontosan, mire lehet szükség.<sup>41</sup> Erre figyelemmel a jogszabály témacsoportok szerint határozza meg, hogy a Kormány milyen szabályozási tárgykörökben függesztheti fel egyes törvények alkalmazását, térhet el törvényi rendelkezésektől, illetve hozhat egyéb rendkívüli intézkedéseket.

Szintén a fenti okokra visszavezethető az, hogy a jövőben a különleges jogrend kapcsán eltűnik a bevezethető intézkedések tételesen és egyes helyzetekhez kötötten előre meghatározott fokozatossága, azaz az egyes intézkedések valamennyi különleges jogrendben bevezethetőek. Az egyetlen korlát az az alapelv, hogy az intézkedésnek szükségesnek és arányosnak kell lennie és amennyiben kevésbé súlyos jogkorlátozással is elérhető a kívánt cél, azt a megoldást kell alkalmazni. Emellett garanciális elemként jelenik meg az Alkotmánybíróság normakontrolljának lehetősége és az egyes hatósági jogkörben meghozott döntésekkel szembeni egyedi jogorvoslati lehetőség biztosítása is.

A fentieket felvillantva is látható, hogy a Vbő. nem pusztán a különféle létező szabályok integrációja, hanem egy új védelmi-biztonsági szemléletmód kifejeződése is, melynek nyomán a szervezeti felkészülés és védekezés szintje felett korábban is működő ágazati védekezés és ágazatközi együttműködés mellett, immár rendszerszerűen és nem ad hoc módon jelenik meg az összkormányzati szintű beavatkozás lehetősége. Ez a megoldás egyben kihat a felkészülésre és a tervezésre is, magasabb szinten biztosítja az erőforrások megfelelő koncentrációját.

---

41 Ez talán legszembetűnőbben azzal támasztható alá, ha megvizsgáljuk a COVID pandémia kapcsán kihirdetett törvényeket, a meghozott rendkívüli intézkedéseket és az ezzel összefüggésben felmerülő jogi aggályokat, amelyek a védekezés operativitására is kihatást gyakoroltak.

### 4. Záró gondolatok

A 2022. november 1-jén hatályba lépett védelmi és biztonsági szabályozási reform olyan rendszerszintű és alapjaiban eltérő megközelítést alkalmazó változásokat eredményez a hazai igazgatási rendszerben, amelyhez hasonló átfogó változásra hosszú évtizedek óta nem volt példa. Egy veszélyesebb, gyorsan változó világban egészen biztosan nem lesznek elégségesek azok a védelmi reflexek és felkészülési módszerek, amelyek a 20. században még eredményesnek voltak tekinthetőek. Erre figyelemmel minden, amit 2022 előtt tanultunk és oktattunk a válságkezelés, a különleges jogrend a védelmi igazgatás kapcsán, ma már eltérő értelmezést nyert és komplexebb tartalmat kapott. Mindezek könnyebb megértéséhez kívánt adalékul szolgálni ez a rövid előadás, illetve az elemzői mélységű feldolgozást segíti a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely gondozásában megjelent számos munka is.<sup>42</sup>

---

42 Lásd különösen KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. NKE Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2023. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA 2023 09 01.pdf (uni-nke.hu); Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021. NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM (uni-nke.hu); Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022. NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM (uni-nke.hu); Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2023. NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM (uni-nke.hu) (2024. 03. 30.)





Till Szabolcs Péter<sup>1</sup>

## AZ ALAPTÖRVÉNY TIZEDIK MÓDOSÍTÁSÁNAK HATÁSAI A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI REFORM MEGVALÓSÍTÁSÁRA – ÖT TÉZISPONTBAN

### Absztrakt

A jelen tanulmány a Károli Gáspár Református Egyetem **Új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében** című konferenciáján 2024. március 21-én elhangzott előadás szerkesztett változata. A tanulmány hipotézise szerint a védelmi és biztonsági reform kontextusában az Alaptörvény tizedik módosításának elfogadása 2022 májusában olyan hatással járt, amely a reform folyamatához képest hozzáadott értékkel, új minőségek megjelenésével bír. A tanulmány öt tézispontra építve ezek megjelenítésére törekszik, összehasonlítva a szabályozás és az alkalmazás, valamint a legújabb alkotmánybírószági gyakorlat tapasztalatait.

**Kulcsszavak:** az Alaptörvény tizedik módosítása, a veszélyhelyzet fogalma, Alkotmánybíróság, jogállamiság, alapjogi korlátozások, védelmi és biztonsági reform

---

1 Védelmi Igazgatási Hivatal

THE EFFECTS OF THE TENTH AMENDMENT OF THE FUNDAMENTAL LAW OF HUNGARY ON THE IMPLEMENTATION OF THE DEFENSE AND SECURITY REFORM: CONCEPTUALIZATION IN FIVE THESIS POINTS

**Abstract**

The present study is an edited version of the presentation given on March 21, 2024, at the conference titled **New Defense and Security Dimensions in the Light of the Russian-Ukrainian Conflict** at the Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary. According to the study's hypothesis, the adoption of the tenth amendment to the Fundamental Law of Hungary in May 2022 has added value and emerging new qualities compared to the earlier phase of the defense and security reform process. Based on its five thesis points, the study tries to highlight these elements, comparing the experience both of regulation and application and the latest practice of the Constitutional Court.

**Keywords:** the tenth amendment to the Fundamental Law of Hungary, conceptualization of the state of danger, Constitutional Court of Hungary, rule of law, limitations of fundamental rights, defense and security reform

**Bevezetés**

Az Alaptörvény 2022 májusában elfogadott, és részben azt beelőzve a kilencedik módosítást (a továbbiakban: AT9M) a tervezettnél korábban hatályba léptető tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) a hazai jogi jogalkotás kuriózumának tekinthető, amely a szerző által is visszatérő módon vizsgált tematika.<sup>2</sup> Ennek során ugyanakkor a korábbi vizsgálatok

---

2 Lásd különösen: KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében. *VBSZK Műhelytanulmányok*, 2022/21. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_21\\_K%C3%81D%C3%81R%20P%C3%A1l\\_TILL%20Szabolcs\\_A%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20te%C3%A9kenys%C3%A9gek%20%C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1nak%20biztos%C3%ADt%C3%A9kai%20](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_21_K%C3%81D%C3%81R%20P%C3%A1l_TILL%20Szabolcs_A%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20te%C3%A9kenys%C3%A9gek%20%C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1nak%20biztos%C3%ADt%C3%A9kai%20)

a védelmi és biztonsági reform-folyamatba beépült elemek és a megvalósult eredmény szempontjából, nem pedig önálló vizsgálati tárgyként emelték ki az AT10M-et.

A jelen tanulmány – igazodva a konferencia orosz–ukrán konfliktushoz kapcsolódó fókuszához – az AT10M elemeit önmagukban, mint a védelmi és biztonsági reform korábbi tárgyköréhez képest minőségi többlet beépítésére alkalmas részleteket vizsgálja. Ennek során metodikai szempontból a tanulmány öt tézis kiemelésére és összekapcsolására törekszik annak érdekében, hogy feltárja a védelmi és biztonsági reform 2022. november 1-i megvalósulása során tapasztalt sajátosságokat.

Elsődleges kiindulásként ugyanis rögzíthető, hogy a veszélyhelyzet alaptörvényi fogalmának védelmi és biztonsági reform hatályba lépését megelőző kiegészítése, illetve annak azonos megfogalmazással kiegészített változata azonnal alkalmazást nyert a szomszédos országban kialakult humanitárius katasztrófa hazai következményeinek kezelése körében. Mindez mintegy fókuszálta a védelmi és biztonsági reformot: az azonnali gyakorlati alkalmazás folytán 2022. májusban és novemberben a különleges jogrendi reform lényegében a veszélyhelyzeti hatalomgyakorlás kérdésére szűkülte le.

A jelen – terjedelmi okokból korlátozott – tanulmány az öt tézis alapján kísérli meg az AT10M szerepét értelmezni a védelmi és biztonsági

---

a%20Vb%C3%B6.%20t%C3%BCkr%C3%A9ben.pdf (2024. 04. 21.)

TILL Szabolcs Péter: A Magyar Honvédség feladatrendszerének újraszabályozása az új honvédelmi törvény tükrében. *VBSZK Műhelytanulmányok*, 2023/6. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2023\\_6\\_TILL\\_Szabolcs\\_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20%C3%BAjraszab%C3%A1lyoz%C3%A1sa%20az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20t%C3%BCkr%C3%A9ben%20.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_6_TILL_Szabolcs_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20%C3%BAjraszab%C3%A1lyoz%C3%A1sa%20az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20t%C3%BCkr%C3%A9ben%20.pdf) és TILL Szabolcs Péter: Gondolatok az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól, *VBSZK Műhelytanulmányok* 2023/11. (a továbbiakban: TILL 2023/b) [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2023\\_11\\_Till%20Szabolcs\\_Gondolatok%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20%C3%A9s%20tizedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa,%20valamint%20a%20v%C3%A9delmi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformja%20hat%C3%A1sair%C3%B3l.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_11_Till%20Szabolcs_Gondolatok%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20%C3%A9s%20tizedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa,%20valamint%20a%20v%C3%A9delmi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformja%20hat%C3%A1sair%C3%B3l.pdf) (2024. 04. 21.)

reform eredeti koncepciójának modifikációjaként, amely – a hatálybalépés részleges összekapcsolódására tekintettel – elsődlegesen az AT9M-hez képest hozzáadott értékek kiemelését eredményezi, azokra világít rá.

### **1. tézis: A védelmi és biztonsági reform módszere és időbelisége szempontjából az AT10M töréspont, de a folytonosság is kimutatható**

Értékelésünk szerint a védelmi és biztonsági reform, illetve az AT10M viszonya ambivalens: az azonnal hatályba léptetett fogalmi kiterjesztés vonatkozásában a védelmi és biztonsági reform folyamatának nem szer- ves része az AT10M, ráadásul – az AT9M hipotetikus korábbi hatályba lépésének kontra-faktuális lehetősége esetén – arra nem is feltétlenül lett volna szükség. Az Alaptörvény 2022. október 31-ét megelőző 53. cikke szerinti veszélyhelyzet orosz–ukrán konfliktus miatti „**háborús veszélyhelyzet**”-ként történő kihirdetésének lehetősége<sup>3</sup> sokkal inkább az AT10M kiegészítésén múlt, mint az új 51. cikk szerinti változat bevezethetősége,  **mivel „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény”** megfogalmazás önmagában is alkalmas lehetett volna erre.

A védelmi és biztonsági reform folyamata szempontjából ugyanakkor az első tézisünk szerint bár egyértelműen töréspont az AT10M, de az előkészített reform-folyamat szabályozási és intézményesítési szakasza nem szakadt meg, bár tényleges áthangolása megtörtént. E töréspont így kettős minőségű: az időbeliség, a gyorsított hatályba léptetés mellett annak módszertani elemei is megragadhatók. Ennek bemutatásához ugyanakkor a védelmi és biztonsági reform korábbi szakasza szerinti elvárásrendszerrel való összevetés szükséges.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényjavaslat kétpártiként megvalósult, de hétpártiként összehívott egyeztetéséhez<sup>4</sup> kapcsolódó honvédelmi minisztériumi sajtóközlemény alkalmas az AT9M eredeti változatának végrehajtására irányuló 2021.

---

3 SEREG András: Mit is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? <https://index.hu/belfold/2022/05/27/mit-is-jelent-a-haborus-veszelyhelyzet/> (2024. 04. 21.)

4 Az egyeztetésen a konferencia három előadója is részt vett.

évi célrendszer rekonstruálására. A korabeli megfogalmazás valós idejű kivonatát tartalmazza azoknak a szabályozási céloknak, amelyek megvalósítására a védelmi és biztonsági reform hivatott volt a sarkalatos törvényi szabályozási fázisban: „E szabályozási koncepció a mindenkori **kormányzati felelősség** jegyében, az intézkedési lehetőségek **szükséges és arányos** alkalmazhatóságára irányul annak érdekében, hogy a **kormányzati reagáló képesség** emelését a **jogállamiság** követelményével, különösen a parlamenti és alkotmánybírói kontroll által **ellenőrizhető módon** biztosítsa. (...)

A szabályozás **fokozatossági és arányosítási elemeinek** célja abban foglalható össze, hogy a **többféle egyidejű kihívás kezelésére** is alkalmassá tett **állami válságkezelési rendszer** működése biztosítsa a **társadalom folyamatos működését**, lehetőség szerint a **különleges jogrendi szabályok bevezetése nélkül** is.”<sup>5</sup>

Az idézetben kiemelt hívószavak végső soron a kormányzati felelősségű válságkezelés vonatkoztatási rendszerét és értékelési kereteit rögzítették a hatékonyság igénye és a jogállamisági keretrendszer metszetében, azok követelményeit összemérve. Fokozatosság, arányosság és kihívásokhoz igazodás a folyamatos társadalmi működőképesség biztosíthatósága érdekében: így foglalhatóak össze azok a szempontok, amelyek együtt a védelmi és biztonsági reform összkormányzati paradigmaváltását eredményezték.

E felfogás korábban rögzített súlypontjai szerint a végrehajtó hatalom által működtetett képesség-rendszer kialakítása válságmentes időszakban lenne indokolt a jogállamisági keretrendszerben. Ehhez képest – miként maga a védelmi és biztonsági reform első elemeként megvalósult AT9M is veszélyhelyzet hatálya alatt született – éppen egy aktuális domináns biztonsági kihíváshoz kellett igazítani a keretrendszert, bár akkor a COVID-válságkezelési modell mellett megjelent a kihívások halmozódására épített érvelés is. Míg azonban az AT9M – a hatályba lépési megoldása folytán – az akut kihívásra a keretrendszer általánosítása szintjén, késlel-

---

5 HM: Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html> (2024. 04. 21.), kiemelés hozzáadva.

tetéssel reagált,<sup>6</sup> az AT10M megfogalmazása pillanatában is az azonnali alkalmazhatóságra irányult.

Az AT9M eredetileg vélelmezett, és kivédeni célzott bírálatában a határidő nélküli „rendeleti kormányzás” visszatérően hivatkozott eleme a korábbi rendkívüli állapot és szükségállapot opciók választások kötelező elhalasztására gyakorolt hatása oldaláról lett volna erősíthető.

Mivel az AT10M másként azonosította be a domináns kihívást, és – hasonlóan a korábbi különleges jogrendi tárgyú Alkotmány- és Alaptörvény-módosításokhoz, de eltérve az AT9M szabályozási logikájától – ismét egyedi beavatkozási pontot rögzített, végső soron a veszélyhelyzetre fókuszálta az alkalmazhatóság kereteire irányuló vitát. Mindezt elősegítette, hogy a védelmi és biztonsági reform az eltérő különleges jogrendi szabályozási felhatalmazás-rendszer kereteit egységesítette.

Ez lett az az eset, ahol a felülvizsgált különleges jogrendi kategória azonnal alkalmazást is nyert, ellentétben az Alaptörvény hatodik módosítása szerinti terrorveszélyhelyzettel. A folyamatosságot és megszakíttóságot érintő értékelés szerint az AT10M alapvető beavatkozást jelentett a védelmi és biztonsági reform szempontjából, Kukorelli professzor úr hasonlatát átvéve<sup>7</sup> „váltóállítás” történt, ahol az eredeti koncepció szerinti intézményrendszer eltérő tartalommal és felgyorsított ütemezéssel került alkalmazásra: „...a védelmi és biztonsági reform megvalósult formájában bár egységes folyamatnak tekinthető, de egyrészt a **szabályozási koncepció és az alkalmazás szempontjából**, másrészt viszont a különleges

---

6 „A felgyorsult 21. században az országok biztonsági szabályrendszerében a váratlanul jelentkező kihívások esetén mindenképpen a *végrehajtó hatalom dominanciáját* praktikus biztosítani. Nemzeti létkérdés, hazánk fennmaradásának kulcseleme, hogy ezzel kapcsolatban a szükséges *közjogi felhatalmazásokat* az Országgyűlés már a *válságmentes* békeidőszakban biztosítsa annak érdekében, hogy a *védelmi tevékenység jogállami keretek között* végrehajtható legyen.” KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2020/4, 9. [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2020\\_4\\_007-033.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf) (2024. 04. 21.), kiemelés hozzáadva.

7 Váltóállítók között. Kővári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal. Osiris, 2012.

jogrendet végső soron megalapozó **biztonsági kihívás beazonosítása szempontjából markáns hangsúlyeltolódást** eredményezett: végső soron a **gyakorlati fókuszba a veszélyhelyzet** került a szükségállapot és a hadiállapot fogalmi kiterjesztéséből adódó alkalmazhatósági látenciák háttérbe szorulása mellett.”<sup>8</sup>

Az AT10M következtében a bíráló tárgya a szabályok alkalmazási gyakorlatára váltott a hipotetikus hadiállapoti és szükségállapoti túlhatalmi feltételezések helyett, a másik két különleges jogrendi esetkör fogalmi kiterjesztése másodlagossá vált.

## **2. tézis: Az AT10M szempontjából az oki (célhoz kötöttségi) oldal meghatározó jelentőségű**

Az AT10M egyértelműen oki determináltságú: a módosítás az orosz–ukrán háború következményeire való reakció még akkor is, ha ezen következmények több esetben indirekt minőségűek is. Ez a második tézis. Míg az AT9M előkészítése során hangoztatott, a biztonsági környezet kihívásainak halmozódására és veszélyessé válására alapított komplex biztonsági érvelés csak a „**történelem vége**”-axiómával szakított, a konkrét határmenti államközi háború lehetősége és ennek áttételes következményeinek értékelése az AT10M-et oki oldalról determinálta. Másképpen fogalmazva, a történelem vége 2.0 kudarcra visszatérés a hibrid kihívási fókuszról a kemény katonai kihívások korszakába is: az országok közötti háború Európában sem válhatott jogi szempontból tilalmazhatóvá és biztonságpolitikai szempontból meghaladóttá.

Ami azonban a fegyveres konfliktusban közvetlenül részes felek szempontjából evidencia, a harmadik országok szempontjából ugyanakkor tipikusan következményi természetű, okozatok által kiváltott másodlagos hatások formájában nyilvánul meg.

Ezek jogszabályi lenyomatainak lehetősége nem radikálisan innovatív elem, mivel az Alkotmánybíróság már az önkéntes haderőre áttérés előkészítési fázisában, röviddel 2001. szeptember 11-ét követően hasonló értékelést tett a honvédelmi intézményrendszer külső környezeti nyitottsága

---

8 TILL (2023/b) i. m. 5.

vonatkozásában: „**Eltérő fenyegetettségi helyzetek eltérő feladatokat eredményeznek**, következésképp nem azonos haderő létszámot és haderő összetételt igényelnek.”<sup>9</sup> Az viszont, hogy alapvetően a biztonsági környezet következményei elemei is kihívási minőséget nyerhetnek, az értékelés újabb logikai mozzanata.

Látható tehát, hogy több, mint két évtizedes alkotmánybíróvási elvárás kapcsolja össze az eltérő fenyegetettségi helyzeteket az ezek kezelésére alkalmas eszközrendszer alakíthatóságával még akkor is, ha a testület eredeti tételeit a honvédelem és a hadkötelezettség kapcsolata szempontjából rögzítette. E követelmény honvédelmi intézményrendszer-szervezési szempontokon túl általánosított és generalizált megvalósításaként értékelhetőek az AT10M innovatív elemei, immár a védelmi és biztonsági szemléletre tágitott kontextus részeként.

A kihívás – kezelési módszertanra gyakorolt – meghatározó szerepe az AT10M leírása szempontjából meghatározó. A megváltozott kihívásokat kétféle peremfeltételhez képest kellett értékelni arra tekintettel, hogy az AT9M még nem volt hatályban. Önmagában a hatályba lépés gyorsítása is lehetett volna már a 2022. évi országgyűlési választásokat követően opcionális megoldás, de az azonos kiegészítés két elérő normaszövegbe építésével az alkotmányozó komplexebb megoldást választott. Ennek során az oki oldal a célhoz kötöttség szempontjából nyert kiemelt jelentőséget, mivel az ukrán konfliktus hatásainak eseti kezelése a COVID-veszélyhelyzeti szabályozás során bíralt megoldássá, jogállamisági kontextusban támadhatóvá vált,<sup>10</sup> mint a veszélyhelyzet célján túlmutató beavatkozás. Mindezt erősítette a hatások dominánsan másodlagos, áttételes jellege, amely – ellentétben a közvetlen következményekkel – az okozatossági kapcsolat megkérdőjelezésének lehetőségét önmagában is erősítette.

A határon áterjedő másodlagos hatások közül a menekült-ellátási elem tradicionálisnak mondható, a gazdasági hatások, különösen a szank-

---

9 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3. <https://jogkodex.hu/doc/4040943> (2024. 04. 21.).

10 A jogállamisági országjelentésekben megjelenő bírálatok elemzését a Covid-válságkezelés célhoz kötöttsége és az ukrán menekülthullám összevetésében lásd: TILL (2023/b) i. m. 11–17.



ciós, tovább-gyűrűző/visszaható hatások kiemelése oki oldalon viszont innovatív elem, amely a biztonságpolitikai **pillangó-hatás** elméletébe könnyebben illeszthető, mint a szigorúbb jogi okozatossági érvelésbe. Bár a COVID-veszélyhelyzeti szabályok is jelentős részben gazdasági minőségűek voltak, az AT10M indokolása emelte ki kifejezetten oki oldalon azokat.<sup>11</sup> Ezzel a sajátos gazdasági kihívások kezelhetősége különleges jogrend kihirdetését megalapozó minőséget nyert, túlmutatva a korábban domináns élethez valós jog közvetlen veszélyeztetettségének kivédésére alapított érveléssel.

Az AT9M késleltetett hatályba lépéséből eredő további következmény a korábban kiemelt azonos megfogalmazás két eltérő alaptörvényi szövegkörnyezetbe építése. A korábbi hat különleges jogrendi esethez képest kiegészített veszélyhelyzet-fogalom leginkább a **megelőző védelmi helyzettől elhatárolás** szempontjából, az eltérő magyar és lengyel veszélyeztetettség-felfogás alapján volt értékelhető: a katonai veszélyeztetettségi érzet alapvető eltérése volt a biztonság-percepció határozott különbsége. A lengyel olvasatban a katonai veszélyeztetettség közvetlenül adott volt, a hivatalos magyar értékelés szerint viszont nem.

Az új szövegváltozatú veszélyhelyzet-fogalom „**élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény**”-kategóriájához képest az AT10M-kiegészítés szükségessége viszont már viszonylagos: a beépítés esetleges elmaradása esetén az új fogalom absztraktsága mégis alkalmas lehetett volna veszélyhelyzet kihirdetésének megalapozására. E megoldás kevésbé lett volna vitatható, mint a Covid-veszélyhelyzet első kihirdetése,<sup>12</sup>

---

11 „A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az átrendeződő, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánkknak biztosítania kell a *hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét*. Magyarország felelőssége a háború elől *menekülők ellátása*, a háború miatti *gazdasági károk minimalizálása*, valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben *megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól*...” AT10M Általános indokolás első bekezdés. *Indokolások Tára*, 2022/55, 600. <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/b79a897ffaddf565656fb5078d-8f16a38e967359/megtekintes> (2024. 04. 21.), kiemelés hozzáadva.

12 SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3, 115–139. <https://real>.

bár a „saját szabályait sem tartja be”-típusú érvelés a bírálatok során ezúttal is vélelmezhető lett volna. Az AT9M szerinti eredeti feltétel kellőképpen absztrakt megfogalmazású volt ahhoz, hogy értelmezési tartományába egy határos országban folyó háború által kiváltott következmények (másodlagos) oki minőségükben bevonhatók legyenek, ráadásul a háborús veszélyhelyzet hatályának fenntartását és visszatérő hosszabbítását érintő bírálatok szempontjából a kifejezetten beazonosítható tényállás nem vette el azok életét: a bírálat a különleges jogrend hatálya alatti állami működést eszközökből öncéllá átminősítve támadta.<sup>13</sup>

Utóbbi elemmel összefüggésben egyértelmű az időbeli hatály kiterjedtségéhez képest az AT9M-ből eredő **„valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében”** megfogalmazás jelentősége a 30 napos hatály relativizálása szempontjából: ha a következmény-elhárítási cél önmagában is megalapozhatja a veszélyhelyzetet, annak elhúzódásának lehetősége végső soron célszerűségi mérlegelés kérdése, amelyhez képest a szükségesség sem időbeli határhoz, sem pedig összehasonlítható nemzetközi példákhoz nem viszonyítható. Közvetlenül összefügg ugyanakkor e kérdés a veszélyhelyzet hadiállapothoz és szükségállapothoz viszonyított egyediségével: a Kormány ebben az egyetlen esetben kihirdetési jogkörű szerv, az Országgyűlés meghosszabbításra felhatalmazó szerepe mellett, a veszélyhelyzet így operatívabb eszközt jelent, mint a másik két különleges jogrendi alternatíva.

Összességében ugyanakkor az eredeti szabályozási koncepció **„valamennyi előre nem látható kihívás egységes kezelése”**-axiómája a béke időszaki válságkezelés-kiterjesztési igény elemében az AT10M kihirdetésével, különösen pedig alkalmazásba vételével részlegesen sérült: bár a

---

mtak.hu/116033/1/2020-03\_SZENTE-tan.pdf (2024. 04. 21.)

13 A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló T/7733. számú törvényjavaslat általános vitája. *Országgyűlési Napló* 106. szám 2024. 03. 20. Lásd: ARATÓ Gergely, a DK képviselőcsoportja részéről 15011–15012. HAJNAL Miklós, a Momentum képviselőcsoportja részéről 15015–15016. és NOVÁK Előd, a Mi Hazánk képviselőcsoportja részéről 15016–15019. <https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo> (2024. 04. 21.)

keretrendszerbe történt beavatkozás, de az egységességi igény fennmaradt: rendszer-szinten a különleges jogrend kihirdetésének alsó küszöbértékét érintette lényegesen a korrekció.

**3. tézis: Az AT10M a különleges jogrendi tematikát a veszélyhelyzetre fókuszálta**

Mindezekre tekintettel a harmadik tézis már evidencia, szinte ismétlés: az AT10M kizárólagosan veszélyhelyzeti fókusza. Ennek néhány következményét ugyanakkor érdemes külön kiemelni: szembeötlő ugyanis a honvédelmi válsághelyzet első fordulata szerinti törvényi fogalom és az AT10M szerinti kiegészítés jelentős átfedése, amely viszont a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt.) esetében béke időszaki válságkezelési feltétel, nem pedig különleges jogrendi mérlegelési kérdés.<sup>14</sup>

---

14 A kvázi-különleges jogrendi esetek összemosása a különleges jogrenddel visszatérő bírálati elem annak ellenére, hogy a különleges jogrendi eseteket az Alaptörvény 48. cikke az AT9M következtében taxatív módon határozza meg. A kvázi különleges jogrendi esetekben (béke időszaki válságkezelés) nem lehetséges a törvényi keretek felülírása, csak a tételesen szabályozott eszközök alkalmazhatók.

<p>Hvt. 107. §          „(2) <b>Honvédelmi válsághelyzet</b>  <i>a) a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel,</i>  <i>b) külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén vagy</i>  <i>c) az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdésével, illetve az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 222. cikkével összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében</i>          rendelhető el.”</p>	<p>AT 53 cikk          „(1) A Kormány <b>szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa</b>, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, <b>valamint ezek következményeinek az elhárítása</b> érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.”</p>
---	--

1. táblázat. A honvédelmi válsághelyzet és a veszélyhelyzet fogalmának összevetése, kiemelés hozzáadva

A veszélyhelyzet AT10M szerinti fogalmi kiegészítése úgy eredményez jelentős arányban átfedést a Hvt. honvédelmi válsághelyzeti tényállásával, hogy az utóbbi egy más korlátozásokat megalapozó vonatkoztatási rendszer, a béke időszaki válságkezelés részeként a katonai kezelési irányra, másképpen fogalmazva a katonai veszélyeztetettségre fókuszált. Ezzel szemben a kiterjesztett veszélyhelyzet-fogalom új 3 eleme közül csak kettő kötött fegyveres konfliktushoz a szomszédos ország tekintetében, a hazai következmények katonai minősége pedig egyáltalán nem evidens. Az AT10M indokolása – mint már említettük – nemzetgazdasági fókuszú és a menekültek / gazdasági károk kiemelését tartalmazza, végső soron ugyanakkor a „katonai kezelés” igényét az új veszélyhelyzet fogalma sem zárja ki. Utóbbi ugyanakkor a Hvt.-szerinti fogalom meghatározó ismérve azzal, hogy a „katonai kezelés” nem kizárólagos válságkezelési mód, annak pusztán szükséges része.

Felmerülhet így újabb összevetésben

- egyrészt a veszélyhelyzettel kombinált honvédelmi válsághelyzet opciója, mivel a Hvt. sarkalatos törvényi szabálya csak a hadiállapot vagy szükségállapot és a honvédelmi válsághelyzet egyidejűségét zárja ki, de
- ugyanígy a veszélyhelyzet katonai értelmezési tartományának opciója is, a veszélyeztetettségi és eszkalációs mérlegelések eredőjeként, az AT10M indokolási kiemelése hiányában is. Végső soron így ebben az időállapotban is értelmezhető a Magyarország „**célkeresztben van-e**”, lehet-e katonailag veszélyeztetett jogi értelmű kérdésfeltevése.

Az AT10M gyakorlata szempontjából az utóbbi összevetés a jelentősebb, mivel honvédelmi válsághelyzet mindezidáig nem került kihirdetésre, a veszélyhelyzeti szabályok között katonai jellegű rendeletek viszont kihirdetésre kerültek,<sup>15</sup> így a veszélyhelyzet kifejezetten katonai értelmezési tartománya is kialakult.

*A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelethez képest a Magyar Honvédség veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 240/2023. (VI. 20.) Korm. rendelet által bevezetett új típusú szolgálati rend minőségi változást eredményezett a Magyar Honvédség kiképzésből eredő elrettentési és felkészülési tevékenységével összefüggésben: a korábban negatív minősítést hordozó „**kiképző hadsereg**” végső soron a feladatrendszer kitüntetett feltételévé, döntő működés-szervező tényezővé vált. Alrendszeri/intézményi szinten tehát a Magyar Honvédség tevékenysége a veszélyhelyzet időszakában is szűk értelemben vett katonai minőségű elemmel bővült, ellentétben a Covid-válságkezelési időszakkal, amikor a katonai képességek rendészeti feladatokba bevonása akár a kiképzési feladatok rovására is értelmezhető volt.*

Az alrendszeren belüli eltérő működéshez képest minőségileg eltérő kérdés, hogy lehet-e a veszélyhelyzet katonai olvasatának ösztársadalmi vetülete: végső soron – túllépve a korábbi szabályozási előzményeken – a veszélyhelyzet és a hadiállapot között kialakulhat-e előszoba-tényállási minőség, ahol a veszélyhelyzet voltaképpen a hadiállapot kezdeményezési

---

15 Lásd TILL (2023/b) i. m. 24–26.

időszakának alternatívájaként előkészületi cselekmények keretévé válik. Folyományi kérdés ezzel kapcsolatban, hogy fenntarthatók-e az AT9M és a védelmi és biztonsági reform eredeti elvárásai ennek megvalósulása esetén.

Végző soron mindez a politikai és jogi mérlegelés vs. kontroll dimenziójában is értelmezhető: a veszélyhelyzet új fogalma és a honvédelmi válsághelyzet részleges átfedése ugyanis új mérlegelési lehetőségeket hordoz, ahol elsődleges szempont Magyarország katonai veszélyeztetettsége jogi értelemben, illetve ennek a kormányzati percepciója. Ha a veszélyhelyzetnek nem lehetne katonai értelmezési dimenziója, a honvédelmi válsághelyzeti eszközök csak együttes kihirdettség esetén, a Hvt. szerinti korlátokkal együtt valósulhatnak meg. Folyományi kérdés, hogy egyáltalán szükséges-e ilyen beavatkozási irány, előszoba-tényállási kapcsolatba hozható-e a hadiállapottal a veszélyhelyzet?

#### **4. tézis: Az AT10M következményei szempontjából a katonai kihátások jelentősebbek az előzetesen prognosztizálnál.**

A negyedik tézisünk szerint a válasz megengedő: a kommunikációban elterjedt **„háborús veszélyhelyzet”** a katonai jellegű elemek kiterjedtebb gyakorlati megvalósulását eredményezte, mint amire az AT10M indokolása eredendően utalt: a honvédelmi olvasat társadalmi szinten is értékelhető, szektoron túlmutató jelentőséget is nyert: „Böröndi Gábor vezérezredes rámutatott, hogy élesben tesztelik a ’békétől eltérő vezetési időszakot, például a **szoros együttműködést a civil adminisztrációval**’, ami azt jelenti, hogy az északkeleti vármegyék főispánjai biztosítják a hadműveletekhez, a haderőmozgásokhoz **szükséges szolgáltatásokat**.”

A Honvéd Vezérkar főnöke kiemelte, hogy a NATO szövetségi rendszerének tagjaként „hazánknak kötelezettsége a keleti fenyegetésre való **felkészülés és elrettentés**, ezt gyakoroljuk most élesben”.<sup>16</sup>

---

16 Honvéd Vezérkar főnöke: a Magyar Honvédség mozgásban van földön, vízen és levegőben. Élesben tesztelik a „békétől eltérő vezetési időszakot, például a szoros együttműködést a civil adminisztrációval”. *Magyar Nemzet* 2023. 11. 09. <https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/11/honved-vezerkar-fonoke-a-magyar-honved-seg-mozgasban-van-foldon-vizen-es-levegoben> (2024. 04. 21.), kiemelés hozzáadva.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegye, Hajdú-Bihar Vármegye, Jász-Nagykun-Szolnok Vármegye, Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegye, illetve Zala Vármegye területén 2023. november 3. napja és 2023. november 19. napja között megrendezésre kerülő „Adaptive Hussars 23” gyakorlatra vonatkozó eltérő szabályokról szóló 493/2023. (XI. 2.) Korm. rendelet célja a honvédelmi érdek elősegítésének, valamint az állami működés folyamatosságának és az állampolgárok lehető legkisebb mértékű jogkorlátozásának összehangolása volt. A szabályozás voltaképpen – a cél szerint módosított fókusszal – a védelmi és biztonsági keretrendszer érintett elemei esetében eltérítette a szükséges és arányos beavatkozás megengedett határait.

Ennek során a rendelet a gyakorlat katonai céljainak végrehajtására rendelte az egyes gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek kijelölésén túli tényleges igénybevételének lehetőségét, területileg, időben és az érintett személykör szempontjából lehatárolt módon. Az állampolgári kötelezettségek érvényesítésére nem kerülhetett e feltételrendszer szerint sor, a védelmi és biztonsági igazgatási fókuszú területi közigazgatási működés, valamint a katonai eszközök mozgatása ugyanakkor végső soron közvetett hatást gyakorolt az állampolgári tevékenységek megvalósíthatóságára.

Első alkalommal került tehát sor a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) és Hvt. 2022. november 1-je óta hatályos, kapcsolódó szabályainak honvédelmi fókuszú begyakorlására oly módon, hogy a béke időszakban megszokott kötelezettségi és alapjog-korlátozási mértéken a veszélyhelyzeti kormányrendeletben arányosított keretek között a megvalósítási feltételrendszer túllépett. Végső soron a közigazgatási működés szigorúbb eljárásrendjére is lehetőséget biztosított a 493/2023. (XI. 2.) Korm. rendelet az általános törvényi keretrendszer gyorsítása érdekében, összemérve a katonai felkészüléshez szükségességet az okozott érdeksérelemmel. A katonai felkészülés érdeke a veszélyhelyzeti szabályozás alkalmazásával következmény-elhárítási minőséggel ruházta fel a katonai felkészítéshez elengedhetetlen közigazgatási együttműködést. Mindezen eltérések közös célja a különleges jogrendi katonai és közigazgatási együttműködő-készség biztosítása és erősítése volt a Honvéd Vezérkar főnöke hivatkozott nyilatkozatának tanúsága szerint.

A gyakorlat így kifejezetten katonai fenyegetéssel kapcsolatos felkészítés és elrettentés érdekében vette igénybe a civil közigazgatási intézményrendszerét. Ezzel összefüggésben az érintett öt vármegye esetében a **gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség** fókuszával került sor a honvédelmi célú igénybevételekre. A veszélyhelyzeti szabályok biztosították a modell szerinti esetkörökben a nem kifejezetten hadiállapokra korlátozott intézkedések működtetését. A kormányrendelet által érintett együttműködési területeken a civil közigazgatás együttműködési készsége és képessége bebizonyosodott.

A veszélyhelyzet AT10M szerinti fogalmi kiterjesztése honvédelmi célrendszerű gyakorlatra így trendfordítóként is összegezhető: „...végső soron a honvédelmi cél és a védelmi és biztonsági kontextus között egy kétirányú dinamikájú folyamat, egyfajta bumeráng-szerű fejlődésív írható le: míg a szabályozás 2022. év tavaszán, a választásokkal lezárult fázisa a honvédelmi intézményrendszer rendészeti típusú kihívások körébe vonhatósága akadályainak lebontásaként, majd az együttműködési intézményrendszer kiépítéseként volt értékelhető; az AT10M-től kezdődő, és kevésbé szabályozás-előkészítési, inkább gyakorlati végrehajtási hangsúlyú fázis a honvédelmi célú együttműködés visszaépítésére helyezte a kimeneti hangsúlyt az oki eltérés mellett. Míg a szabályozási fázisban eltávolodni látszott a védelmi és biztonsági kontextus a honvédelem-túlhangsúlyos korábbi modelltől, a gyakorlati megvalósítási fázis inkább visszakapcsolódásként, az osztársadalmi erőforrások honvédelmi célból való bevonásának újra-építéseként értékelhető.”<sup>17</sup>

Míg az AT9M fókusza a rendészeti típusú válságkezelési együttműködés akadályainak lebontása volt elsődlegesen a honvédelmi tárca rendszer-gazda-felelősségének összkormányzati szemlélettel kiváltása mellett, az AT10M, különösen annak 2023. évi gyakorlati megvalósulása visszaépítette az együttműködés honvédelmi szemléletű oldalát egy kifejezetten működés-orientált fázisban.

---

17 Lásd TILL (2023/b) i. m. 6.



**5. tézis: Az Alkotmánybíróság a védelmi és biztonsági reform tematizálása során észlelte az AT10M szerinti veszélyhelyzet minőségi eltérését.**

Az ötödik tézisünk mindezen fejlemények tudatosulása a jogállamiság jogi kontroll-szegmense szempontjából: tézisünk szerint az Alkotmánybíróság meglehetősen gyorsan észlelte egyrészt a védelmi és biztonsági reform, majd az AT10M minőségi eltérését a Covid-példákból kialakított, 2022 novemberét megelőző gyakorlatához képest.

Ennek összefoglaló értékelése és keretrendszere ötfős tanácsi döntésként jelent meg a bírói kezdeményezés elutasításáról szóló 3004/2024. (I. 12.) AB határozatban,<sup>18</sup> a konkrét ügyben a kereskedelmi készletek részletszabályai vonatkozásában. Ennek során az Alkotmánybíróság

- elsődlegesen értékelte a különleges jogrendi szabályozás kereteinek minőségi eltérését a cél által meghatározva az általános jogalkotási elvárásokhoz képest, megalapozva annak lehetőségét, hogy helyzet-idegen, de általános követelménynek tűnő elvárásokkal összevetve legyen megkérdőjelezhető<sup>19</sup> a különleges jogrendi szabályozás:
- „[39] ... a különleges jogrend rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgástere nagyobb, mint normál jogrendben, azon okból, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intézkedéseket minél nagyobb hatékonysággal foganatosíthassa.”
- levonta az AT9M következményeit a szükségesség és arányosság vo-

---

18 3004/2024. (I. 12.) AB határozat, [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/\\$FILE/3004\\_2024\\_AB\\_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/$FILE/3004_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf) (2024. 04. 21.)

19 II/01528/2023 ügy: A veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet, valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 1. § (1) bekezdés „a különleges jogrend idején kiadható jogszabály kivételével” szövegrész elleni utólagos normakontroll (közmeghallgatás, különleges jogrend) <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=57296D9151B64633C12589EA005B3307> (2024. 04. 28.)

natkozásában, elkülönítve a 2022. november 1-ét megelőző és követő időállapot sajátos követelményeit az időbeli korlátozottság, illetve a politikai és jogi kontroll-funkciók elhatárolása<sup>20</sup> szempontjából:

- „[54] ... a veszélyhelyzetre tekintettel megalkotható kormányrendeletek időbeli hatályának konkrét időtartamhoz való kötöttségét (...) megszüntette. Mindezek mellett azonban egyúttal az ilyen típusú kormányrendeletek feletti politikai kontroll eljárásokat akként intézményesítette (...) hogy ezek bevezetése és hatályban tartása indokoltságának megítélését az Országgyűlésre bízta.”
- az AT10M szempontjából azonban a **háborús veszélyhelyzet minőségi eltérését** rögzítette a korábbi veszélyhelyzeti esetkörök, áttételesen az azok alapján kialakított alkotmányossági gyakorlat követelményeihez képest az élet veszélyeztetettségének fokozatait értékelve:
- „[55] További jelentős változás volt, hogy a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmények köre bővült. (...) közvetlen és tömeges életveszélyt hordozó helyzet volt.
- [56] A koronavírus-világjárvány miatt elrendelt és a szomszédos országban zajló fegyveres konfliktus miatt bevezetett veszélyhelyzetek tehát eltérő fenyegetések alapján kerültek bevezetésre, így a Kormánynak a különleges jogrend átalakult hatalommegosztási rendszeréből fakadó, a különleges jogrend idejére **kiszélesedő alkotmányos mozgásteret is eltérő a két veszélyhelyzetben.** Ugyancsak a kontrollrendszer eltéréseit mutatja a veszélyhelyzetre tekintettel alkotható kormányrendeletek korlátozott időbeli hatályának megszüntetése.”

Azzal, hogy a 3004/2024. (I. 12.) AB határozat rögzített néhány markáns tételt a védelmi és biztonsági reform folyamata és két szakasza szempontjából, végső soron a saját precedenseitől eltérés elvi lehetőségét is megteremtette a különleges jogrendben eleve szélesebb kormányzati jogalkotási mozgásteret fenntartva, a célszerűségi felülmérlegelés változatlan kizárásával.

---

20 Az érvelés következménye a korábbi célszerűségi kérdésfeltevésekhez hasonlóan az Alkotmánybíróság kizárása a „szükséges-e, megengedhető-e a veszélyhelyzet”-típusú általános kérdésfeltevésekből.

Éppen az intézkedések hatékonyságára alapított érvelésből vezette le a veszélyeztetettség eltérő minőségéhez képest értékelhető szükségességi és arányossági értékelési dimenziót. Míg a Covid-mérlegelés meghatározó tényezője alapvető jogok érintettsége esetén a szükségességi mérlegelés időközönkénti felülvizsgálata volt, az új veszélyhelyzeti keretrendszer általános időbeliségéhez kötődő intézkedések esetében a szükségesség és arányosság célhoz kötöttségének szigorúbb értékelési dimenziója alakult ki a tömeges életveszély távolabbi kockázatára alapozva.

A kihívások minőségi eltéréseiből adódóan levezetett eltérő alkotmányos mozgástér elve nyitotta meg a lehetőséget – a célra alkalmatlanság rögzítésével – a gazdaság- és energia-biztonsági hatásokon túli erdőpótlási kötelezettségi megengedő részletszabály környezetvédelmi érdekekkel összeütköző (és részben jogalkotás-technikai hibát is hordozó) elemének megsemmisítéséhez.<sup>21</sup>

A környezetvédelmi érdek különleges jogrendi intézkedési elem szükségességének és arányosságának megkérdőjelezésére alkalmas használata a Zengő-ügy<sup>22</sup> és a bánati bazsarózsa árnyékának béke időszaki

---

21 III/2569/2023. AB határozat a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontjának a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, történő megsemmisítéséről. A bírói kezdeményezéshez képest az Alkotmánybíróság fél éven belül hozott döntést. <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=8D51ED63B2BE05E3C1258A7800604653> (2024. 04. 21.)

22 Lásd FODOR László: A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai. *Sectio Juridica et Politica, Miskolc Tomus XXII* (2004) 231–266. [https://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_22\\_2004/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_22\\_2004\\_231-266.pdf](https://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_22_2004/ISSN_0866-6032_tomus_22_2004_231-266.pdf) és BÁNDI Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értékelése. *Iustum Aequum Salutare*, XIII. 2017/2, 159–181. [https://ias.jak.ppke.hu/20172sz/13\\_Bandi\\_IAS\\_2017\\_2.pdf](https://ias.jak.ppke.hu/20172sz/13_Bandi_IAS_2017_2.pdf); BÁNDI Gyula: Környezethez való jog – újrátöltve. *Acta Humana* 2016/2, 7–25. [https://real.mtak.hu/122252/1/AH\\_2016\\_2\\_Bandi\\_Gyula.pdf](https://real.mtak.hu/122252/1/AH_2016_2_Bandi_Gyula.pdf), különösen a Zengő és Tubes ügyek összevetései; SÍK Magdolna: A Tubesi rádiolokátor-üggyel kapcsolatban felmerült, hivatkozott AB határozatok rövid elemzése. (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa) [https://www.jno.hu/hu/?&doc=tubes\\_b4](https://www.jno.hu/hu/?&doc=tubes_b4) és JUHÁSZ Orsolya: *Rövidített jelentés a Zengő-hegyi lokátorállomással kapcsolatban folytatott vizsgálatról.*

szerepét emeli át a különleges jogrendi jogalkotásba anélkül egyelőre, hogy kifejezetten a honvédelmi érdekkörében értékelné a visszalépés tilalmának értékelhetetlenségét, a katonai szükségesség körében felmerült állapotrosszabbodást.

Ennek következtében valószínűsíthető a beavatkozási célhoz képest szükségességet és arányosságot megkérdőjelező érvelés érdemi elbírálásának szükségessége a konkrét veszélyhelyzeti szabályozások elbírálása során olyan területen, amely korábban csak a hivatkozott jogállamisági országjelentési érvelésben bukkant fel, eltérően az Alkotmánybíróság ágazati sztrájktilalmi kiterjesztéseket megengedő hozzáállásától.

E vonatkozásban két eltérő kimenetet eredményezhet a környezeti állapotot érintő visszalépés tilalmának egyedi kiemelése, vagy pedig a hivatkozás további konkuráló érdekekre történő esetleges kiterjesztése. Az alkotmányossági felülvizsgálati trend-forduló terjedelme jelenleg még így nem mérhető fel, különösen, ha az állapot tartós rontásának tilalmára és a jövő nemzedékek érdekeire felépített érvelés nem lép túl a környezeti érvrendszeren. Rendszer-szinten így az első veszélyhelyzeti szabály alkotmánybírósági megsemmisítése a jogállamiság szempontjából stabilizáló jelentőségűvé is válhat.

Az alkotmányos értelmezési tartomány meghatározására irányuló, eddigi megengedő-attitűdű alkotmánybírósági gyakorlat minden esetre a szükségesség és arányosság szigorúbb értelmezése irányába látszik elmozdulni, legalábbis a kormányzati beavatkozás indokolási határterületei esetében. Mindez különösen akkor válthat ki jelentős hatást, ha a szükségesség vagy arányosság elemének sikeres megtámadása automatikusan *ex tunc* megsemmisítést eredményez a felhatalmazási keret túllépéséből eredő közjogi semmisségi érveléssel kapcsolódva.

Azzal ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság az oki oldalban megnyilvánuló, élethez való jog szempontjából értékelt távolabbi veszélyeztetettség mozzanatának jelentőségét vonta érvelésébe, végső soron a 2. tézis elbírálhatóság szempontjából történő visszavetítését végezte el.

---

OBH 3631/2003. <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/greenfo.hu/wp-media-folder-greenfo/wp-content/uploads/dokumentumtar/zengorovid.doc> (2024. 04. 21.)

Átmentette részlegesen az időbeli aspektust, csak az egyes intézkedések időbeliségének különös szintje (visszatérő hatályban tartási mérlegelési elvárása) helyett a különleges jogrendi szabályozás és az erdészeti szabályozás következményeinek eredendően eltérő időtávját léptette be.

### Összefoglalás

A vizsgálat vége felé közeledve szükséges a következtetések levonása, az öt tézis egymásra vetítése útján. Ha

- a védelmi és biztonsági reform módszere és időbelisége szempontjából az AT10M töréspont, de a folytonosság is kimutatható,
- az AT10M szempontjából az oki (célhoz kötöttségi) oldal meghatározó jelentőségű,
- az AT10M a különleges jogrendi tematikát a veszélyhelyzetre fókuszálta,
- az AT10M következményei szempontjából a katonai khatások jelentősebbek az előzetesen prognosztizálnál, valamint
- az Alkotmánybíróság a védelmi és biztonsági reform tematizálása során észlelte az AT10M szerinti veszélyhelyzet minőségi eltérését, rendszer-szinten voltaképpen a folyamatossági és megszakíthatósági kérdésre térünk vissza a többi kiemelt fejleményre is figyelemmel.

A korábban bemutatott, a Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban című összefoglaló AT9M elvárásrendszerének AT10M által modifikált változata a következő módon foglalható össze.

Értékelésünk szerint a Vbö. két/hétpárti egyeztetésének szempontrendszere változatlanul értelmezhető keretet nyújt, azonban az egyes elemei szempontjából markáns elmozdulások is kimutathatók az AT10M, különösen annak megvalósulási gyakorlata folytán.

A kormányzati felelősség szempontjából az igény tudatosult, a választási szabadság nőtt. A szükségesség és arányosság vonatkozásában az elvárás változatlan maradt, de az oki oldalhoz kapcsolódás – az Alkotmánybíróság döntései szerint – szigorodott.

A kormányzati reagáló képesség igénye alkotmányossági visszaigazolást nyert, tehát erősödött rendszer-szinten. A jogállamisági visszaigazolhatósági

igény kormányzati oldalon fennmaradt, de az EU viták során politikai értelmezések felé tolódott el a jogi kontextus helyett.

Az ellenőrizhetőségi szegmensben az Alkotmánybíróság által is vizsgálott módon elkülönült a politikai és jogi kontroll intézményrendszere, utóbbi szegmensben érdemi beavatkozást is eredményezve.

A fokozatossági és arányosítási elemek esetében szigorodott az oki kapcsolódás részben a külső kritikák, részben önmagában az AT10M szemlélete miatt is, amely beépült az Alkotmánybíróság Covid-precedensekről leváló gyakorlatába is.

A többféle egyidejű kihívás kezelésére irányuló ambíciószint markáns katonai szegmessel egészült ki, az állami válságkezelési rendszer ennek is betudhatóan a többcélú eszközökkel kiegészülve komplexebbé vált. Az alkotmánybírósági gyakorlatban ennek külön értékelése eddig nem valósult meg: a honvédelmi érdek visszaigazolása a Hungaro-Control sztrájkjogi korlátozási kérdésben<sup>23</sup> megjelent ugyan, kérdéses lehet ugyanakkor ennek és a környezetvédelmi érdekeknek az ütközése például a honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó előírások veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 381/2023. (VIII. 10.) Korm. rendelet alkalmazása során.

A társadalom folyamatos működése irányuló érdek változatlansága mellett az érintettség, a „**bevonódás**” limitáltabb sikerrel járt, illetve a csökkent jelentőségű elemek közé sorolható a különleges jogrendi küszöb alatt tartás igénye. Szűkült a védelmi és biztonsági reform eredeti elképzeléséhez képest a béke időszaki válságkezelés esetköre és szükségessége, a megengedett eszközök körét érintően az Alkotmánybíróság korábbi szigorú elvárásrendjét megerősítette.<sup>24</sup>

---

23 3015/2023. (I. 13.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/957d3c302ad7105ac125887c-005b290c/\\$FILE/3015\\_2023%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/957d3c302ad7105ac125887c-005b290c/$FILE/3015_2023%20AB%20v%C3%A9gz%C3%A9s.pdf) (2024. 04. 21.)

24 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat az Országgyűlés 2023. július 4-i ülésnapján elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény 4. § (3) bekezdése, 16. § (1) bekezdésének „vagy a 4. § (3) bekezdése szerinti miniszteri rendelet” szövegrésze, valamint az 59. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról <https://alkotmanybirosag.hu/>

Szempont	Az elmozdulás iránya
• kormányzati felelősség	Kiterjesztett választási szabadság
• szükségesség és arányosság	Változatlan szempont / oki szigorodás
• kormányzati reagáló képesség	Erősödés
• jogállamiság	Elbizonytalanodó jogi értelem (EU)
• ellenőrizhető módon	Politikai és jogi szegmens elkülönülése
• fokozatossági és arányosítási elemek	Oki kapcsolódás erősödése
• többféle egyidejű kihívás kezelésére	Komplexitás-bővülés: katonai olvasat
• állami válságkezelési rendszer	Kapcsolódások, többcélú eszközök
• társadalom folyamatos működése	Változatlan szempont / inkluzivitási hiátus
• különleges jogrendi szabályok bevezetése nélkül válságkezelés	A küszöb lejjebb tolódása

2. táblázat. A honvédelmi válsághelyzet és a veszélyhelyzet fogalmának összevetése.

Mindezek közül minőségi változásként a veszélyhelyzet és a hadiállapot előszoba-kapcsolatrendszerének kialakulása tekinthető, amellyel összefüggésben az Alaptörvény tizenkettedik módosításának a XXXI. cikk (1) bekezdésére irányuló kiegészítését az Alkotmánybíróság még nem vonta az értelmezése körébe: „Az Alaptörvény alapelvként rögzíti a jövőben, hogy a **haza védelme nem kizárólag az állam (ideértve az állam szerveit, különösen a Magyar Honvédséget), hanem az egész nemzet ügye, amelyhez kapcsolódnak az Alaptörvény XXXI. cikkében szereplő** az ország lakosságát, a magyar állampolgárokat, szervezeteket terhelő honvédelmi **kötelezettségek.**”<sup>25</sup>

A folyamat azonban nem tekinthető lezártnak. A hiányosságként értékelt társadalmi bevonást megalapozó tényezőként is értékelhető az

ugyadatlap/?id=8F4A3E31FE02F941C12589EB00448214 (2024. 04. 21.).

25 <https://njt.hu/jogszabaly/2023-12-K4-00> (2024. 04. 21.). Részletes indoklás 3. pont.

Alaptörvény tizenkettedik módosításából várhatóan kiinduló további szabályozási folyamat is, immár a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának szerepvállalása mellett.



Kelemen Roland<sup>1</sup> - Joseph Squillace<sup>2</sup> - Farkas Ádám<sup>3</sup> -  
Justice Cappella<sup>4</sup> - Ahmet Dođuhan Altaş<sup>5</sup> - Németh Richárd<sup>6</sup>

## A DEZINFORMÁCIÓ TÁRSADALMI HATÁSA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLASZLÉPÉSEI

### Absztrakt

Az információs hadviselés eszközei lehetővé teszik politikai célok elérését anélkül, hogy katonai erőt alkalmaznának, kontrollált káoszt indukálva. Geraszimov hangsúlyozza egy nemzet gazdasági és katonai hatalmának aláadását pszichológiai és információs befolyás révén. A közösségi média, amely mélyen beépült a mindennapokba, ideális közvetítőként szolgál ezekhez a műveletekhez, azonnali visszajelzést kínálva. Azonban a közösségi média platformok nehézségekkel küzdenek a hamis tartalom kezelésében, veszélyeztetve ezzel a demokratikus intézményeket. A technológiai egyenlőtlenség alakítja az emberek bizalmát az információkban, támogatva az IT identitásokat. A korlátozott hozzáférés akadályozza az adatok ellenőrzését és növeli az online fenyegetésekkel szembeni sebezhetőséget, különösen a gazdaságilag hátrányos helyzetű csoportok körében. Az EU elismeri e problémák címzésének a szükségességét. Oroszország Ukrajna elleni intézkedései után az EU létrehozta az East StratCom Task Force-ot 2015-ben a dezinformáció elleni küzdelem érdekében. 2018-ban elfogadtak egy cselekvési tervet, amely a felderítés, elemzés és koordinált válaszlépések hangsúlyozására szólított fel, beleértve a köz-

---

1 egyetemi docens (SZE ÁJK)

2 assistant teaching professor (Penn State University)

3 tudományos főmunkatárs (SZE ÁJK)

4 kutatási asszisztens (Penn State University)

5 kutató (Yaşar University)

6 tanársegéd (SZE GIVK)

és magánszférá. Azonban kihívások állnak fenn a hibrid konfliktusok bonyolultsága miatt, ami egy integráltabb megközelítést tesz szükségessé. Habár az olyan erőfeszítések, mint a 2019-es Gyorsriasztási Rendszer és a 2020-as Demokráciára vonatkozó Cselekvési Terv azzal a céllal törek-szenek az együttműködés és ellenállóképesség megerősítésére, kritikákkal szembesülnek a transzparencia és hatékonyság hiánya miatt. Az 2022-es Digitális Szolgáltatási Törvény célja egy biztonságosabb online környezet létrehozása, de kérdéseket vet fel a nem illegális félreinformáció kezelése és a válságkezelési protokoll aktiválásának esetleges késése miatt. Ösz-zességében, bár az EU intézkedései előrelépést jelentenek, nem képesek teljes körűen kezelni a hibrid konfliktusok bonyolultságát.

**Kulcsszavak:** hibriditás, IT-identitás, dezinformáció, EU, DSA

THE SOCIAL IMPACT OF DISINFORMATION AND THE RESPONSES OF THE EUROPEAN UNION

### **Abstract**

Information warfare tools enable achieving political goals without using military force, inducing controlled chaos. Gerasimov emphasizes undermining a nation's economic and military power through psychological and informational influence. Social media, deeply integrated into everyday life, serves as an ideal channel for such operations, providing immediate feedback. However, social media platforms struggle with managing false content, endangering democratic institutions. Technological inequality shapes people's trust in information, fostering IT identities. Limited access hinders data verification and increases vulnerability to online threats, especially among economically disadvantaged groups. The EU recognizes the need to address these issues. Following Russia's actions against Ukraine, the EU established the East StratCom Task Force in 2015 to combat disinformation. An action plan was adopted in 2018, focusing on detection, analysis, and coordinated responses involving the public and private sectors. However, challenges persist due to the

complexity of hybrid conflicts, requiring a more integrated approach. While efforts like the 2019 Rapid Alert System and the 2020 Action Plan for Democracy aim to enhance cooperation and resilience, they face criticism for lack of transparency and effectiveness. The 2022 Digital Services Act aims to create a safer online environment but is questioned for its handling of non-illegal misinformation and potential delays in crisis management protocol activation. Overall, while the EU's measures represent progress, they fall short of comprehensively addressing the complexities of hybrid conflicts.

**Keywords:** hybridity, IT-Identity, disinformation, EU, DSA

### 1. Bevezetés helyett – A kognitív biztonság napjaink biztonságpolitikai környezetében

Makhmud Gareev szerint a hibriditás<sup>7</sup> nagy előnye, hogy az információs hadviselési eszközök korai alkalmazása révén a politikai célok katonai erő alkalmazása nélkül is elérhetővé váltak, mégpedig úgy, hogy az információs és egyéb felforgató akciókkal ellenőrzött káoszt teremtenek. Ezzel szélsőséges esetben zavargásokat idéznek elő, hogy belülről döntsek meg a nemkívánatos hatalmi struktúrát, kisebb volumenű scenáriók pedig elégségesek ahhoz, hogy átmenetileg, az állam működését zavarják. Gerasimov ezt a hírhedt cikkében annyiban pontosította, hogy ez elsősorban gazdasági és katonai potenciál aláásását jelenti, információs és pszichológiai befolyásolással, akár a belső ellenzék aktív támogatásával. Ezzel a cél az állam önszerveződő képességének lerombolása.<sup>8</sup> Így sok esetben a támadással az a cél, hogy az **érintett ország döntéshozatali mechanizmusait, döntéshozatalát befolyásolják, vagyis a legtöbb**

---

7 James K. WITHER: Hybrid Warfare Revisited: A Battle of 'Buzzwords'. *Connections: The Quarterly Journal*, 2023/1, 7–27.

8 Katri, PYHNÖNIEMI: The Concept of Hybrid War in Russia: A National Security Threat and Mean of Strategic Coercion. *Hybrid Coe Strategis Analysis*, 2021, 4–5.

esetben nem cél az ellenőrzött káosz megteremtése, hanem sokkal inkább a stratégiai kényszerítés.<sup>9</sup>

A közösség média pedig megfelelő közeget jelent az ilyen típusú információs műveletek számára, mivel teljesen behálózza az emberek hétköznapjait, átalakította az egyének információhoz jutását, valamint jelentős problémát jelent a felhasználói adatok integritása, az információhoz jutás befolyásolhatósága és az egyes információ valós tartalma.<sup>10</sup> Ezek már önmagukban társadalmi feszültséget generálnak, de ebben a közegben a hagyományos tér töréspontjai is megjelennek és ezek sok esetben nemzetbiztonsági kockázatokat rejthetnek magukban.

Az állami szereplők ebben az információs műveletek reneszánszát látják, ugyanis ott, „ahol az információs tér a hír- és véleménycsere piaca gyanánt minden felhasználó előtt nyitva áll, az állam pedig alig cenzúrázza azt, bárki terjeszthet szándékosan és stratégiai céllal kifinomult üzeneteket, és folytathat felforgató tevékenységet, hogy az ellenfelet lélektanilag befolyásolja és egy bizonyos magatartásra készítse.”<sup>11</sup> Tehát a jogállami keretek között működő államok, ahol biztosítják a közösségimédia-platformokon is a lehető legteljesebb körben a véleménynyilvánítás szabadságát, támadhatóvá válnak, ugyanis az átpolitizált közösségi felületeken a támadó által kiválasztott, célhoz illeszkedő csoport tagjaihoz eljuttatott információk, hírmorzsák kiváltják a kívánt hatást. Ezt segíti az azonnali visszacsatolás lehetősége, vagyis aki ismeri a támadás narratíváját, az látja, mégpedig valós időben, hogy az aktivált információk elérték-e a kívánt hatást. Így lehetősége nyílik arra, hogy nyomban módosítsa a stratégiát, illetve a következő, már jól előkészített tartalmat is elérhetővé tegye. A kiválasztott csoport vagy csoportok tagjai pedig az online platformok sajátosságai okán individualizált hírcsokrokhoz jutnak, vagyis javarészt az érdeklődési körükhöz kötődő információk jelennek meg a felületeiken,

---

9 Line, ROSENSTEDT: Improving Cooperation with Social Media Companies to Counter Electoral Interference. *Hybrid Coe Paper*, 2021/5, 5.

10 Mary, AIKEN: *Cyber-csapda. Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést?* Budapest, Harmat – Új Ember, 2020.

11 Yvonne, HOFSTETTER: *Láthatatlan háború, avagy miképpen fenyegeti a digitalizáció a világ biztonságát és stabilitását.* Budapest, Corvina, 2020, 93.

így az adott felhasználók jószerevével folyamatosan az előre jól lehatárolt támadási célokat szolgáló híryanaghoz jutnak hozzá. Ezen hírek pedig egyre szélsőségesebb állításokat fogalmaznak meg.

Az elmúlt évek gyakorlata azt mutatja, hogy a közösségimédia-platformok nem tudtak hatékonyan fellépni az olyan valótlan tartalmakkal szemben, amelyek társadalmi kockázata jelentős mértékű volt, sőt sajtós üzleti gyakorlatuk fel is erősíti ezek hatását. Ugyanis „a szűrőbuborék-elmélet szerint az internetes kapuőrök a társadalmi kohézió gyengülését idézik elő azzal, hogy felhasználóiknak tetsző, az ő egyetértésükkel találkozó tartalmakat teszik leginkább láthatóvá.”<sup>12</sup> E folyamatok demokratikus intézményeket veszélyeztetnek, így például a választások integritását is. Egy 2018-as amerikai szakértői jelentés rámutat arra, hogy az európai államokkal kapcsolatos választási dezinformációkból levonható számos lehetséges intézkedési kör a választások biztonsága érdekében. Így többek között a választási rendszereket a kritikus infrastruktúra részének kell nyilvánítani, javítani kell az ellenálló képességet és ennek során rendszeres sebezhetőségi vizsgálatokat kell végezni, ennek része a jogi sérülékenység feltérképezése és a lehetséges jogi szabályozás kialakítása, a választópolgárok felkészítése a lehetséges dezinformációs kampányokra, a közösségi média szolgáltatók bevonása a lehetséges hatások enyhítése érdekében.<sup>13</sup> Ennek ellenére 2019-ben kevés olyan állam volt, amely ilyen irányú jogi szabályozással rendelkezett volna, mivel a vita még mindig ott tartott a dezinformáció kivédésével kapcsolatban, hogy az szabályozás vagy önszabályozás szintjén valósuljon meg.<sup>14</sup> Ennek pedig egyértelmű következménye, hogy a közösségimédia-platformokon az információs műveleteket végző államok és nem állami szereplők továbbra is sikeresen tevékenykedhetnek céljaik elérése érdekében, amit sajnos a 2022 februárjában kirobbant orosz–ukrán háború is alátámaszt.

---

12 KOLTAY András: A social media platformok jogi státusa a szólásszabadság nézőpontjából. *In Medias Res*, 2019/1, 4.

13 Erik, BRATTBERG – Tim, MAURER: *Russian Election Interference – Europe’s Counter to Fake News and Cyber Attacks*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2018, 27–34.

14 Sam, VAN DER STAACK – Peter, WOLF: *Cybersecurity in Elections – Models of Interagency Collaboration*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2019, 20.

Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy a biztonsági környezet ilyen jellegű átalakulása és az egyének digitális környezethez való viszonya, viszonyulása miként kapcsolódik össze és az milyen hatással van a társadalmi sérülékenységre, valamint azt, hogy ezen jelenségre az Európai Unió milyen válaszokat próbál adni.

## **2. Az IT-identitás, a félrevezető információ és a dezinformáció közötti kapcsolatok**

Mivel a technológia a társadalom alapkövévé vált, és a létezés minden aspektusába beágyazódott, minden eddiginél fontosabb, hogy jobban megértsük, hogyan létezik a technológia mint eszköz a mai társadalomban. Miközben a technológia minden egyes új integrációja olyan szintű egyéni sikereket tett lehetővé, amelyek meghaladják legmerészebb álmainkat, ezzel párhuzamosan egy olyan felismerés is történt, amely azonnali figyelmet igényel, egy sötétebb konstrukció, amelyet technológiai egyenlőtlenségnek nevezünk. A technológiához való közvetlen hozzáférés perspektívájából kiindulva a technológiához való hozzáférés hiánya egy nem szándékolt következményt vezetett be, amelyet online egyenlőtlenségként azonosítottak. Ez a jelenség akkor áll fenn, amikor az egyes végfelhasználók eltérő módon tapasztalják meg a technológiát, ami a technológiához való hozzáférés, az oktatás és a kitétség alapján az online identitás, az IT-identitás differenciált kialakulásához és létrehozásához vezet.

A technológiai egyenlőtlenség vizsgálatokor Squillace és May<sup>15</sup> a Carter és Grover<sup>16</sup> által kidolgozott IT-identitás elméletet operacionalizálják, és az IT-identitás fogalmát úgy fogalmazzák meg, mint „azt a mértéket, amelyben egy személy egy hardvereszköz, szoftveralkalmazás vagy környe-

---

15 May, BANTAN – Joseph, SQUILLACE: Privacy Inequality and IT Identities: The Impact of Different Privacy Laws Adoptions. *AMCIS 2022 TREOs*. [https://aisel.aisnet.org/treos\\_amcis2022/21](https://aisel.aisnet.org/treos_amcis2022/21) (2024. 03. 19.)

16 Michelle, CARTER – Varun, GROVER: Me, My Self, And I(T): Conceptualizing Information Technology Identity and its Implications. *MIS Quarterly*, 2015/4, 931–958.

zet használatát az önérzetének szerves részének tekinti”.<sup>17</sup> Az IT-identitás adaptációja a strukturális szimbolikus interakcionista identitáselméletekre épül, és előírja, hogy az egyén vonakodva fogadja el azt a környezetet, amelyben online találja magát, miközben belsőleg igazodik az igazsághoz az adatok megbízhatóságának ellenőrzéséhez szükséges fizikai eszközök hiányában. Ez a körülhatárolás jól szemlélteti azt a rendkívül átható jellegűt, amelyben a technológiához való hozzáféréssel nem rendelkező egyének lemaradnak a technológiához való hozzáféréssel rendelkezőkhöz képest; gyakran küzdenek az élet fenntartásához elengedhetetlen fizikai erőforrások felkutatásával, amelyek csupán néhány „kattintásnyira” vannak az internethez csatlakoztatott, csatlakozási lehetőséggel rendelkező technológiai eszközzel rendelkező egyének számára.

A digitális egyenlőtlenségek hatásának megértése, valamint a digitálisan fejlett országok társadalmán belüli hatásuk megértése olyan herkulési feladat, amelyet először is a „technológiai egyenlőtlenség” elfogadható meghatározásával kell kezdeni, amint azt már említettük. Ha már megvan a jelentés, akkor a megértésünk arra a konkrét helyre összpontosíthatjuk, ahol a technológiai egyenlőtlenség és az IT-identitás kereszteződik, és ami még fontosabb, a technológiai egyenlőtlenség és az IT-identitás, valamint a faj, a kultúra, az oktatás, az erőforrások és a tudatosság kereszteződésének középpontjára. Ez nemcsak azt jelentette, hogy hol és hogyan keletkezett a következmények metszéspontossága, hanem azt is, hogy hol található most. Ezen túlmenően, a globális, nemzetközi és nemzeti szinten az elfogadott (téves) információk és (dez)információk miatt a személyes IT-identitás, a médiamanipuláció eredményeként okozott drámai mértékű kár olyan súlyossá vált, hogy a szakértők az elektronikus terrorizmus kategóriájába sorolták.

Az internetes fenyegetettségi foratókönyveknek való kitettség az internet-hozzáférés hiányának egyik közvetlen következménye, ami egy olyan informatikai identitás helytelen kialakulásához vezet, amely képtelen

---

17 Michelle, CARTER – Stacie, PETTER – Varun, GROVER – Jason Bannett, THATCHER: IT Identity: A Measure and Empirical Investigation of its Utility to IS Research. *Journal of the Association for Information Systems (JAIS)*, 2020/5, 2.

az online ártalmak azonosítására, sikeres adatellenőrzésre, és nem képes versenyezni a több forrással és a társadalmi pozíciójuk előmozdításához szükséges oktatási eszközökhöz jobb hozzáféréssel rendelkező egyénekkel. Mivel az egyének a médiamanipuláció során „háborús kampányoknak” vannak kitéve, létfontosságú különbséget tenni a félretájékoztatás és a dezinformáció között. A félretájékoztatás gyakran nem szándékos, általában tévedésből, aljas szándék nélkül követik el, és tudatlanságnak tekinthető. A félretájékoztatással szöges ellentétben azonban a dezinformáció jellemzően szándékosan, meghatározott céllal és rosszindulatúan (rosszindulatú szándékkal) történik, hogy kárt, sérelmet okozzon, vagy erőszakos cselekedetet provokáljon. Az ilyen mértékű kitettség gyakran összefügg a fizikai hardver- és szoftverforrásokhoz való nem megfelelő hozzáféréssel is, és gyakran figyelmen kívül hagyja a társadalom.<sup>18</sup>

A technológiához, hardverhez és szoftverhez (erőforrásokhoz) való korlátozott fizikai hozzáférés egyik közvetlen mellékterméke egy további megfontolandó összetevő: az adatok ellenőrzésének csökkent valószínűsége, ami az oktatás és a kulturális tudatosság csökkenéséhez vezet. Az e technológiai erőforrásokhoz (hardver és szoftver) való közvetlen hozzáféréssel nem rendelkező egyének mesterségesen korlátozottak lesznek az oktatási fejlődésükben és a médiamanipuláció, az adat(disz)információ és az adat(félre)informáltság kihasználásán keresztül az interneten őket fenyegető potenciális veszélyek tudatosításában, amint azt már említettük. Tudatlanul, és mivel az egyén nincs tudatában az alapvető fejlődési hibának, létrehoz egy belső, személyes informatikai identitást, amelyet arra használ, hogy elfogadható igazságalapot alkosson. A Carter és Grover által kidolgozott IT-identitás (elmélet) „az a mérték, amelyben egy személy egy hardvereszköz, szoftveralkalmazás vagy szoftveralkalmazási környezet használatát az önérzete szerves részének tekinti”<sup>19</sup>. Ezen elfogadott meghatározás alapján az IT-identitás elméletet arra használják, hogy meghatározzák, hogyan alakította az egyén digitális neveltetése azt

---

18 Avi, GOLDFARB – Jeff, PRINCE: Internet Adoption and Usage Patterns are Different: Implications for the Digital Divide. *Information Economics and Policy*, 2008/1, 2–15.

19 CARTER – GROVER i. m.



a képességét, hogy bízzon a médiában, hogyan befolyásolja és manipulálja azt. Továbbá sokkal részletesebben feltárjuk, hogy az olyan konkrét demográfiai jellemzők, mint a kultúra és az oktatáshoz való hozzáférés milyen szerepet játszanak az egyén IT-identitásának kialakítása során, mivel sajnos a technológiai egyenlőtlenség és a technológiai elnyomás leggyakrabban a gazdasági depresszióval sújtott területekre és az alulreprezentált kisebbségek, nők és színesbőrűek magas koncentrációjára vezethető vissza. Az adatokból kiderül, hogy az internethez való hozzáférés mint alapvető emberi jog kulcsfontosságú szerepet játszhat a technológiai egyenlőtlenség által leginkább érintett és negatívan befolyásolt emberek (osztályok) és kritériumok (kultúra) meghatározott szegmensei által tapasztalt kihívások azonosításában és leküzdésében. Ez kulcsfontosságú az egyenlőség és a mobilitás szempontjából, mivel az oktatás és az IT-hozzáférés hiánya befolyásolja a leginkább hátrányosan érintettek versenyképességét a csökkentett képzettség, a gyengébb készségek és a technológiai érintettség alapján.<sup>20</sup>

Az oktatáshoz, erőforrásokhoz és tudatossághoz faji, kulturális és hozzáférési okokból korlátozottan hozzáférő egyének számára a számukra nyújtott információkra való támaszkodás és a bennük való bizalom gyakran nem jelent nyerő lehetőséget. Ily módon az egyén a kapott adatokban névértéken bízik, anélkül, hogy megkérdőjelezné az adatok forrását, tartalmát vagy szándékát, a közvetlen ellenőrzésre való tekintet nélkül. Az adatok megerősítés nélküli tényként való nagymértékű elfogadása közvetlen következménye az emberi természet azon igényének, hogy együtt érintkezzenek, konfrontáció nélkül személyes kommunikációt folytassanak egymással, valamint annak az igénynek, hogy egy társadalmi környezetbe tartozzanak. Amikor információt mutatnak be, a bemutatott adatok valódiságának, integritásának, érvényességének, szándékának stb. megkérdőjelezésével az a kockázat áll fenn az egyes kihívó számára, hogy elidegeníti az adat forrását, és elszigeteli magát

---

20 Paul, DiMAGGIO – Eszter, HARGITAI – Celeste, CORAL – Steven, SHAFER: Digital inequality: From unequal access to differentiated use. *Social Inequality*, 2004, 355–400. <https://www.scholars.northwestern.edu/en/publications/digital-inequality-from-unequal-access-to-differentiated-use> (2024. 03. 19.)

az egyének csoportjától, akik már mindannyian igaznak fogadták el az információt. Társadalmi környezetben, ahol a barátok gyakran a család helyét veszik át, az elidegenedés és a baráti csoportból való kizárás potenciális kockázata egyszerűen túl nagy. A csoportgondolkodásban az egyes „szekták” között egy erőteljes ellenőrzési mechanizmus működik, amelyben a leggyengébbet hátra hagyják. Minden olyan cselekedetet, amely szembe megy az elfogadott normával, elszigetelődéssé, a status quo kihívásának és a csoportból való kizárás okának tekintenek. Sokak számára ez a halálnál is rosszabb sors, amit mindenáron el kell kerülni. Ahogy a természetben, a társadalomból kiszakított és másokkal való kapcsolat vagy személyes interakció nélkül magára hagyott emberek is óriási egészségügyi problémákat tapasztalnak, mind mentálisan, mind fizikailag, és az elszigeteltség szélsőséges szintje (az elszigeteltség idejétől és mértékétől függően) potenciálisan kegyetlen és szokatlan büntetésnek minősül. Ez egy zsigeri álláspont, amely felülírja a valóságot.<sup>21</sup>

Ahogy az egyének idősödnek, úgy bővül az adatlábnymuk és bővül az elektronikus adatforgalmuk. Az egyének a köznyelvben „megbízható jogosultság” néven ismert fázisba lépnek, amikor minden adatot, amit kapnak, igaznak tekintenek, függetlenül attól, hogy honnan származik, és minden adatot, amit a családtól, barátoktól és kollégáktól kapnak, igaznak fogadnak el, mivel ezek a személyek „megbízható forrásként” megjelölt személyek, akik pontos és igaz adatokat szolgáltatnak.<sup>22</sup> Ezek a forrástól és a vitatott adatoktól függetlenül igaznak elfogadott adatok. Az Egyesült Államokban (USA) például ezek a források származhatnak online közösségi médiaoldalokról, mint például a Facebook (Meta), a Twitter (X) és a Reddit, hírplatformokról (CNN, FOX, MSNBC, CBS), vagy akár meghatározott és célzott nyomtatott sajtótermékekből (újságok). Ironikus módon, ami a legtöbbször elkerülte az egyén figyelmét, az az a tény, hogy a teljes adatfolyamukat reprezentáló műfaj szinguláris jellegű; minden tartalom ugyanazt a belső elfogultságot, ugyanazt a nézőpontot,

---

21 Eszter, HARGITAI – Amanda, HINNANT: Digital Inequality: Differences in Young adults' use of the Internet. *Communication Research*, 2008/5, 602–621.

22 William E, LOGES – Joo-Young, JUNG: Exploring the Digital Divide: Internet Connectedness and Age. *Communication Research*, 2001/4, 536–562.

ugyanazt a politikai álláspontot és ugyanazt a retorikát tartalmazza.<sup>23</sup>

Ilyen forгатókönyv esetén a forrástól függetlenül az adatok összessége hasonló jellegű és ugyanolyan módon igazodik egymáshoz. Ha az adatok egy baloldali forrásból származnak, akkor az összes egyéni adatforrás balról fog származni, és mind viszonylag ugyanazt az álláspontot fogja képviselni. Ezzel szemben, ha az adatok jobbra hajló forrásból származnak, akkor az összes egyéni adatforrás jobbról fog származni, és mind viszonylag azonos pozícióban lesz. Ez a viselkedés olyan helyzetbe hozza a felhasználót, amelyben állandóan olyan adatokkal táplálják, amelyek mind ugyanazt mondják, és ahogyan azt korábban említettük, amikor valaki vagy valami megkérdőjelezi ezeket az adatokat, azonnal arra kényszerül, hogy az adatait és a forrását igazságként védje, annak ellenére, hogy soha nem is vette figyelembe az alternatív adatokat, mint lehetőséget, vagy egy percet sem szánt arra, hogy megvizsgálja az alternatív adatforrást. Mint említettük, az egyéni álláspontjuk alapvető alapja a technológiai egyenlőtlenség és a kialakult (idővel) informatikai identitásuk kombinációjából ered. Ez válik mostanra az adott személy megtestesítőjévé, mivel annyira bebetonozódott, hogy még csak beszélgetni sem tudnak arról a lehetőségről, hogy az adataik nem igazak.<sup>24</sup>

Ez az álláspont rendkívül ingatagga és tarthatatlanná válik, amikor az álláspontjukban annyira meggyökeresedett egyének szavakkal erőszakos cselekedetekre szólítanak fel. A sztochasztikus terrorizmus néven ismert gyakorlatot utánozva a médiamanipulációt olyan célzott módon vezetik be, hogy a gyűlöletkeltő és zsigeri retorikán keresztül kihasználják a kiszolgáltatott egyéneket az erőszakos cselekményekre, implicit módon cselekvésre buzdítva őket (anélkül, hogy ezt ténylegesen kimondanák). Ez a cselekvés sokféleképpen működhet, és különböző eredmények ösztönzésére használható, beleértve az erőszakra való felhívások ösztönzését, a cselekvés fenyegetettségének szavakkal való felemelését annyira,

---

23 Nicole, ZILLIEN – Eszter, HARGITAI: Digital Distinction: Status-specific Types of Internet Usage. *Social Science Quarterly*, 2009/2, 274–291.

24 Donna L, HOFFMAN – Thomas P, NOVAK – Ann, SCHLOSSER: The Evolution of the Digital Divide: How Gaps in Internet Access may Impact Electronic Commerce. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 2000/3, 534.

hogy egy olyan eseményt, amellyel valaki esetleg nem ért egyet, akkor az adott személyt törlik. A médiamanipuláció folyamatos használata továbbra is kihasználható sebezhetőségként kerül bevezetésre, mivel az emberek osztályai továbbra sincsenek tudatában az őket fenyegető rejtett veszélyeknek.<sup>25</sup>

Végül figyelembe kell vennünk az internetes élet sajnálatos valóságát, mivel a nem, a faj és a gazdasági státusz független konstrukciói közvetlen hatással vannak a végfelhasználó hajlamára, hogy megtapasztalja a technológiai egyenlőtlenséget, miközben saját egyéni informatikai identitását alakítja az interneten. Az internethez való korlátozott hozzáférésük, amely a technológiai egyenlőtlenség közvetlen következménye, és az elszigetelt informatikai identitáson alapuló észlelőképesség nagymértékben kitenné az egyént a manipuláció veszélyének. Gondoljunk csak bele egy pillanatra, mi kellene ahhoz, hogy az egyszerű, nem erőszakos polgárok hatalmas tömegét arra kényszerítsük, hogy provokáció vagy ok nélkül súlyos bűncselekmények egész sorát kövessék el, amelyekért évtizedekig tartó börtönbüntetés jár? Mi kellene ahhoz, hogy egy polgári társadalom egy-egy tagját rávegyék arra, hogy olyan szörnyű erőszakos cselekményeket kövessen el, amelyek olyan förtelmes természetűek, hogy hazaárulásnak minősülnek, és halállal büntethetők? Szavak! Szavak, amelyeket a gyenge, kompromittált informatikai identitású egyéneknek eszmékként fejeznek ki, és kérdés nélkül elfogadják, mint helyeset, majd habozás vagy fenntartás nélkül cselekszenek az önfenntartás érdekében. Azonban nem akármilyen szavak, hanem a szerző által kifejezetten a kívánt hatás sikeres kivitelezésének lehetővé tétele érdekében kiválasztott hatalmi szavak. Kifejezetten a technológiai egyenlőtlenségből fakadó rosszabb technológiai hozzáférés eredményeként bevezetett szavak, a cselekvésre való felhívásként kiválasztott szavak, azzal a szándékkal, hogy motiváljanak, bátorítsanak és erőszakos cselekvésre kényszerítsenek. Kizárólag a kimondott szó alapján a maximális gúny kiváltása és a társadalmi megosztottság növelése érdekében támogatott szavak; más néven sztochasztikus terrorizmus, egy gyakori

---

25 Paul, DiMAGGIO – Eszter, HARGITTAI: From the Digital Divide to Digital Inequality: Studying Internet Use as Penetration Increases. *Working Paper of Princeton Center for Arts and Cultural Policy Studies*, 2001/15.

online fegyver, amelyet kifejezetten a gyengébb online tudatossággal rendelkező egyének megcélzására választanak.

### 3. Az Európai Unió fellépése a dezinformációs tevékenységgel szemben

Oroszország Ukrajna elleni tevékenységének hatására felismerte az Európai Unió is a hibriditást, ezen belül a dezinformáció jelentőségét, ezért 2015-ben felállították az *East StratCom Task Force* elnevezésű munkacsoportot, amelynek célja, hogy javítsa az Unió képességeit a külső szereplők által előállított dezinformáció előrejelzése, felderítése és a reagálás területén.

2018-ban cselekvési tervet fogadtak el a félretájékoztatással szemben. Ez osztott tagállami és uniós intézményi fellépésről rendelkezett. A koordinált válasz négy pilléren nyugszik: (1) az uniós intézmények képességeinek javítása a félretájékoztatás eseteinek észlelése, elemzése és leleplezése területén; (2) a félretájékoztatással kapcsolatos koordinált és együttes válaszlépések megerősítése; (3) a magánszektor mozgósítása a félretájékoztatás elleni küzdelem érdekében; (4) tudatosság növelés és a társadalom rezilienciájának javítása. Azt az elvárást állította fel, hogy meg kell erősíteni azokat az uniós szerveket, amelyek a területen feladattal bírhatnak, emellett létre kell hozni egy riasztási rendszert, amely valós időben képes jelezni a dezinformációs tevékenységet és a tagállamoknak ki kell jelölnie kapcsolattartó pontot. A magánszektor mozgósítása alatt a dokumentum a platformok szerepének hangsúlyozását, és felelősségük kiemelését értette, mivel ezek nem kezelték megfelelően az érintett problémakört. A társadalmi ellenállóképesség növelése érdekében előirányozták a független tényellenőrökből álló csoportok létrehozását, akiknek feladata a dezinformálás feltárása és a közvélemény tájékoztatása.<sup>26</sup>

Ennek érdekében elfogadtak egy önszabályozó gyakorlati kódexet, amelynek aláírói többek között vállalták, hogy elősegítik a megbízható tartalmak láthatóságát, mégpedig a félrevezető tartalmak csökkentése révén, valamint fokozzák a hamis fiókokkal szembeni fellépést, továbbá

---

26 Az Európai Bizottság és az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseletének közös közleménye – Cselekvési terv a félretájékoztatással szemben, Brüsszel, 2018. 12. 15. Join(2018)36. Final.

növelik a hirdetések és szponzorált tartalmak átláthatóságát.<sup>27</sup> Magyarországon 2021 tavaszán indult el a tényellenőrzők programja, a Facebook erre a feladatra az APF hírügynökséget vonta be. Az ilyen csoportok hatékonysága mindamelllett megkérdőjelezhető. Abból kiindulva, hogy a hibrid konfliktusok rendkívül összetett, nemcsak a dezinformálásból álló cselekményeket ölelik fel, hanem számos soft, medium és hard eszköz és módszer is a tárházukban van, így példának okáért a gazdasági és pénzügyi műveletek, a kiberműveletek, valamint a bünszervezetek, terrorista csoportok tevékenységének ösztönzése, finanszírozása, támogatása. Ezeket a komplex – mondhatni totális – kihívásokat a fegyveres védelem ágazatai (honvédelem, rendészet, nemzetbiztonsági tevékenység) külön-külön sem tudják megfelelően kezelni. Szükségszerű az ilyen totális biztonsági kihívásokra az ágazatok összehangolt, koordinált, információ megosztáson alapuló fellépése. Ez értelemszerűen becsatornázza a nemzetbiztonsági ágensek által megszerzett adatokat, amelyek mentén átfogóbb döntést tud hozni a megtámadott állam. Míg a civil, polgári tényellenőrök ezen információk hiányában hozzák meg döntéseiket, javaslataikat, egy magánvállalat számára, amely továbbra sem ismeri az adott társadalmi valóságot és/vagy politikailag, ideológiailag elfogult. Az is kérdéses, hogy a magánszektor által kiválasztott, felkért tényellenőrök mennyiben függetlenek, vagy tudják magukat függetleníteni a magánvállalati célok, attitűd alól.<sup>28</sup>

A cselekvési tervnek megfelelően 2019-ben létrehozták a Rapid Alert System-et. Célja megkönnyíteni az információ cserét és összehangolni a tagállami és uniós intézmények fellépését a dezinformációval szemben. Ennek érdekében 27 tagállami kapcsolattartó pontból álló hálózatot hoztak létre; feladatuk a koordinálás és a legjobb gyakorlatok megosztása. A megosztott hatáskörök miatt nehézkes a problémamegoldás, továbbra

---

27 KLEIN Tamás: *Harmadik rész: Cyberjog I. fejezet: Az online nyilvánosság alkotmányjogi vonatkozásai*. In: KLEIN Tamás – TÓTH András (szerk.): *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 246.

28 GOSZTONYI Gergely: *Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig: A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

is fennmaradt a tagállami eszközpark.<sup>29</sup> A Covid19 időszakában kialakult infodémia<sup>30</sup> kapcsán az Unió számára is világossá vált, hogy különbséget kell tenni hamis vagy félrevezető tartalmak különböző formái között, így jogellenes és a káros, de nem jogellenes tartalmak között. Utóbbiak esetében a dezinformálás akkor áll fent, ha megtévesztés, közérdeknek való károkozás vagy gazdasági károkozás szándékával tették közzé. Az ebből adódó dezinformációs tevékenység leküzdésének alapjául a korábbi cselekvési terv, a gyakorlati kódex és a gyors reagálású csoport gyakorlata szolgál. Ez nem több azonban, mint célirányos cáfolatok, mítoszrombolás és médiatudatosági kezdeményezések.<sup>31</sup> A fellépés tényleges eszközparkja tehát továbbra is a platformszolgáltatónál maradt. Annak ellenére, hogy a tartalmak fentebbi osztályozása, vagyis annak eldöntése, hogy a káros tartalom dezinformálás céljából került-e megosztásra, kizárólag tagállami hatáskörben valósulhat meg.

2020 decemberében az Európai Bizottság előterjesztette az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervet. Ennek negyedik pontja szól a dezinformáció elleni küzdelemről. Szorosabb együttműködés kialakítása mellett érvel a magánszektorral, a civil társadalommal és a tudományos élettel és az Unió nemzetközi partnereivel, azonban még mindig csak a hibrid konfliktus jobb megértése érdekében. Vagyis továbbra is csak ígéretként fogalmazták meg az eljárásrend hatálybaléptetését, a közös módszertani keret kidolgozását. A platformok esetében az általuk használt algoritmusok átláthatatlanságát, a hírekkel kapcsolatos – fentebb ismertetett – gyakorlatát kritizálta, amely problémákat a dokumentum szerint furcsa mód csak a gyakorlati kódex értékelése során azonosítottak. A Bizottság véleménye szerint a dezinformálás elleni hatékony fellépés záloga a platformszolgáltatók erőteljesebb és világosabb kötelezettség-

---

29 Jarmo, MAKELA: Countering Disinformation: News Media and Legal Resilience. *Hybrid CoE Paper*, 2019/1, 15.

30 Lásd WHO: *Coronavirus disease 2019 (COVID-19). Situation Report*, 45. <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200305-sitrep-45-covid-19.pdf> (2024. 03. 19.)

31 Az Európai Bizottságnak és az Unió Külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének közös közleménye. A Covid19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket. Brüsszel, 2020. 06. 10. Join(2020)8. Final.

vállalása, valamint a megfelelő felügyeleti mechanizmuson alapuló megközelítés kialakítása. A Bizottság álláspontja abban nem változott, hogy a dezinformálás elleni küzdelem egyik legfontosabb terepe a polgárok médiatudatos nevelése.<sup>32</sup>

A cselekvési tervnek megfelelően a Bizottság 2020-ban előterjesztette a digitális szolgáltatások egységes piacáról szóló rendelet javaslatát, amelyet 2022 őszén fogadtak el. A rendelet célja az Alapjogi Chartában biztosított jogokat tiszteletben tartó, de biztonságos, kiszámítható és megbízható online környezet kialakítása.

A rendelet meghatározza a jogellenes tartalom fogalmát: „bármely olyan információ, amely önmagában vagy egy tevékenységgel kapcsolatban, beleértve a termékek értékesítését vagy a szolgáltatások nyújtását, nem felel meg az uniós jognak vagy bármely tagállam – az uniós joggal összhangban álló – jogának, függetlenül az adott jog pontos tárgyától vagy jellegétől.”<sup>33</sup> E jogellenes tartalmakra tekintettel engedi meg a rendelet a tagállami igazságügyi vagy közigazgatási szerv határozatán nyugvó tartalom elleni fellépést. A végzésnek többek között pontosan meg kell jelölnie annak uniós vagy nemzeti jog szerinti jogalapját, a jogellenesség indoklását, a jogellenes tartalom pontos azonosíthatóságát. A végzést pedig továbbítani kell a kibocsátó hatóság szerinti állam digitális szolgáltatási koordinátorának.<sup>34</sup> Emellett a tárhelyszolgáltató olyan mechanizmusokat köteles alkalmazni, amely bármely személy vagy szervezet számára elérhető szolgáltatás keretében tapasztalt jogellenes tartalom bejelentését lehetővé teszi számára.<sup>35</sup> Emellett a rendelet továbbra is lehetővé teszi a tartalommoderálást a platformok részéről. A tartalommoderálással kapcsolatban pedig előírja, hogy évenként egyszer erről köteles jelentést tenni, amelynek része például az önálló tartalommoderálásról adott érdemi

---

32 Az Európai Bizottság közleménye az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervről. Brüsszel, 2020. 12. 03. COM(2020)790 Final.

33 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 Rendelete (2022. 10. 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet) [továbbiakban DSA], 3. cikk, h).

34 DSA 9. cikk.

35 DSA 16. cikk.



és érthető tájékoztatás, beleértve az automatizált eszközök alkalmazását, a felelős személyeknek nyújtott képzéseket, a szolgáltatást igénybe vevő által nyújtott információ láthatóságát és hozzáférhetőségét érintő intézkedések számát és típusát, valamint a szolgáltatás igénybe vevőinek a szolgáltatáson keresztüli információszolgáltatásra való képességét, és a szolgáltatás egyéb kapcsolódó korlátozásait, valamint a belső panaszkezelésre vonatkozó adatokat, így panaszok számát, a panaszok alapját, az e panaszokra vonatkozó döntéseket, továbbá a tartalommoderálásra használt automatizált eszközöket és azok minőségi leírását.<sup>36</sup> A platformoknak a korábbiól eltérően átlátható belső panaszkezelési rendszert kell működtetni, aminek része az eltávolítás, hozzáférhetetlenné tétel, a szolgáltatás felfüggesztése vagy megszüntetésével kapcsolatos döntések felülvizsgálata és indokolása. Ennek során pedig „az online platformot üzemeltető szolgáltatók időben, megkülönböztetéstől mentesen, kellő gondossággal és nem önkényesen eljárva kezelik a belső panaszkezelési rendszerükben benyújtott panaszokat”.<sup>37</sup>

Ezek már önmagukban olyan előre lépések, melyek a hibrid fenyegetések dezinformációs műveleteinek hatékonyságát csökkenthetik. Ilyennek tekinthető a rendelet 22. cikke is, amely létrehozza a megbízható bejelentő intézményét, akinek/aminek a bejelentését kiemelten kell kezelnie a szolgáltatóknak, ezt a státuszt pedig a digitális szolgáltatási koordinátor ítéli oda a szakértelemmel, hozzáértéssel rendelkezőnek, aki emellett független és kellő gondossággal, pontossággal végi tevékenységét. E tevékenységéről pedig évente köteles jelentést tenni.<sup>38</sup> Szintén segíti az ezen tevékenységekkel szembeni fellépést az, hogy az online platformoknak fel kell függeszteniük a szolgáltatás nyújtását olyan igénybe vevőnek, aki gyakran oszt meg nyilvánvalóan jogellenes tartalmat. Ezt szolgálja még az online hirdetések átláthatósága is, hiszen visszakövethetőbbé teszi az egyes félrevezető tartalmakat.<sup>39</sup> Az online óriásplatformokkal szembeni plusz elvárás a kockázatértékelés, amely kiterjed olyan tartalmak meg-

---

36 DSA 15. cikk.

37 DSA 20. cikk.

38 DSA 22. cikk.

39 DSA 24–26., 39. cikk.

jelenhetőségére, ami alapvető jogok gyakorlását érintő tényleges vagy várható negatív hatásokat eredményezhet, amik a társadalmi párbeszédre, választási folyamatokra, vagy a közbiztonságra negatív hatással vannak, továbbá közegészséggel, kiskorúakkal kapcsolatban tényleges negatív hatást eredményeznek. Ezen esetekben a kockázatcsökkentési intézkedésekkel megtörténhet többek között tartalommoderálás vagy szolgáltatás korlátozása.<sup>40</sup>

A rendelet rendelkezik arról, hogy ki kell dolgozni egy uniós válságkezelési protokollt, amely lehetővé teszi a hatékony, átlátható fellépés lehetőségét közbiztonságot vagy közegészségügyet veszélyeztető helyzetekben. Válsághelyzet fennállása esetében a Bizottság a Testület ajánlása alapján határozatot fogad el, amelyben előírja, hogy a szolgáltató értékelje, hogy szolgáltatása (valószínűleg) jelentős mértékben hozzájárul-e a súlyos fenyegetéshez és milyen mértékben, továbbá azonosítsa a konkrét, eredményes és arányos intézkedéseket és alkalmazza is azokat, emellett pedig az első kettőről időszakonként készítsen jelentést a Bizottság számára. Az intézkedések, ha megkívánják, az Alapjogi Chartába foglaltakat is sérthetik.<sup>41</sup> Ami számos kérdést vet fel – még akkor is, ha erre lényegében a Bizottságtól kap utasítást – így legfőképpen, hogy nem állami szerv korlátoz alapvető jogot ezáltal, mégpedig a védelmi alkotmány, belső válságkezelés területét érintő kérdéskörben, ahol az Unió hatásköre is erősen vitatható. Emellett megjelenik a rendeletben a válságkezelési protokoll is, amely szintén közbiztonságot vagy közegészségügyet érintő rendkívüli körülmény esetére vonatkozik. E protokoll kidolgozásában a szolgáltatóknak közre kell működniük. A Bizottságnak lehetősége van a válságkezelési protokoll kidolgozásába bevonni a tagállami hatóságokat is. Érdekes módon a Bizottságnak csak törekednie kell arra, hogy a protokoll a lehető legkonkrétabban határozza meg, hogy mi minősül rendkívüli körülménynek, vagy mik az egyes résztvevőknek a szerepük és milyen intézkedéseket hozhatnak meg, továbbá milyen eljárásban nyilváníthatják ki a válságkezelési protokoll alkalmazását és milyen időszakra vonatkozik

---

40 DSA 34–35. cikk.

41 DSA 36. cikk.

ez a felhatalmazás.<sup>42</sup> Itt érdekes összeütközés lehet az uniós és tagállami hatáskörök között. Hiszen a közbiztonság, belbiztonság alapvetően tagállami hatáskör. Kérdéses az is, hogy a válsághelyzet azonosítható-e a belső jogrendi különleges jogrenddel, annak egy digitális verziója, mondhatni egy kibertéri különleges jogrendje. Ezen esetekben nehezen elfogadható, hogy egy tagállam hibrid támadás esetében, ahelyett, hogy önállóan intézkedjen és kérje a platformszolgáltatótól, hogy korlátozzon bizonyos tartalmakat, helyette az uniós válsághelyzeti protokoll hatályba léptetését kívárva a Bizottságon keresztül próbálja érdekeit érvényesíteni. Kérdéses, hogy egy tagállamot érintő politikai jellegű különleges jogrend esetében, amelyet alapvetően egy hibrid scenárió elő kíván idézni, az uniós mechanizmus beindítható-e késleltető politikai csatározások nélkül. További problémát jelent, hogy a rendelet a jogellenes tartalmakkal foglalkozik. Azonban egy hamis információ, ahogy fentebb a demokrácia cselekvési terv esetében az Unió is megjegyezte, nem feltétlen jogsértő. Vagyis a nem jogsértő hamis információk elleni fellépés lehetőségét az óriásplatform szolgáltató kockázatelemző tevékenységi körében szabályozza csak a rendelet, így tagállami közbenjárásra ilyen tartalom moderálása maximum az eszkálició magasabb fokát jelentő válságkezelési protokoll aktiválása után lesz lehetséges. Mivel ez egy uniós intézmény lesz, ebből adódóan nem, vagy csak részlegesen tud illeszkedni az egyes tagállamok társadalmi valóságához, nem feltétlen tudja kezelni azokat a töréspontokat, amelyeket hibrid támadás esetében kezelnie kell a megtámadott államnak.

#### 4. Összegzés

A hibriditás mint korunk biztonsági környezetének szövevényes és szerteágazó jellemzője egyértelműen rávilágít arra, hogy a hatalmi-katonai alapgondolkodású geopolitikai viszonyrendszerekben is rendkívüli mértékben felértékelődik a nem katonai tényezők szerepe, ezeken belül pedig a digitális tér és különösen a közösségimédia-platformok és más, tömeges információközvetítést lehetővé tevő csatornák jelentősége. Ez a hatás- és arányváltozás mind a hibrid hadviselés dominánsan katonai, mind

---

42 DSA 48. cikk.

a hibrid konfliktusok részint katonai, mind pedig a hibrid fenyegetések döntően nem katonai érvényesülési tartományában jelen van, és komoly hatást gyakorol. Ebből adódóan a jelenséghez az államok és társadalmak rendszereinek alkalmazkodnia kell, ha saját érdekeiket és stabilitásukat megfelelő szinten kívánják tartani. Ennek az alkalmazkodásnak pedig a hosszú történelmi fejlődésből következő értékek megóvásával együtt, de a kártékony cselekmények hatékony mérséklését szolgáló módon kell megvalósulnia, amihez a hibriditás elemzése és megértése mellett az új platformok és lehetőségek elemzése is kulcskérdés.

A DSA előrelépést jelent a dezinformáció elleni küzdelemben, kifejezetten üdvözölendő, hogy a szolgáltatóknak átláthatóbbá kell tenni a tartalommoderálási gyakorlatukat, amely révén eredményesebb lehet a fellépés a fake tartalmakkal szemben, hiszen azonosíthatóságukat is könnyíti a mögöttes algoritmusok jobb ismerete, emellett a megbízható bejelentő intézménye is e célt tudja szolgálni. Viszont rendkívül visszasíntézmény lehet a válsághelyzeti protokoll, ahol a szolgáltató akár Alapjogi Chartába ütköző intézkedést is hozhat. Ami egyfelől olyan hatáskördelegációt jelent, amely nem vezethető le az Unió alapidokumentumaiból, hiszen a védelmi alkotmány és azon belül az egyes alapjogokat érintő intézkedések (alapjogi derogáció) meghatározása és szükség esetén végrehajtása tagállami hatáskör, amit a tagállami alkotmányos garanciák és az adott tagállam alkotmányos rendszerébe foglalt fékek és ellensúlyok rendszere keretez, amely körben nemhogy a platformszolgáltatónak, de a Bizottságnak sincs hatásköre. Másfelől lényegében e körben – uniós szerv felhatalmazása alapján, de mégiscsak – egy transznacionális magánvállalat korlátoz alapvető emberi jogokat, egy olyan eljárásban, amelynek valódi kereteit nem határozták meg.

Petruska Ferenc<sup>1</sup>

## JOGI HADVISELÉS AZ OROSZ–UKRÁN KONFLIKTUSBAN<sup>2</sup>

### Absztrakt

A tanulmány célja az orosz–ukrán konfliktusban megfigyelhető jogi hadviselés (lawfare) sajátosságainak feltárása. A kutatási eredmények szerint az orosz jogi hadviselésnek hagyományai vannak, és a nemzetközi jogot is használja céljai elérésére. Ezzel szemben az ukrán jogi hadviselés különlegessége, hogy a kormány nyíltan felvállalja lawfare stratégiáját és segíti a magánvállalatokat követeléseik érvényesítésében. A kutatás elméleti és gyakorlati relevanciája, hogy segíthet megérteni a modern hibrid hadviselésben a jogi hadviselés szerepét, valamint hozzájárulhat a nemzetközi jog fejlődéséhez és a konfliktusok békés rendezéséhez. A kutatás konklúziója szerint mind az orosz, mind az ukrán fél a jogi hadviselés eszközeit is felhasználja a jelenlegi konfliktusuk során. Javasolt további kutatási területek a jogi hadviselés hatékonyságának vizsgálata, valamint a nemzetközi jog fejlődésének vizsgálata a jogi hadviselés hatására.

**Kulcsszavak:** orosz–ukrán jogi hadviselés, hibrid hadviselés, nemzetközi jog, annexió, szuverenitás

---

1 egyetemi docens (NKE HHK)

2 *Az új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében* című Konferencián elhangzott előadásból kibővített tanulmány, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2024. március 21.

## Abstract

This paper examines the characteristics of lawfare in the context of the Russian-Ukrainian conflict. The findings indicate that Russian legal warfare has a long tradition and employs international law to achieve its objectives. In contrast, Ukrainian legal warfare is distinctive in that the government openly endorses a lawfare strategy and assists private companies in enforcing their claims. The theoretical and practical relevance of this research is that it can help us understand the role of legal warfare in modern hybrid warfare and contribute to the development of international law and the peaceful resolution of conflicts. The conclusion of the research is that both the Russian and the Ukrainian sides use the tools of legal warfare in conflict. Suggested areas for further research include the effectiveness of legal warfare and the development of international law as a result of legal warfare.

**Keywords:** Russian-Ukrainian lawfare, hybrid warfare, international law, annexation, sovereignty

## 1. Lawfare fogalmának eredete és jelenlegi értelmezése

A jogi hadviselés, vagy más néven „lawfare” összetett szó: a jog (*law*) és a hadviselés (*warfare*) szó összeillesztésének az eredménye. Napjainkban közjoggal, ritkábban magánjoggal és ezekhez kapcsolódó jogintézményekkel való visszaélést jelöl célba vett személyekkel szemben. Ennek a jogfelhasználásnak és eljárásmodnak a célja lehet a delegitimálás, megkárosítás vagy akár megsemmisítés a közönségkapcsolatokban, mely sajnos a jogállamiság és az általa képviselt humanitárius értékek cinikus manipulációjával is járhat. Ugyanakkor a lawfare a hadviselés humánusabb helyettesítőjeként is megjeleníthető, ahol a jog a hadviselés természetéből adódóan használható.<sup>3</sup>

---

3 PETRUSKA Ferenc: A lawfare tipológiája. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és*

A „lawfare” kifejezés John Carlson és Neville Yeomans „Hová tart a jog? – barbarizmus vagy emberség” című művében jelent meg először 1975-ben. A szerzők szerint a nyugati jogrendszer jórészt haszonelvű, ellentétben a humánus és norma alapú keleti jogrendszerekkel. A társadalmi entitások elemzésekor két komplementer rendszert szükséges egymástól elválasztani: egy integráló mechanizmust (yin) és egy második mechanizmust (yang), amely a környezettel való kölcsönhatásért felelős. Ezeknek a rendszereknek megfelelően két normatív struktúra létezik: a „közösségi jog” és a „társadalmi jog”. A közösségi jog célja a béke, a harmonikus kapcsolatok, valamint a szeretet légköre, ameddig a társadalmi jog célja az igazságszolgáltatás. Európában egészen az ipari forradalomig az egyházi bíróságok alkalmazták az ezekkel az érzelmi tulajdonságokkal rendelkező kánonjogot. A haszonelvű jog (utilitarian law) azonban az állam, a fegyelem, a háború, a bűnüldözés törvénye, amely ezáltal az embertelenség, a bosszúállás és a büntetés törvénye is. Ez utóbbi immáron két évszázada uralja a demokratikus nyugati államokat. Ennek eredményeként a jogvita (lawfare) felváltotta a hadviselést, ahol a küzdelem inkább érvekkel és szavakkal, mint fegyverekkel történik. Összességében, a lawfare kifejezés a nyugati jogrendszer harcias és utilitarista jellegére utal, és a jogvitákat a háború helyettesítőjeként írja le.<sup>4</sup>

Charles J. Dunlap amerikai ezredes 2001-ben írt a „*Jog és katonai beavatkozás – emberi jogok védelme a 21. század fegyveres összeütközéseiben*” című legendás esszéjében a lawfare fogalmát harceljárásként értelmezte, amely a fegyveres összeütközések joga megsértésének valós, vélt vagy megrendezett eseteinek kihasználásával történik. A szerző megítélése szerint ezt az eljárást az erőfölényben lévő háborús féllel szemben rendhagyó eszközöként alkalmazzák, hogy azt a látszatot keltsék, hogy az USA jogellenesen, illetve erkölcstelen módon visel hadat. Ezzel az eljárással a háborús veszteségekhez hasonló súlyos károkat képes a gyengébb hadviselő fél okozni. A szerző későbbiekben kitérte a lawfare fogalmi

---

*Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/16, 1–16, 6, 9–10.

4 John, CARLSON – Neville, YEOMANS: *Whither Goeth the Law – Humanity or Barbarity*. In: Margaret Anne, SMITH – David J, CROSSLEY (Eds.): *The Way Out: Radical Alternatives in Australia*. Melbourne, Lansdowne Press, 1975.

kereteit: „a lawfare nem más, mint a valódi, észlelt vagy akár szándékosan megrendezett hadijogot sértő incidens szándékos felhasználása”.<sup>5</sup>

## 2. Jogi hadviselés a nemzetközi jogban

A lawfare egyértelműen szokásjogi (angolul „Common law”), angolszász jogintézmény, ezért szükség van a kontinentális jogrendszerben külön értelmezni és kategorizálni. Jelenleg az alábbi kategóriák valósulnak meg leggyakrabban.

### 2.1. Intézményesített jogi hadviselés

Az intézményes hadviselés egy olyan stratégia, amely során a hadviselő fél kinetikus hadviselés (többségében tűzfegyverek) használata nélkül éri el a katonai célokat, és ehelyett a (nemzetközi) jog intézményeit és szabályait manipulálja. Ezt a módszert a rosszhiszemű jogalkalmazástól az különbözteti meg, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályokat és jogintézményeket rosszindulatúan veszik igénybe. Ilyen például a jogintézmények visszaélésével járó gyakorlat, mint például az alaptalan és költséges perek indítása, az alapjogok korlátozása, anyagi kár okozása vagy jogviták elhúzása érdekében, valamint az alperes egyoldalú hátrányba hozatala. Az intézményesített lawfare a jogi hadviselés legszínesebb területe, eszközeinek páratlan változatossága jellemzi, mivel alkalmazásuk kivételes kreativitást tesz lehetővé. Sőt, az autokratikus vezetők és rezsimek a jogot használják fel ellenfeleikkel való leszámolásra.<sup>6</sup> *Végül az intézményesített lawfare tehát nem rendelkezik jogági kötődéssel: manapság a nemzetközi közjogi eljárásokban, valamint belső magánjogi perekben egyaránt alkalmazásra kerül a lawfare teljes eszköztára, mindegyik jogágra különös sajátossággal.*

---

5 Charles J, DUNLAP: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts*. Washington, Carr Center for Human Rights Policy Kennedy School of Government Harvard University, 2001, 2. <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf> (2024. 03. 21.)

6 PETRUSKA FERENC: Domestic Lawfare in South America. *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, 2024/1, 19–34. doi: 10.32565/aarms.2024.1.2 (2024. 03. 21.)



### 2.1.1. Jogi hadviselés a nemzetközi jog felhasználásával nemzetközi bíróságokon

Az intézményes jogi hadviselésen belül rendkívül gyakori, hogy a pereket nemzetközi fórumokon indítják. Párhuzamos sorozatos és sikeres kampány<sup>7</sup> segítségével elérhető, hogy az egyén vagy szervezet az ellenfél ellen elmarasztaló vagy egyébként hátrányos tartalmú határozatot hozasson.<sup>8</sup>

### 2.1.2. Jogi hadviselés a nemzetközi jog felhasználásával nemzeti fórumokon (rágalmazási turizmus)

A nemzetközi jogot nemzeti fórumokon is alkalmazhatják, remélve, hogy az adott állam bírósága elfogultság vagy érintettség miatt szigorúbb, illetve a kezdeményező számára kedvezőbb ítéletet hoz. Az egyetemes joghatóság révén ez esetben nem csupán a Nemzetközi Büntetőbíróságon, hanem egy célzottan kiválasztott állam bíróságánál indítanak büntető eljárást feltételezett háborús bűncselekmények miatt. Az egyetemes joghatóság lehetővé teszi az államok számára, hogy a vádlott felett büntetőjogi joghatóságot követeljenek, függetlenül attól, hogy a gyanúsított hol követte el a feltételezett bűncselekményt, és milyen álampolgárságú.<sup>9</sup>

---

7 *Frequently Asked Questions on ICRC and the Hostages Held in Gaza*. International Committee of the Red Cross, 2023. 12. 23. <https://www.icrc.org/en/document/frequently-asked-questions-icrc-and-hostages-held-gaza>; Joseph, FEDERMAN: Palestinians scramble for safety as Israel pounds sealed-off Gaza Strip to punish Hamas. *AP News*, 2023. 10. 11. <https://apnews.com/article/israel-palestinians-gaza-hamas-airstrikes-hostages-bf6c42f84526c4d-9416978c8effd932a>; Benjamin, WITTES: On Strategy, Law, and Morality in Israel's Gaza Operation. *Lawfare*, 2023. 10. 17. <https://www.lawfaremedia.org/article/on-strategy-law-and-morality-in-israel-s-gaza-operation> (2024. 03. 21.)

8 PETRUSKA Ferenc: *Lawfare fogalma. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2021/3, 1–19, <https://hadijog.hu/megjelent-a-katonai-jogi-es-hadijogi-szemle-2021-3-szama/> (2024. 03. 21.); Orde F, KITTRIE: *Lawfare: law as a weapon of war*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2016, 31–34.

9 KITTRIE i. m. 31–34.

## 2.2. Nemzetközi közjognak való különböző mértékű megfeleléség

A lawfare következő típusa a nemzetközi közjoggal szembeni különböző mértékű megfeleléség kihasználása, amely fegyveres konfliktusban vagy annak hiányában is alkalmazható. Ezen típusú jogi hadviselésnek a célja a jogi szankciók hatáskülönbőségének kihasználása, hogy visszaéljen az alacsonyabb megfelelési hajlandósággal, így az a fél, amely kevésbé érzékeny a nemzetközi jogi szankciókra vagy más okból inkább hajlandó bevállalni a jogkövetkezmenyeket, hajlamos negligálni nemzetközi jogot.<sup>10</sup>

## 2.3. Nemzetközi döntés gátolása és kiprovokálása

A lawfare következő eljárás módja az, amely a nemzetközi jog eszközeinek felhasználásával éri el politikai vagy katonai céljait. Például az első Öböl-háborúban az USA az Egyesült Nemzetek Szervezetétől felhatalmazást szerzett Irak elleni szankciókra és az ország megtámadására. A következő Öböl-háborúban viszont már nem sikerült elnyerni az elsőhöz hasonló felhatalmazást, de manipulálta a nemzetközi jogot és a közhangulatot Irak megtámadásának indoklásához.<sup>11</sup> Irak viszont még sikeresebb defenzív jogi hadviselést folytatott (ti. megakadályozta az ENSZ felhatalmazást), mégis elvesztette a háborút. A tapasztalat tehát azt mutatja, hogy a jogi hadviselést valós kinetikus hadviselési képességekkel kell alátámasztani.<sup>12</sup>

## 2.4. Nemzetközi egyezmények megkötése, módosítása és megszüntetése

A lawfare kivételesen a nemzetközi egyezmények módosításával is működik. Ha viszont éppen fordítva, ezen egyezmények megkötésével hajtják végre, az elhúzódo tárgyalások sorozatává alakul, tele kompromisszumokkal és

---

10 PETRUSKA (2021) i. m.

11 KECSKÉS Gábor: Az Iraki Háború a Ius ad bellum tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/1, 149–179. <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/4348087> (2024. 03. 21.)

12 Dean, CHENG: Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare. *The Heritage Foundation* 1, 2692 (2012. 04. 12.) <https://www.heritage.org/asia/report/winning-without-fighting-chinese-legal-warfare> (2024. 03. 21.)

engedményekkel. Amennyiben egy szuverén állam úgy dönt, hogy kilép az egyezmények hatálya alól, még a felmondási idő figyelembevételével is gyors eredményt tud elérni. Az a tapasztalat, hogy a visszavonási aktus túlnyomórészt a globális megállapodások olyan részei körül forog, amelyek magukban foglalják a joghatóságnak való alávetést.

### *2.5. Nemzetközi jog asszertív kiforgatása*

A nemzetközi jog tudatos félreértelmezése során egy állam formálisan ugyan, de megfelel a nemzetközi közjognak, de közben cselekményével agressziót, annexiót vagy egyéb jogtalan lépést tesz. Mindezt teszi a nemzeti önrendelkezésre, létfenntartásra, alapvető gazdasági okokra, vagy egyéb, a nemzetközi jogban nem létező és el nem ismert indokokra hivatkozással.<sup>13</sup>

### *2.6. Nemzetközi megállapodások kiterjesztő interpretálása*

A lawfare egy típusa, amikor egy állam akár nemzetközi megállapodást, akár szabályzót saját szempontjából kiterjesztően értelmez. A Varsói Szerződés példája mutatja be tökéletesen ezt a jelenséget. A szerződés szövegét, annak kifejezett rendelkezései ellenére, a Szovjetunió eszközként használta fel a keleti blokkban részt vevő tagállamok autonómiájának és szuverenitásának megnyirbálására. Figyelemre méltó, hogy a megállapodás ugyan deklarálta a tagállamok szuverenitásának fenntartása iránti kötelezettségvállalást és nem is adott semmilyen jogi felhatalmazást a tagállamok szuverenitásának korlátozására, inkább az intézményi konszolidáció mechanizmusaként szolgált, amely integráló funkciót testesít meg. A szerződés három funkciót teljesített be: egyrészt a Szovjetunió hegemoniájának konzerválását a keleti blokkban; másrészt a későbbi közös hadgyakorlatokban fennmaradó szerepének fenntartását; harmadszor, a szovjet befolyás megtartását a tagállamok külpolitikájában és gazdasági stratégiájában. A szerződés által a kelet-európai kommunista rezsimek

---

13 Uo.

a hidegháború végéig a Szovjetunió irányítása alatt maradtak.<sup>14</sup> Ezek a szerződési feltételek eredményezték a szovjet vezetést, székhelyt, kiképzést és hadgyakorlatokat a szerződés alapján.<sup>15</sup> *Összességében egy állam olyan „jogosultságára” hivatkozik a lawfare ezen típusa, amelyre a jogi környezet nem vagy csupán korlátozottan hatalmazza fel.*

## 2.7. Fundamentális jogintézmények kulcselemeinek ignorálása

A lawfare egy újabb típusának lényege, hogy az egyik fél olyan körülményekre hivatkozik, amelyekkel alapvető nemzetközi jogi és belső jogi szabályok gerincét ignorálja. Ennek egy példája az adományozók mögöttes felelőssége a terrorizmus támogatása miatt, mint a Szentföld Alapítvány a Segélyezésért és Fejlesztésért (Holy Land Foundation for Relief and Development) ügyében.<sup>16</sup> Egy másik példa a kisebbségvédelem ürügyén történő erőszakos beavatkozás, mint amilyenre a náci Németország is hajlamos volt. A kisebbségi kérdések kezelése általában belügynek tekintendő, de nemzetközi egyezmények és direktívák is biztosítják a kisebbségek védelmét. Ennek a lawfare eljárásmódnak a kockázata, hogy az államok és a nemzetközi jog egyéb alanyai a *semmisségi okok sorát tetszésük szerint egyoldalúan bővítik, ami teljesen erodálja a nemzetközi jogot.*<sup>17</sup> Ilyenkor tehát jogértelmezésben nincs különbség, hanem az egyik fél olyan vélt vagy kreált körülményre, tényre vagy érdekre hivatkozik, amely feljogosítja őt valójában jogellenes lépésekre, ez pedig azzal jár, hogy a nemzetközi jog alanyai a kitalált vagy vélelmezett „semmisségi okok” sorát egyoldalúan bővítik, és ezáltal súlytalanná teszik a nemzetközi közjogot.

14 Malcolm, MACKINTOSH: The Warsaw Pact today. *Survival*, 1974/3, 122–126. <https://doi.org/10.1080/00396337408441475> (2024. 03. 21.)

15 PETRUSKA Ferenc: Az ismeretlen Varsói Szerződés: a prágai tavasz eltírásának joglátszata. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/2, 89–108. [https://epa.oszk.hu/02500/02511/00009/pdf/EPA02511\\_katonai\\_jogi\\_szemle\\_2018\\_2\\_089-108.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02511/00009/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_2_089-108.pdf) (2024. 03. 21.)

16 Federal Judge Hands Downs Sentences in Holy Land Foundation Case (US Department of Justice 2009. 04. 27.).

17 United States of America versus Holy Land Foundation for relief and development, No. 09-10560 (The United States Court of Appeals 2012. 01. 13.).

### 3. Lawfare megkülönböztetése hasonló jogintézményektől

A magyar jogban közismert a polgári perekben a jogszabályok értelmezése és alkalmazása terén keletkező jogvita, amely a felek közötti érdemi, ténybeli vagy jogi kérdésben fennálló véleménykülönbség és a vitában álló felek érdekeinek és álláspontjának összeütközése. Például egy szerződés értelmezésében fennálló különbség esetén a felek polgári jogvitába keveredhetnek. A lawfare esetében a tények és jogszabályok eltérő értelmezése nem feltétel, mert a célja egyértelműen az ellenfél megkárosítása. Például egy vállalat rosszhiszeműen indíthat akár egy teljesen alaptalan pert egy versenytársa vagy volt alkalmazottja ellen, hogy kárt okozzon neki. A jogalany alanyi jogával úgy él vissza, hogy azt a jogrendi célokkal ellentétes destruktív vagy önző szándék vezérli. Például egy ingatlan tulajdonosa joggal való visszaélést követ el, ha jogosultságát jogosulatlanul használja fel a szomszédos telket használó másik személy megkárosítására.

Amennyiben a lawfare a büntetőjog területén valósul meg, a büntetőjog eszközeit használja fel, ez jelentheti enyhébb esetben a büntetőjogi felelősség alóli kibívást például, ha a vádlott áldozatnak *tünteti* fel magát, vagy súlyosabb esetben megvalósulhat ezzel párhuzamosan a hatóság nevében eljáró személyek megvádolása, vagy a közönségkapcsolati szinten széleskörű lejáratása. Például egy vállalat rosszhiszeműen indíthat büntetőeljárást egy versenytárs ellen, hogy kárt okozzon neki, és ezzel egyidejűleg a hatóságot is megpróbálja félrevezetni.<sup>18</sup>

### 4. Orosz–ukrán lawfare sajátosságai

A két ország közötti konfliktus 2022. február 14-én fordult kinetikus hadviselésbe, de a jogi fonton már hosszú évekkel azelőtt megindult a küzdelem.

#### 4.1. Orosz jogi hadviselés

Az orosz katonai vezetés visszatérő gondolati eleme, hogy a jövő fegyveres összeütközéseiben nem léteznek majd szabályok és bármely

---

18 PETRUSKA (2022) i. m. 3–5.

eszköz és módszer használata elfogadottá válik. A humanitárius jogok megsértése fontos jellemzője az új típusú hibrid hadviselésnek, ahol nem létezhetnek határok – sem morálisak, sem jogiak, sem pedig térbeliek. A háború nemzetközi szabályainak eróziója és a hadviselés jelenleg még illegitim formáinak dominanciája kapcsolatban áll a hadviselés új szereplőinek (pl. katonai magánvállalatok, félkatonai elemek, proxy államok) megjelenésével. Egyetlen állam sem képes ugyanis tökéletesen sem ellenőrizni, sem irányítani ezeket a proxyszereplőket. Ezek képesek kisiklatni vagy elhúzni a konfliktus rendezésére irányuló nemzeti és nemzetközi politikai erőfeszítéseket, mert saját érdekeiket követik és ezáltal az anarchia irányába terelik a háborúkat. A nemzetközi normák hiánya lehetővé teszi a legaljasabb provokációk elkövetését is terrorszervezetek, szervezett bűnözői csoportok és katonai magánvállalatok bevonásával.<sup>19</sup>

Az orosz fél részéről a jogi hadviselésnek léteznek történelmi előzményei is. A cári Oroszország rendszeresen fellépett az etnikai nacionalizmus elnyomásában saját határain belül, miközben támogatta a balkáni nacionalizmust és kihasználta az Oszmán Birodalom etnikai-vallási ellentéteit. A nemzetközi jog, mint eszköz kulcsfontosságú volt a cári birodalom expanzív céljai szempontjából, mivel azt állította, hogy az 1774-es kücsük-kajnardzsi békeszerződés az Oszmán Birodalommal, feljogosította diplomáciai és katonai beavatkozásra a Balkánon a keresztény ortodoxok védelmezőjeként. Ezért éppen a Krím annektálása miatt kitört, véres 1768–1774. évi orosz–török háborút lezáró békekötés évét (1774) lehet tekinteni az orosz jogi hadviselés megszületésének. A nemzetközi jog felhasználása a második világháborút követően virágzott, amikor a Szovjetunió államokat osztott fel, területeket csatolt el és nyílt agressziókat indított, valamint beavatkozásokat hajtott végre nemzeti határokon át, a „proletárok védelmének és felszabadításának” okán. Egyes

---

19 JÓJÁRT Krisztián: *Az orosz katonai gondolkodás 21. századi hadviselés-felfogásának értelmezése*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2023, 133–135. [https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/21324/jojart\\_krisztian\\_doktori\\_ertekezes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/21324/jojart_krisztian_doktori_ertekezes.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (2024. 03. 21.)

amerikai szerzők<sup>20</sup> véleménye szerint Oroszország a múltban igyekezett összeolvasztani a nemzetközi és belföldi jogot olyan gyakran homályos és vitatott kategóriákkal, mint a történelem és a kultúra, az orosz hibrid terjeszkedési céljainak érdekében.

Az orosz jogi hadviselés stratégiai és taktikai akciókat foglal magában, attól függően, hogy milyen konkrét orosz célok vannak egy adott időpontban. Egyes amerikai szerzők<sup>21</sup> véleménye alapján a háborút megelőzően specifikus példák közé tartozott többek között egy törvényjavaslat benyújtása az oroszországi föderációba történő területek felvételéről szóló törvény módosításáról. A 2014-es krími népszavazást február 27-én hirdette meg a krími parlament, már az orosz fegyveresek jelenlétében. A népszavazás kérdése kezdetben a Krím állami önállóságának elismeréséről szólt, de március 6-án módosították a kérdést, hogy az 1992-es alkotmány visszaállítását és az Oroszországhoz való csatlakozás lehetőségei közül kínáljon választást, a status quo megtartásának opciója nélkül. A népszavazás eredményeként a Krím köztudottan Oroszországhoz csatlakozott, de ez a lépés nemzetközileg nem kapott széleskörű elismerést. A népszavazás lebonyolítása és eredménye számos kritikát kapott, mivel az orosz katonai jelenlét mellett történt. Léteznek olyan szakemberek, amelyek a népszavazás kérdésében viszont a krími önrendelkezési jogra összpontosítanak és a csatlakozást ennek megnyilvánulásaként mutatják be.<sup>22</sup> Az egymással ellentétes véleményektől függetlenül a krími népszavazás példája megmutatja, hogyan használhatóak a jogi eszközök és eljárások politikai célok elérésére, különösen a nemzetközi jog a szuverenitás kérdésében.<sup>23</sup>

Számos szerző a donbaszi területek annektálását is ide kategorizálja, a terület jóval nagyobb kiterjedése, az ukrán haderő ellenállása, gazdasági

---

20 Mark, VOYGER: Russian Lawfare – Russia’s Weaponisation Of International And Domestic Law: Implications For The Region And Policy Recommendations. *Journal on Baltic Security*, 2018/2, 35–45. <https://doi.org/10.2478/jobs-2018-0011> (2024. 03. 21.)

21 Uo.

22 Hikmah Bima, ОДИТВО: A Look at the Crimean Declaration of Independence through the Lens of International Law. *Yustisia Jurnal Hukum*, 2023/1, 47. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i1.73395> (2024. 03. 21.)

23 JÓJÁRT Krisztián: *Az orosz katonai gondolkodás 21. századi hadviselés-felfogásának értelmezése*. Doktori értekezés, NKE HDI, 2023, 141–144.

és emberáldozatok nagysága ellenére is. Ezzel ellentétes viszont annak lehetősége, hogy a Krím elcsatolása és a két szakadár népköztársaság megalapítása sikertelen kísérlet Ukrajna föderalizálására. Ez ugyanis biztosíthatta volna Oroszország vétőjogát Ukrajna külpolitikai orientációja felett. Az érintett terület és lakosság elcsatolásával Oroszországnak nélkülöznie kell az ukránok Moszkvához leglojálisabb tagjait, amely a jogi hadviselési lehetőségeket is csökkenti.<sup>24</sup>

#### 4.2. *Ukrán jogi hadviselés*

Ukrajna lawfare stratégiájának különlegessége, hogy az ukrán kormány a Legfelsőbb Bíróságon keresztül kimondottan nyíltan beszél a lawfare stratégiájáról, és olyan információs weboldalt hozott létre, amelyen az ukrán „Lawfare Projekt” részleteit tette közzé Oroszország ellen. A weboldal világossá teszi, hogy a kormány egy átfogó „jogi konfrontációt” koordinál Oroszország ellen: „Az egyik kulcsfontosságú terület a jog frontja. Ez [a front] rendkívül fontos, de nem túl szembetűnő. Legfőbb jellemzője, hogy itt nincs észrevehető aszimmetria az ellenséggel szemben. Ahol nincsenek fegyverek, ott létezik a nemzetközi jog, a szankciók és a bíróságok.”<sup>25</sup>

A Krím orosz megszállása utáni rövid időn belül Ukrajna jogi „villámháborút” indított Oroszország ellen. Ez azt jelentette, hogy több állam közötti eljárást kezdeményezett az Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) előtt, egy ad hoc eljárást az ENSZ Tengerjogi Egyezmény (UNCLOS) vitarendezési eljárásai alapján, egy eljárást a Nemzetközi Bíróság előtt, valamint három konzultációt a Kereskedelmi Világszervezetnél. Ukrajna ezeken kívül további két nyilatkozatot tett a Római Statútum 12.

---

24 Uo. 142.

25 Eric, CHANG: Lawfare in Ukraine: Weaponizing International Investment Law and the Law of Armed Conflict. National Defense University, 2022, 6. <https://www.ndu.edu/News/Article-View/Article/3121206/lawfare-in-ukraine-weaponizing-international-investment-law-and-the-law-of-armed-conflict> / <https://www.ndu.edu/News/Article-View/Article/3121206/lawfare-in-ukraine-weaponizing-international-investment-law-and-the-law-of-armed-conflict> (2024. 03. 21.)



cikkének (3) bekezdése<sup>26</sup> alapján, ezekkel önként elfogadva a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságát, hogy feljelentéseket tehesen a Krím-félszigeten elkövetett bűncselekményekért. A Római Statútum 12. cikkének (3) bekezdése ugyanis azt a feltételt tárgyalja, amely alapján a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) gyakorolhatja joghatóságát egy olyan állam állampolgára által elkövetett bűncselekmény felett, amely nem részes fele a Statútumnak. Nem csak az ukrán kormány volt ilyen aktív, mert magánszemélyek, befektetők és főként cégek közel tízezer egyéni beadványt nyújtottak be a krími és kelet-ukrajnai konfliktussal kapcsolatban az Európai Emberi Jogi Bírósághoz.<sup>27</sup>

Az ukrán kormány által közvetlenül indított eljárásokon túl és ezekkel párhuzamosan, az egyéni ukrainai befektetők is felhasználták az ún. ISDS (Investor–State Dispute Settlement)<sup>28</sup> rendszert, több milliárd dolláros kártérítés igénylésére irányuló befektetési követelések benyújtásához Oroszország ellen. Az ISDS, mint nemzetközi jogi mechanizmus, lehetővé teszi a külföldi befektetők számára, hogy közvetlenül pereljék be a fogadó államot nemzetközi választottbíróóságokon, ha úgy vélik, hogy az állam megsértette a befektetővédelmi szerződésekben vállalt kötelezettségeit. Az ukrán kormány nyíltan ösztönözte és néhány követelés koordinálásában részt is vett. Arseniy Yatseniuk korábbi ukrainai miniszterelnök egy ilyen befektetési követelés kapcsán nyilatkozott: „Az állami tulajdonban lévő Oschadbank körülbelül 15 milliárd ukrainai hrivnya értékben benyújtott keresetet az Orosz Föderáció ellen a Krím törvénytelen anektálása által okozott kár és veszteség megtérítésére, valamint az Oschadbank által elvesztett bevételek és vagyontárgyak visszaszerzésére Ukrajna területén,

---

26 „Ha az (1) vagy (2) bekezdés teljesül, a Bíróság joghatósága csak akkor terjed ki a szóban forgó bűncselekményre, ha az elkövető állampolgársága szerinti állam vagy az az állam, amelynek területén a bűncselekményt elkövették, elfogadja a Bíróság joghatóságát az adott bűncselekmény tekintetében, a Statútum 12. cikkének (3) bekezdésében meghatározott módon.”

27 CHANG i. m. 10.

28 A rendszer lényege, hogy a külföldi magánszemélyeket és külföldi tulajdonú vállalkozásokat befogadó államok lemondanak szuverén immunitásukról, lehetővé téve ezáltal a magánszemélyek és vállalatok számára, hogy közvetlenül terjesszenek be keresetet egy semleges nemzetközi fórumon.

beleértve az Autonóm Krími Köztársaságot is. [...] Azt is ajánlom, hogy minden más ukrainai állami vállalat kövesse az állami tulajdonban lévő Oschadbank of Ukraine példáját, és tegyen lépéseket Oroszország felelősségre vonására, valamint a Krím törvénytelen annektálása által okozott veszteségek megtérítésére.”<sup>29</sup> Ez a nyilvános nyilatkozat Ukrajna kormányfőjétől gyakorlatilag „jogi hadüzenet” volt Oroszország ellen.

#### 4.2.1. Az Oroszország és Ukrajna közötti kétoldalú befektetési megállapodás felhasználása

Az ukrainai befektetők Oroszország elleni követeléseit az 1998-ban kötött Oroszország és Ukrajna közötti kétoldalú befektetési megállapodás<sup>30</sup> alapján nyújtják be. Ezek a kétoldalú befektetési megállapodások olyan nemzetközi szerződések, amelyeket két független állam köt egymással a kettő közötti külföldi befektetések ösztönzése érdekében. Ennek érdekében a kétoldalú befektetési megállapodások kölcsönös garanciákat és védelmet biztosítanak azon állam befektetőinek, akik a másik állam területén (a „vendéglátóállam”) befektetnek. A kétoldalú befektetési megállapodások anyagi védelme így arra kötelezi a vendéglátóállamokat, hogy bizonyos szintű magatartást és védelmet biztosítsanak a területükön a külföldi befektetőknek. Napjainkban több mint 3300 érvényes kétoldalú befektetési megállapodás van világszerte, amelyek hatalmas, összefüggő hálózatot alkotnak a befektetési szerződések között századok óta. Ezek a kétoldalú befektetési megállapodások alkotják a modern nemzetközi befektetési jog gerincét. Ezek több konkrét védelmet tartalmaznak a befektetők számára, így például magukba foglalják a tulajdon kisajátítása elleni védelmet a befektetések esetében a befektető kártalanítása nélkül; a tisztességes és egyenlő bánásmód garanciáját, amely előírja a vendéglátóállamok minimális magatartását a külföldi befektetőkkel szemben; valamint a teljes

---

29 CHANG i. m. 10.

30 Nikos, LAVRANOS: Some preliminary observations on the investment treaty arbitration implications of the Ukraine conflict. *europa ethnica*, 2022/3–4, 146–149. <https://doi.org/10.24989/0014-2492-2022-34-146> (2024. 03. 21.)

védelem és biztonság garanciáját, amely kötelezi a vendéglátóállamokat a megkülönböztetésmentes bánásmódra, és különösen kötelezi őket a befektetések védelmére az erőszakos cselekményektől és a fegyveres csoportok beavatkozásától. Sok kétoldalú befektetési megállapodás tartalmaz ún. legkedvezményezettebb nemzet klauzuláját is, amely kötelezi a vállalkozásokat befogadó államot, hogy a befektetőknek olyan kezelést biztosítson, amely nem kedvezőtlenebb, mint a kezelés, amelyet más befektetési szerződésekben biztosít a befektetőknek. Az ilyen klauzulák így további bonyolult kapcsolatokat teremtenek a különálló kétoldalú befektetési megállapodások között.<sup>31</sup>

A konkrét megállapodás az Oroszországi Föderáció és Ukrajna kormánya között az állampolgárok kölcsönös védelméről és támogatásáról a beruházások területén 1998. november 27-én lépett hatályba. A szerződés célja a két ország közötti gazdasági együttműködés elősegítése és a beruházók jogainak védelme. A megállapodás kimondja, hogy a két ország kötelezettséget vállal a beruházók és a beruházások védelmére és támogatására. A beruházók jogot szereznek arra, hogy a beruházásukkal kapcsolatos kérdésekben egyenlő bánásmódban részesüljenek a gazdasági tevékenységet folytató állampolgárokkal, és jogot szereznek a beruházásukból származó hasznot és jövedelmet szabadon átátutalni. A megállapodás kimondja, hogy a beruházások védelme érdekében a két ország kötelezettséget vállal a beruházásokkal kapcsolatos jogszabályok betartására, és a beruházók jogainak sérelme esetén a jogorvoslati eljárások lehetőségét biztosítja. A két ország kötelezettséget vállal a beruházások támogatására, és ennek érdekében lehetőségeket biztosít a beruházások finanszírozására, a beruházásokkal kapcsolatos adókedvezményekre, és a beruházásokhoz szükséges infrastruktúra fejlesztésére. Az orosz és ukrán fél kötelezettséget vállalt a beruházók jogainak védelmére a beruházásokkal kapcsolatos viták esetén. A megállapodás lehetőséget biztosít a viták rendezésére a felek közötti tárgyalásokon, a nemzetközi szervezetek előtt vagy a nemzetközi joghatóság előtt. Mindkét ország kötelezettséget vállalt, hogy a megállapodás módosítására vagy felmondására csak a felek közötti

---

31 *International Investment Agreements Navigator*. UNCTAD Investment Policy Hub, 2024. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements> (2024. 03. 21.)

tárgyalásokon és egyetértésben kerülhet sor. A megállapodás tíz évre szól, és a lejáratú időpont előtt fél évvel a feleknek joguk van a megállapodás meghosszabbítására.<sup>32</sup>

A kétoldalú befektetési megállapodások lawfare szempontjából legfontosabb jellemzője, hogy nemzetközi vitarendezési fórumot hoznak létre, amely lehetővé teszi a befektetők számára, hogy követeléseket nyújtsanak be közvetlenül a vendéglátóállamok ellen, amikor azok a szerződéses kötelezettségeik megszegésével vádolhatók. A befektetési megállapodások említett lényege és jelentősége az, hogy a vendéglátóállamok lemondanak szuverenitásuk egy részéről, lehetővé téve magánszemélyek és vállalatok számára, hogy ellenük, mint egyébként szuverén államok ellen terjesszenek be keresetet egy semleges és legtöbbször nemzetközi fórumon. Ez a jellemző egyedi a nemzetközi közjogban, mivel nagyon kevés fórum áll rendelkezésre magánszemélyek számára a szuverén államok elleni közvetlen keresetindításhoz. Az eljáró bírói tanácsok általában három bíróból állnak: mindkét fél (a befektetőállam és a vendéglátóállam) kinevez egy tagot, illetve a harmadik tag, a bíróság elnöke, a két fél által kinevezett tagok által választott semleges és pártatlan bíró, aki elnököl a bíróságon és biztosíthat egy ügydöntő szavazatot. A bíróság tagjai magánszemélyek és általában egy exkluzív nemzetközi közösség tagjai: tekintélyes jogtanácsosok és akadémikusok. A konkrét kétoldalú befektetési megállapodás konkrét feltételeitől függően ezek az eljárások ad hoc lehetnek, vagy nemzetközi intézmények, gyakran a Washingtonban székelő Nemzetközi Befektetési Viták Megoldásának Központja, a hágai Állandó Választottbíróóság, vagy a Párizsban székelő Nemzetközi Kereskedelmi Kamara felügyelete alatt állnak. Az Orosz–Ukrán *Kétoldalú Befektetési Megállapodás esetében a vitarendezési záradék lehetőséget biztosít a stockholmi svéd Kereskedelmi Kamara Választottbíróóság által felügyelt ítélethozatalra, vagy az ENSZ Kereskedelmi Jogi Bizottsága által kidolgozott választottbíróósági szabályok alapján történő ad hoc döntésre. Ez utóbbit gyakran használják ad hoc*

---

32 Russian Federation – Ukraine BIT (1998). International Investment Agreements Navigator, UNCTAD Investment Policy Hub. <https://investment-policy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/2859/russian-federation---ukraine-bit-1998-> (2024. 03. 21.)

választottbíróági eljárásokban, amelyeknél nincs illetékes választottbíróági intézmény.<sup>33</sup> A legtöbb kétoldalú befektetési megállapodás esetében tehát a befektetőknek nem kell először a vendéglátóállam helyi bíróságainak elé terjeszteniük a jogvitáikat, mielőtt benyújtják a kétoldalú befektetési megállapodás alapján a keresetet. A vitát egy nemzetközi fórumra terelik, amely a vendéglátóállamon kívül található, a befektetők garantáltan fair eljárást kapnak, ügyüket pedig egy pártatlan és semleges bíróság ítéli meg. Ezáltal a felek egyenlőséget élveznek a jogi eljárásban. Az ukrán Igazságügyi Minisztérium erre az előnyre utal, amikor megerősíti, hogy „nincs észrevehető lépéshátrány az ellenséggel szemben”. Ezek az egyedi jellemzők (a befektetési szerződési választottbíróóságok pártatlan jellege, a vendéglátóállamokkal szembeni pénzügyi megtérítés lehetősége stb.) vonzó fórummá teszik az ukrán magánbefektetők számára, hogy jogorvoslattal éljenek az orosz megszállás és Krím megszállása miatti veszteségeikért.<sup>34</sup>

Ukrajna jogi hadviselés stratégiájának a lényege a nemzetközi jog és a megszállás jogának külön-külön való kihasználásában rejlik, hogy elérje céljait a lawfare területén. A jelenlegi ukrajnai konfliktus szempontjából releváns a megszállás jogi szabályozása, amely gyakran homályos, félreértett. A megszállás jogi szabályozása nemzetközi szerződésekben és szokásjogban testesül meg, és a Hágai Egyezmény 1907. évi 42–56. cikkében és a Negyedik Genfi Egyezmény 1949. évi 47–78. cikkében található. Az Egyezmény a polgári lakosság védelmét igyekszik elősegíteni: 27. cikke előírja a védett személyek számára a megszállt területeken érvényesülő garanciákat. A védett személyek minden körülmények között jogosultak a személyük, becsületük, családi jogállásuk, vallási meggyőződésük és vallásgyakorlásuk, valamint szokásaik iránti tiszteletre. Mindig emberségesen kell bánni velük, és védelemre jogosultak minden erőszakos cselekmény vagy azzal való fenyegetés ellen. A megszállás jogi szabályozásának kritikus küszöbértékei és fogalma a Hágai Egyezmény 42. és 43. cikkében található. A 42. cikk tartalmazza a megszállás fogalmát. Konkrétan meghatározza, hogy egy terület meg van szállva, amikor „ténylegesen az ellenséges hadsereg ellenőrzése alá kerül”. Így a

---

33 CHANG i. m. 11–12.

34 CHANG i. m. 11–13.

megszállás jogi rezsimje akkor léphatályba, amikor egy megszálló erő hatékony ellenőrzést alakít ki az ellenséges terület felett. Ez azt jelenti, hogy fizikailag ki tudja kényszeríteni akaratát a megszállt területen, és amely magában foglalja mindazokat „a bonyolult, háromoldalú jogi kapcsolatokat a megszálló hatalom, az ideiglenesen eltávolított szuverén hatóság és a megszállt terület lakossága között” léteznek. Egy megszállás létezése ténykérdés, így a megszálló vagy megszállt hatalmak nyilatkozatai nem relevánsak. Ezek az egyezmények előírják, hogy a megszálló hatalom minden intézkedést tegyen meg, hogy helyreállítsa és biztosítsa a közrendet és biztonságot, miközben tiszteletben tartja az országban a megszállás előtt is hatályos törvényeket.<sup>35</sup> A megszállás jogával kombináltan a befektetésvédelmi szerződések hatékony megoldások lehetnek.

#### 4.2.2. Joghatósági kérdések

Jelenleg számos befektetésvédelmi szerződés alapján benyújtott kérelem van ukrán befektetők részéről Oroszország ellen. 2015-ben az ukrán Oschadbank benyújtott egy kérelmet a Stockholmi Választottbírósághoz (SCC) Oroszország ellen, ahol 1,7 milliárd dolláros kártérítést követelt a Krím annexiója miatt. Emellett a 2016-os évben az ukrán PrivatBank is benyújtott egy kártérítési kérelmet a Washingtoni Nemzetközi Választottbírósághoz (ICSID) Oroszország ellen, ahol 2,5 milliárd dolláros kártérítést követelt a Krím annexiója miatt. Ezeken kívül más ukrán befektetők is benyújthattak kérelmeket Oroszország ellen, de a pontos számuk nem ismert. Ezek a befektetők Oroszország törvénytelennek tartott kisajátítását kifogásolják különböző, Krím-ben található befektetések elvesztése miatt.<sup>36</sup> Minden kérelem jogalapja az említett befektetésvédelmi megállapodás volt. Oroszország nem vett részt az első kilenc tárgyaláson, de

---

35 David, WALLACE: Ukraine Symposium – The Law of Belligerent Occupation. *Lieber Institute West Point*, 2023. 03. 08. <https://lieber.westpoint.edu/law-belligerent-occupation/> (2024. 03. 21.)

36 PCA Tribunal Finds That Russia Committed an Illegal Expropriation against Ukrainian Bank – Investment Treaty News. *IISD*, 2023. 07. 01. <https://www.iisd.org/itn/en/2023/07/01/pca-tribunal-finds-that-russia-committed-an-illegal-expropriation-against-ukrainian-bank/> (2024. 03. 21.)

levélben fejtette ki a bíróságoknak, hogy nem ismeri el annak joghatóságát.

Oroszország krími megszállása<sup>37</sup> *különleges helyzetet teremtett a nemzetközi jog szempontjából: az ottani ukrán vállalkozások egyszerre találták magukat megszállt területen, ami lehetővé tette a kétoldalú befektetési megállapodás kihasználását, mivel a szerződés szerint egy ukrán befektetésnek Oroszország területén kell lennie. Számos ukrán befektető és Ukrajna is rájött, hogy Krím területi státuszának potenciális változása egyedi lehetőséget teremt befektetési kérelem benyújtására Oroszország ellen. A befektetők gyorsan alkalmazták a nemzetközi jogot, hogy kérelmeiket a kétoldalú befektetési megállapodás alapján nyújtsák be. A kihívás abban rejlett, hogy a krími ukrán befektetések megszállt területen történtek, így a joghatóság kérdése azonnal felmerült. Állást kellett tehát foglalni, hogy a megszállt Krím valóban az Orosz–Ukrán Kétoldalú Befektetési Megállapodás értelmében Oroszország területének számít-e. A befektetők azzal érveltek, hogy befektetéseik megszállt területen történtek, így a kétoldalú befektetési megállapodás hatálya alá tartoznak, anélkül, hogy elfogadták volna, hogy a Krím jogilag Oroszország része. Az első joghatósági döntéseket 2017 februárjában hozták meg két összefüggő tárgyalási eljárásban, az Aeroport Belbek kontra Oroszország és a PrivatBank kontra Oroszország ügyekben, amelyeket a Hágai Állandó Választottbíróság előtt egyetlen bíróság tárgyalt. Mindkét ügyben a bíróság úgy döntött, hogy joghatósága van, és a tárgyalások a következő eljárási szakaszba léphettek.*<sup>38</sup>

A további tárgyalásokon is hasonló döntések születtek. Az Oschadbank-ügyben eljáró bíróság is fenntartotta joghatóságát, arra a következtetésre jutva, hogy az Orosz–Ukrán Kétoldalú Befektetési Megállapodás területi hatálya kiterjed a „hatékony ellenőrzés” alá tartozó területre. A „hatékony ellenőrzés” fogalma a megszállás jogában használt és fentebb már létezett kifejezés. Így az illetékes bíróság a megszállás jogán alapulva Krím orosz megszállásának, *de facto* „hatékonyságára” összpontosított, és nem jogi státuszára, hogy megállapítsa: Krím Oroszország területén van. Összességében az ukrán befektetők sikeresen alkalmazták a nemzetközi jogot, hogy kérelmeiket az Orosz–Ukrán Kétoldalú Befektetési Megállapodás

---

37 Tíz éve került Oroszországhoz a Krím. 2024. 03. 18. <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/03/tiz-eve-kerult-oroszorszaghoz-a-krim> (2024. 03. 21.)

38 CHANG i. m. 14–18.

*alapján nyújtják be, és a bíróságok is elfogadták ezt az érvelést. Ezek a döntések fontos precedenseket teremthetnek a jövőbeli hasonló esetek számára.*<sup>39</sup> A beruházási szerződéses követelések sikeresek voltak, jelentős anyagi kártérítéseket biztosíthatnak a jövőben Oroszország ellen.<sup>40</sup>

#### 4.2.3. Orosz állam és magánszemélyek vagyonának elkobzása

A háború kitörését követően nem csak az orosz állami vagyon, hanem bizonyos orosz magánszemélyek vagyonának elkobzása is felmerült a közbeszédben. Az Európai Unió (EU) ugyanis fontolóra vette a vagyoneklobzás lehetőségét az orosz–ukrán konfliktus miatt, de erre még mindig nincs egyértelmű jogi lehetőség, mert az EU-ban elfogadott jogi keretek szigorú feltételeket írnak elő a vagyoneklobzások ügyében. Az EU próbál megoldást találni, de az eddig felmerült megoldási ötletekre egyáltalán nem létezik precedens. A vagyoneklobzás a belső jog (adott ország nemzeti joga) része, és egységes uniós jogi keret jelenleg nem létezik, így az EU legfeljebb irányelveket fogalmazhat meg, amelynek megvalósítását az egyes tagországokra bízta, amelyeknek saját jogrendjükbe kellene beépíteni a módosításokat. Az elkobzáshoz minden esetben indokolt jogerős bírósági döntés szükséges, és a nemzetközi szerződések külön védelemmel látják el a külföldi befektetéseket, többek között éppen a kisajátítások ellen.<sup>41</sup>

Kína, Szaúd-Arábia és Indonézia képviselői bátorítják az Európai Uniót, hogy folytassa ellenállását az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság nyomása ellenére, hogy kisajátítsa a 2022. februári ukrán invázió után befagyasztott több mint 200 milliárd eurós orosz állami vagyont. Jelenleg bármely terv, amely szerint Európa kisajátítaná a befagyasztott orosz vagyont és felhasználná a pénzt Ukrajna segítségére, háttérbe szorult. Különösen a nyugat-európai EU-országok hevesen ellenzik

---

39 Uo. 13–16.

40 Uo. 16–20.

41 Révész Béla: Kibelezné a nemzetközi jogot Brüsszel az orosz pénzért. *Mandiner* (blog), 2022. 11. 18. <https://mandiner.hu/makronom/2022/11/vagyonelkobzas-zarolt-szamlak-oroszorszag-oligarchak-brusszel-makronom> (2024. 03. 21.)



a kisajátítást, attól tartva, hogy jogi következményekkel és az eurózóna potenciális destabilizálásával járhat. Az EU egy korlátozottabb javaslatot tett, hogy leválassza a befektetett vagyonból keletkezett nyereséget, amely évente körülbelül 2,5-3 milliárd euróra rúg, és a bevétel 90 százalékát fegyvervásárlásra fordítja Ukrajna számára. Lehetséges, hogy ezek a pereskedések túlnyúlhatnak Oroszországon, amely arra ösztönözhet olyan országokat, mint Kína és Szaúd-Arábia, hogy célazzák meg a saját országukban lévő nyugati tulajdonban álló vagyont. A nyugati szakértők szerint túlzottak a nyugat-európai országok félelmei, hogy külföldi befektetéseiket és vagyonukat kisajátítják. A német kormány és az Európai Központi Bank viszont azzal érvel, hogy a kisajátítás alááshatja a befektetők bizalmát az EU pénzügyi rendszerében.<sup>42</sup>

### 5. Összefoglalás és konklúzió

A kutatási hipotézis szerint az orosz–ukrán konfliktusban a jogi hadviselés (lawfare) jelentős szerepet játszik, és e jelenség vizsgálata fontos a modern hibrid hadviselés összetettségének megértéséhez. A kutatás célja az orosz–ukrán konfliktusban megfigyelhető jogi hadviselés sajátosságainak feltárása volt.

A kutatás másodlagos forrásokból történt. Ennek során jogi dokumentumok elemzését végeztem, állásfoglalásokat, határozatokat, és interjúkat elemeztem jogi szakértőkkel és politikai döntéshozókkal, valamint a konfliktusban érintett személyekkel.

A kutatási eredmények szerint az orosz jogi hadviselésnek évszázados gyökerei vannak. Ezzel szemben az ukrán jogi hadviselés különlegessége, hogy a kormány nyíltan felfedi a lawfare stratégiáját, és többek között olyan információs weboldalt hozott létre, amelyen az ukrán „Lawfare Projekt” részleteit tette közzé Oroszország ellen.

A témaválasztás indokolása szerint a modern hibrid hadviselésben a jogi hadviselés (lawfare) egyre fontosabb szerepet játszik, és a jelenség vizsgálata fontos a konfliktusok összetettségének megértéséhez és békés

---

42 Solgi, GREGORIO: Russia's Friends Beg EU to Leave Frozen Assets Alone. *POLITICO* (blog), 2024. 04. 02. <https://www.politico.eu/article/russia-frozen-assets-europe-confiscation-china-saudi-arabia/> (2024. 03. 21.)

rendezéséhez. A kutatás elméleti és gyakorlati relevanciája, hogy segíthet megérteni a modern háborúban a jogi hadviselés szerepét, valamint hozzájárulhat a nemzetközi jog fejlődéséhez és a konfliktusok békés rendezéséhez.

A kutatási eredmények alapján a következtetések szerint mind az orosz, mind az ukrán fél a jogi hadviselés eszközeit is használja a jelenlegi fegyveres összeütközésük során.

A kutatásom korlátait leginkább az jelentette, hogy egy folyamatban lévő konfliktus jogi hadviselését vizsgáltam, így rendkívül kevés objektív tény állt módomban vizsgálni.

A jövőbeni kutatásnak javaslom a konfliktus lezárását követően a jogi hadviselés hatékonyságának mélyebb vizsgálatát. További kutatások szükségesek annak megállapításához, hogy ezek a stratégiák mennyire hatékonyak a kitűzött célok elérésében, milyen konkrét eredményeket értek el a felek a jogi hadviselés révén, és milyen tényezők befolyásolják a jogi hadviselés sikerességét. További kutatási irány lehet a jövőben a nemzetközi jog fejlődésének vizsgálata a jogi hadviselés hatására. A jövőbeni kutatásoknak arra kell összpontosítaniuk, hogy a jogi hadviselés hogyan befolyásolja a nemzetközi jog fejlődését, és hogyan lehetne a nemzetközi jogot megerősíteni a jogi hadviselés negatív hatásaival szemben.

Móré Sándor<sup>1</sup> - Szilvássy György Péter<sup>2</sup>

## A KÜLÖNLEGES JOGREND, VALAMINT A BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKA MEGÚJULT STRATÉGIAI ÉS NORMATÍV KERETEI MAGYARORSZÁGON<sup>3</sup>

### Absztrakt

A közelmúlt korábban talán soha nem tapasztalt számú és mértékű kihívásokkal állítja szembe az államok és nemzetközi szervezetek globális biztonság- és védelempolitikai környezetét. Valószínűleg e körben – sajnos számos más közt – az orosz–ukrán konfliktus, a COVID-19 világjárvány, a nemzetközivé váló terrorizmus, az Európát érő fokozott migrációs nyomás, a klímaváltozás vagy éppen a kibertérben megjelenő fenyegetések témáját említeni.

Az új típusú kihívásokra új típusú válaszokat keres a nemzetközi és a nemzeti jogalkotó is. Magyarországon ennek megfelelően az elmúlt években egy új védelmi-biztonsági jogi környezet kiépítése indult meg. Tanulmányunkban elsőként ennek stratégiai kereteit mutatjuk be, majd ismertetjük az Alaptörvény módosult különleges jogrendi szabályait, és azokat az új törvényeket is, melyek az átfogó védelmi–hónvédelmi–biztonsági rendszer megújuló rendezését valósítják meg.

A jövőbe tekintve témánk kapcsán sajnos csak homályos képet látunk; de valamivel élesebb lehet a kép, ha a nemzetközi konfliktusokra és más fenyegető hatásokra adható válaszreakciókat aktív felkészülés alapozza meg.

---

1 egyetemi docens (KRE ÁJK)

2 tanársegéd (NKE RTK)

3 Jelen tanulmány először a *Jog-Állam-Politika*, 2024/2. számában jelent meg (15–47).

**Kulcsszavak:** védelmi-biztonsági szabályozás, honvédelmi törvény, különleges jogrend, Nemzeti Biztonsági és Katonai Stratégia, biztonság- és védelempolitika

THE SPECIAL LEGAL ORDER AND THE RENEWED STRATEGIES AND  
NORMATIVE FRAMEWORK OF SECURITY AND DEFENCE POLICIES IN  
HUNGARY

### Abstract

The recent past has brought a perhaps unprecedented number and scale of challenges to the global security and defence policy environment of states and international organisations. It is probably enough to mention, among many others, the Russian-Ukrainian conflict, the COVID-19 pandemic, the internationalisation of terrorism, the increased migratory pressure on Europe, climate change or the emerging threats in cyberspace.

Both international and national legislators are looking for new types of responses to new types of challenges. Accordingly, in recent years Hungary has started to build a new legal environment for defence and security. In our study, we will first present the strategic framework of this new legal framework, followed by a description of the amended special legal order rules of the Fundamental Law and the new laws that implement the renewed ordering of the comprehensive defence-security system.

Looking to the future, the picture on our subject is unfortunately bleak; but it may be somewhat brighter if active preparedness underpins responses to international conflicts and other threats.

**Keywords:** defence-security regulation, defence law, special legal order, National Security and Military Strategy, security and defence policy

### I. Bevezetés<sup>4</sup>

Vitathatatlan, hogy az elmúlt évtized a világot olyan feladatok elé állította, amelyekkel korábban – legalábbis ilyen jelleggel és ennyire kiterjedt mértékben – valószínűleg soha nem kellett szembesülnie. A globális biztonságpolitikai környezetet rendkívüli kihívások érik, egyebek mellett az orosz–ukrán konfliktus, az Európát jelentős mértékben érintő migrációs nyomás, a COVID-19 által okozott világvilágjárvány, vagy aktuálisan az azeri–örmény és az arab–izraeli konfliktusok újabb fellángolása folytán.

Nem lehet kérdéses, hogy ebben a biztonságpolitikai mezőben Magyarországnak is új válaszokat kell keresnie a kihívásokra. Ennek részeként mind a kormányzati stratégiák, mind az alkotmány, a törvények és a rendeletek szintjén nagyléptékű változásokra került sor az elmúlt években, mely lényegében folyamatos jogalkotási feladatot jelentett úgy az Országgyűlés, mint a Kormány számára. Megújult – egyebek közt – a különleges jogrendet érintő alaptörvényi szabályozás, a honvédelemre vonatkozó szabályrendszer, új törvény jött létre a védelmi és biztonsági intézkedések összehangolásáról. Ezekhez kötődően számos végrehajtási rendelet született a kormányzati jogalkotás berkeiben. Fontos továbbá, hogy a megújuló jogi normák kereteit kormányhatározatokba foglalt tervek, stratégiák határozzák meg.

Jelen tanulmányban – a terjedelmi korlátokra tekintettel alapvetően csak áttekintő jelleggel – be kívánjuk mutatni azokat a jogi kereteket, melyek az új biztonságpolitikai kihívásokra adandó új válaszokat igyekeznek megadni. Kitérünk az alaptörvényi és a jogszabályi változásokra, valamint az ezeket több szempontból megalapozó normatív jellegű stratégiai keretekre is. Feladatunknak tekintjük a normatív rendelkezések összefoglaló bemutatását, valamint rövid értékelését is.

---

<sup>4</sup> A tanulmány a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának támogatásával, „A különleges jogrend és honvédelem új szabályozása Magyarországon” című kutatási projekt keretében készült.

## II. A Nemzeti Biztonsági Stratégia

Magyarország Kormánya 2020-ban fogadta el a „Biztonságos Magyarország egy változékony világban” címet viselő *Nemzeti Biztonsági Stratégiát* [1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat]. Mint látható, a Stratégia az orosz–ukrán konfliktus aktuális helyzetét megelőzően (bár a Krím-félszigetet érintő változások ismeretében) készült, ugyanakkor a világjárvány tapasztalatai ekkor már rendelkezésre álltak.

Fontos előljáróban rámutatni, hogy a Stratégia (normatív) kormányhatározati formában jelent meg.<sup>5</sup> Ez azt jelenti, hogy nem jogszabályként fogadták el, hanem ún. közjogi szervezetszabályozó eszközként. A közjogi szervezetszabályozó eszközök alapvetően az állami szervek szervezetére, működésére, tevékenységére és cselekvési programjaira vonatkozó rendelkezéseket, elvárásokat tartalmaznak.<sup>6</sup> Kötelező erejük nem mindenre, hanem a kibocsátó – és az esetlegesen annak alárendelt – szervekre (jelen esetben: a Kormányra, a minisztériumokra, ill. az államigazgatás alárendelt szerveire) értelmezhető, ennyiben ún. intern aktusoknak tekinthetők.<sup>7</sup>

---

5 2020-tól a Kormány az átfogó közigazgatás-fejlesztési stratégiák lezárását követően nagy mennyiségű ágazati stratégiát fogadott el (pl. egészségügyi, köznevelési, építésgazdasági, turizmusfejlesztési, új-, agglomerációs vasúti, korrupció elleni stb. stratégiák). A kormányzati stratégiai tervezés jelentőségéről a legfrissebb szakirodalomból ld. pl. SÁNTHA György: *A menedzselte állam*. Budapest, Pázmány Press, 2023, 154–160.

Itt jelezzük, hogy mind a Nemzeti Biztonsági, mind a Nemzeti Katonai Stratégia megalkotására a kötelezettséget a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontja teremti meg. Az országgyűlési határozat jogforrási jellege egyébként azonos a kormányhatározatokéval annyiban, hogy ez is normatív határozat, azaz közjogi szervezetszabályozó eszköz.

6 Ld. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) VI. Fejezetét.

7 Ez abban a technikai jellegzetességben is kifejezésre jut, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközöket – szemben a jogszabályokkal – nem kihirdetik, hanem közzéteszik. Az intern aktusok kapcsán ld. még JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2007, 116–118; JAKAB András: *A jogforrási rendszer*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs

A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes.<sup>8</sup>

1. A Nemzeti Biztonsági Stratégia előjáróban leszögezi, melyek azok az aktuális (globális) biztonságpolitikai tényezők, amelyek jelentős kihívást jelentenek: a formálódó, többpólusú világrend, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, a biztonsági kihívások változó arculata, továbbá az olyan globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, valamint a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai. A Stratégia célja Magyarország jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban. Cél, hogy az ország 2030-ra Európa és a világ egyik legbiztonságosabb államává váljon, melyhez a magas szintű közbiztonság (belső biztonság) megőrzése, valamint egy korszerű haderő felépítése (külső biztonság) járul hozzá.

2. A Stratégia számos olyan, általános jellegű megfogalmazással él, melyek Magyarország Alaptörvényéből, nemzetközi és uniós kötelezettségeinkből egyértelműen fakadó kötelezettségekre mutatnak rá (pl. a nemzeti szuverenitás védelme, a biztonság mint alapvető érték, a demokrácia és a jogállamiság védelme, jogbiztonság, független igazságszolgáltatás, a nemzetközi béke és biztonság, a viták békés rendezésének nemzetközi jogi követelménye, felelősség a határon túli magyarokért, stb.). Külön kiemelendő hazánk NATO-tagsága, ami a biztonság egyik alapvető feltétele. A Stratégia nagy jelentőséget tulajdonít – természetesen – EU-tagságunknak, valamint a Visegrádi Együttműködés (ún. V4) formációjának; de hasonlóképpen az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács eredményes működésének is.

3. Hazánk alapvető adottságai körében a Stratégia aláhúzza, hogy a politikai rendszer stabil, a közbiztonsági helyzet pedig kiegyensúlyozott.

---

(szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. 5. kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2016, 147–148.

8 Jat. 24. § (1) bekezdés.

Az ország mérete és a világgazdaságban elfoglalt helye, valamint védelmi képességei ugyanakkor világossá teszik, hogy az alapvető biztonsági kihívásokra elsősorban nemzetközi együttműködés keretében, szövetségi rendszerek tagjaként adhat megfelelő válaszokat. Ez annál is inkább jelentős, mivel geostratégiai helyzetünk folytán Európa déli és keleti szomszédságából különösen sok biztonsági kihívás éri Magyarországot. Hazánk pozíciójának fontos eleme, hogy a schengeni övezet külső határainak hosszú szakaszát kell megvédenünk, melyhez a fizikai határzár és a megfelelő személyi állomány is aktívan járul hozzá. Védelmünk, biztonságunk szavatolásában kiemelt szerep jut a megnövelt létszámú és folyamatosan fejlesztett eszközökkel ellátott haderőnek, a Magyar Honvédségnek is. Emellett – természetesen módon – a Stratégia aláhúzza a rendvédelem, a terrorelhárítás és a katasztrófavédelem jelentőségét is. E körben különösen fontos rámutatni a polgári védelemre, a védelmi igazgatásra, a létfontosságú (kritikus) infrastruktúra védelmére irányuló, vagy éppen a radioaktív anyagokkal összefüggő technológiák biztonságos alkalmazására vonatkozó, kiemelt követelményekre is. Nem hanyagolható el továbbá a hibrid támadásokkal szembeni ellenállóképesség növelésének igénye sem (pl. információs és kiberhadviseléssel szembeni védelem).<sup>9</sup>

4. A Stratégia fontos elemként azonosítja Magyarország gazdasági pozícióját is. A stabil gazdasági helyzet kapcsán komoly kihívásokat, veszélyeket rejthet hazánk természeti erőforrásainak korlátozottsága, a magas importfüggőség, valamint az energiahordozók kapcsán mutatózó jelentős kitettség is (különösen a földgáz vonatkozásában). A nem megújuló energiaforrások kapcsán egyedül a szénkészletek említhetők, amelyekből azonban még hatalmas mennyiség található a földfelszín alatt. Fontos kiemelni Magyarországot erős mezőgazdasági pozícióját is: a hazai élelmiszerellátás stabilan biztosított, az élelmiszerbiztonság

---

9 A hackerek által végrehajtott kibertámadások jogi megítélése kapcsán lásd SORBÁN Kinga: *Hacktivizmus a demokráciában – bűncselekmény vagy politikai véleménynyilvánítás?* In: TÖRÖK Bernát – ZÖDI Zsolt (szerk.): *Tanulmányok az új technológiák társadalmi-jogi hatásairól.* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2023, 289–308.



magas színvonalú, a génkezelt termények behozatala tiltott. A globális éghajlatváltozás jelentősége ugyanakkor egyáltalán nem becsülhető le; ez érintheti jelenlegi stabil ivóvízbázisunkat is.

5. Jelentős kockázatként azonosítható a népességfogyás és a magyar társadalom elöregedése. Ennek ellensúlyozásaként az ország erőteljes eszközökkel igyekszik támogatni a gyermekvállalást. Cél emellett a köz- és felsőoktatás színvonalának növelése, a nemzetközi tudományos és technológiai versenyben elfoglalt hely stabilizálása.

6. A Stratégia igen nagy terjedelemben foglalkozik Magyarország biztonsági környezetével, a jelenlegi stabil biztonsági helyzetet folyamatosan fenyegető kockázatokkal. Egyebek közt a következőket indokolt kiemelni:

- klímaváltozás, időjárási szélsőségek, Afrika és Ázsia túlnépesedése és a tömeges migráció,
- az európai kontinens létszámcsökkenése és elöregedése,
- az elérhető globális erőforrások szűkülése,
- vallási fundamentalizmus,
- határokon átnyúló, új eszközökkel fellépő terrorizmus, ill. a tömegpusztító fegyverek elterjedése,
- transznacionálissá váló szervezett bűnözés,
- technológiai forradalom (digitalizáció, 5G, új technológia) és az ezzel összefüggő, az elektronikus információs rendszereket érintő sérülékenység,
- a válságok komplexitása és rapid terjedése,
- aszimmetrikus és hibrid hadviselés,
- a Nyugat-Balkán bizonytalan biztonsági helyzete,
- az egész világot érintő járványok megjelenése,
- állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák,
- jogilag megfelelően még nem szabályozott kriptovaluták elterjedése,
- fokozódó urbanizáció.

A felsorolt nagy tömegű és komplex folyamatok egyfajta új világtrend kialakulását vetítik előre. Az óriási léptékű, gyors és sokszor igen nehezen követhető gazdasági, társadalmi, demográfiai és környezeti átalakulás alapos felkészülést és összetett válaszokat igényel. Mindezzel összefügg az is, hogy Magyarország nem fejleszt robusztus stratégiai támadó kapacitásokat, ezzel szemben nagy jelentőséget tulajdonít a fegyverzetellenőrzési és leszerelési törekvéseknek.

7. A Stratégia jelentős teret szentel Magyarország alapvető érdekei megjelenítésének. E körben aláhúzza a nemzeti biztonsági érdekek érvényesítését, melyet kiindulópontként nevesít. Természetes módon, hazánk elsődleges biztonsági érdekének tekinti szuverenitásának, területi integritásának és alkotmányos rendjének megőrzését, állampolgárai biztonságának garantálását, az ország stabilitását, fenntartható gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok érvényesülését. Nemzeti biztonsági érdekként jelenik meg a nemzetközi béke, biztonság, stabilitás és együttműködés fenntartása, a demokratikus elvek érvényesülésének előmozdítása, a fenntartható fejlődés elősegítése, valamint az euroatlanti és az európai biztonsági struktúrák erősítése.

Országunk számára az egyik legfontosabb érdek és érték a határon túli magyarokért viselt felelősség. E körben a szülőföldön maradás lehetősége és a helyben nyújtott segítség kiemelt szerepet kap. Magyarország érdekelt egy erős és stabil Ukrajna létében, ugyanakkor a kárpátaljai magyar közösség jogainak védelmében is. A Stratégia elfogadása óta eltelt időszakban – az ismert, sajnálatos események folytán – hazánk nagy tömegű, Ukrajnából érkező menekült számára nyújtott segítséget.

Magyarország szempontjából kiemelten fontos az euroatlanti, illetve európai térség, különösen a közép-európai régió és a szomszédos országok stabilitása. Ugyancsak jelentős a Balkán és a kelet-európai államok helyzete. Földrajzi, ökológiai, történelmi és kulturális szempontból számunkra szintén kiemelkedő a Kárpát-medence mint természetes térség.

Befolyásolják ugyanakkor biztonsági érdekeinket olyan, a Föld távolabbi pontjain zajló folyamatok is, melyek a Közel-Kelet, Észak-Afrika, a Száhel-övezet és Közép-Ázsia biztonsági helyzetét érintik. A Stratégia

elfogadása óta eltelt időben különös aggodalomra ad okot és egyre növekvő biztonsági kockázatot hordoz a közel-keleti régióban ismételten, nagy erővel fellángolt konfliktusok köre.

Hazánk biztonság- és védelempolitikájának stabilitását szolgálják nemzetközi szervezetekben viselt tagságaink (ENSZ, NATO, EU, EBESZ, Európa Tanács); kiemelt nemzeti érdekünk a V4-együttműködés fenntartása és fejlesztése. Az Európai Unió jövőjét a Stratégia szerint szuverén nemzetállamok szövetségeként kell elképzelni, nem föderációként. Megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a terrorizmus minden formája elleni küzdelemre. Energiaellátásunk szempontjából alapvető magyar cél az energiabiztonság erősítése, a dekarbonizáció (az atomenergia szerepének előtérbe helyezésével), az energiaellátás diverzifikációja, az import-szükséglet csökkentése. Mint erre korábban is utaltunk, Magyarország szénkészletei – átmeneti jelleggel – erősíthetik elsősorban az elektromos áram termelésére vonatkozó pozíciókat.

A Stratégia részletesen ismerteti egyes, kiemelt jelentőséggel bíró államokkal fennálló együttműködésünk kereteit. Így különösen kitér a Németországgal, Lengyelországgal, az Egyesült Államokkal, Olaszországgal, Franciaországgal, Törökországgal ápolt kapcsolatainkra és ezen országok kiemelt biztonságpolitikai, adott esetben geostratégiai jelentőségére. Szó esik ugyanakkor arról is, hogy külgazdasági szempontból jelentős szerep jut a posztsovjet térség, a Közel-Kelet, egyes ázsiai, afrikai és latin-amerikai államok és regionális szervezetek számára. A Stratégia külön is foglalkozik Oroszország és Kína egyre növekvő globális szerepével. Tekintettel a Stratégia elfogadását követő időszakban az Ukrajna ellen indított katonai műveletekre, a Stratégia ezen pontjainak felülvizsgálata aktuális lehet. Mindazonáltal a dokumentum már 2020-ban hangsúlyozta az Oroszországnak a NATO-val és az EU-val fennálló feszültségei jelentős kockázatát.

A Stratégia kiemeli hazánk tudományos és technológiai téren javítandó pozícióinak fontosságát, hiszen célunk, hogy a világ élvonalába tartozzunk.<sup>10</sup> Ebben kulcsszerepet játszik a magas szintű kutatás-fejlesztés és

---

10 E célkitűzés kapcsán érdemes rámutatni arra, hogy 2023-ban két magyar származású tudós is Nobel-díjban részesült.

innováció, a korszerű köznevelés, szakképzés és felsőoktatás. A biztonság szempontjából kiemelt figyelmet érdemel a katonai, a rendészeti és a közigazgatási felsőoktatás,<sup>11</sup> valamint az információs technológiai szakterület.

Magyarország biztonsági érdekei közt stratégiai jelentőségű a természeti erőforrások, különösen a vízbázisok, az ivóvízkincs és a termőföld védelme, az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásai kapcsán. A vízbiztonsági együttműködés a közös vízgyűjtő területeken fekvő országokkal ugyancsak kiemelt szereppel bír,<sup>12</sup> hiszen a más országokban bekövetkező szennyezések hatásai például a Duna vagy a Tisza vonalán fokozottan érintik hazánk területét is.

8. A fentiek alapján a Stratégia a következő kiemelt biztonsági kockázatokat azonosítja:

- tömeges illegális migráció,
- váratlan fegyveres támadás lehetősége,
- Magyarország stabilitása ellen végrehajtott, összehangolt diplomáciai, információs és titkosszolgálati műveletek,
- kibertámadások,
- terrorcselekmények,
- a nemzeti szuverenitást sértő törekvések, a határon túli magyar közösségek helyzetének jelentős romlása vagy ellehetetlenülése, ami a szülőföld tömeges elhagyásához vezethet (e körben ismét utalhatunk az időközben eszkalálódott orosz–ukrán konfliktusra),
- kritikussá váló demográfiai helyzet,
- nemzetközi gazdasági válság,
- energiakitettség,
- súlyos és tartós instabilitás kialakulása régióinkban, esetleg egyes szomszédos államokban,

---

11 Jelenleg Magyarországon ezt a három területet egy közös felsőoktatási intézményben, a Nemzeti Közszerológálati Egyetemen gondozzák. Az Egyetemen e körben Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok, Hadtudományi és Honvédtisztképző, valamint Rendészettudományi Kar működik.

12 A hazai felsőfokú vízmérnöki képzés színhelye ugyancsak a fent említett Egyetem, mely önálló Víz tudományi Karral is rendelkezik.

- a szervezett bűnözés megerősödése,
- tömegpusztító fegyverek alkalmazása, nukleáris, radiológiai, biológiai vagy vegyi szennyezőanyagokkal végrehajtott támadás,
- regionális kihatású ipari szerencsétlenségek,
- járványos megbetegedések,
- nagyobb ár- és belvizek kialakulása, egyéb természeti katasztrófák (aszály, hő- és hideghullám, vihar, tűzvész) rendszeres bekövetkezése,
- tartós vízhiány, a talaj kiszáradása és eróziója, a vegetáció pusztulása.

9. A Stratégia meghatározza Magyarország biztonsággal összefüggő stratégiai céljait, melyek – egyebek közt – a következők. A biztonság szavatolása érdekében elsődleges cél a nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának, valamint a nemzeti együttműködés szilárdságának erősítése. Az azonosított kihívások megelőzése, kezelése és elhárítása elsődlegesen nemzeti felelősség, amely a Kormány feladata, együttműködésben a társadalommal. A biztonság elsődleges alapja a szilárd társadalmi, gazdasági és pénzügyi szerkezet, valamint nemzeti szinten a megelőző és védelmi intézkedések fenntartható és rugalmas rendszere, ezen belül pedig a haderő, valamint a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a katasztrófavédelem és rendvédelmi feladatai tekintetében az állami adó- és vámhatóság) célirányos fejlesztése. Az országhatárokon túlról érkező fenyegetések esetében önállóan, nemzeti szinten is képesnek kell lenni a válaszadásra. Az állampolgárok hazaszeretetének, patrióta felelősségtudatának és biztonság tudatos gondolkodásmódjának formálása és fejlesztése osztársadalmi érdek. Ennek érvényesítése során az állampolgárok általános ismeretszintjének növelésén túl kiemelt szerepet játszik a fiatalok katasztrófavédelmi felkészítése, a honvédelmi nevelés és az önkéntes tartalékosok kiképzése. Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra kialakítsa azokat a nemzeti ellenálló, elrettentési, védelmi, válságkezelési és koordinációs képességeket, amelyek a változékony nemzetközi környezetben előfeltételei a nemzet fejlődéséhez szükséges stabilitásnak és biztonságnak. A Stratégia szerint Magyarország nemzetközi összehasonlításban is magas szintű közbiztonsági helyzetét meg kell őrizni és tovább kell javítani.

A Stratégia kimondja, hogy hazánknak biztosítania kell a határon túli magyarság alapvető jogainak védelmét. Erre a dokumentum már utalt korábban is – amint jeleztük, ezzel összekapcsolható az Ukrajna felől menekülők befogadása és ellátása, számukra szállás-, munka- és tanulási lehetőség biztosítása.

A stratégiai célok között – természetes módon – hangsúlyos szerepet kap a védelmi ipar és a haderő fejlesztése. Ehhez hozzájárul – többek között – a védelmi ipari vállalkozások támogatása, a védelemhez szükséges termékek lehető legnagyobb arányú hazai forrásokból való beszerzése, a védelmi célokat szolgáló kutatás-fejlesztés és innováció támogatása, illetve a hazai tudásbázis védelmi ipari fejlesztésekbe történő bevonása.

A nemzetközi szervezetekben történő együttműködés további erősítése ugyancsak kiemelt cél a Stratégia szerint. Különösen fontosak ennek kapcsán a „kollektív önvédelmi” szabályok (az Észak-Atlanti szerződés 5. cikke,<sup>13</sup> az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdése<sup>14</sup> alapján), a fegyverzetellenőrzés, a leszerelés, a non-proliferációs rezsimek betartása és ellenőrzése, valamint a hazánkkal szomszédos térségek euroatlanti és uniós integrációja. Ugyancsak kiemelt helyen szerepel hazánk kétoldalú és regionális biztonsági és védelmi együttműködési kereteinek kialakítása, valamint Magyarország globális fejlődéshez történő érdemi hozzájárulása. A korábban ugyancsak említett környezeti szempontok körében a Stratégia kiemeli, hogy a fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés, továbbá a természeti katasztrófák megelőzésének egyik kritikus feltétele az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése, a gazdaság fosszilis energiahordozó-igényének csökkentése érdekében a környezettudatos és karbonszegény életmód népszerűsítése.

---

13 A cikk történeti visszatekintéssel is párosuló részletes elemzését ld. SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkének tükrében. *Állam- és Jogtudomány*. 2002/1–2, 99–136. <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/4067451> (2024. 03. 21.)

14 Az Unió közös biztonság- és védelempolitikájának e szabállyal összefüggő elemeihez ld. PÜNKÖSTY András: *A közös kül- és biztonságpolitika*. In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea – PÜNKÖSY András (szerk.): *Az Európai Unió jogának alapjai*. Budapest, Pázmány Press, 2023, 443–448.

10. A Stratégia – mintegy ismétlő és „tudatosító” jelleggel – összefoglalja, hogy a célok elérését milyen *átfogó feladatok és eszközök* teszik lehetővé. Kimondja, hogy Magyarország a biztonsággal kapcsolatos stratégiai céljainak elérését kiszámítható, kezdeményező, aktív, érték- és érdekalapú kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységgel, megfelelő nemzeti fegyveres és rendvédelmi önerő fenntartásával, gazdasági és külgazdasági eszközökkel, valamint hatékony kormányzati stratégiai kommunikációval kívánja előmozdítani. A magyar Kormány a Stratégia értelmében kötelességének tekinti, hogy a feladatok ellátásához megfelelő forrásokat biztosítson.

A dokumentum fontos célként tűzi ki, hogy a Magyar Honvédség szövetségi együttműködésben és önállóan is legyen képes egy esetleges, az országot érő fegyveres agresszió elhárítására. Ehhez jól felszerelt és kiképzett honvédekre, valamint interoperábilis képességekre van szükség. A katonai erő feladata a katasztrófák következményeinek felszámolásában történő közreműködés is. Fontos, hogy a védelmi képességek kiszolgálását megfelelő kapacitású védelmi ipar képes elvégezni.

Magyarország a Stratégia értelmében a jövőben is részt kíván venni a nyugat-balkáni, a közel-keleti, az afrikai, a közép-ázsiai és más, biztonságára hatást gyakorló térségekben kialakult válságok kezelése és kiváltó okainak megszüntetése érdekében, csakúgy, mint az esetleges stabilizációs és újjáépítési folyamatokban.

A nemzetközi válságkezelésben a nők és gyermekek védelme kiemelt szempont. Ehhez kötődően kiemelt feladat az oktatási intézmények védelmének biztosítása, ideértve az informatikai nyilvántartási és adatrendszereket is. Hasonló jelentőséggel bír a humanitárius segélyek kialakításának és a megfelelő helyekre történő eljuttatásának lebonyolítása is.

A Stratégia rámutat, hogy az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek (úgy fegyveres, rendvédelmi szervek, mint polgári hatóságok) tevékenységének összehangolása az egyik leginkább aktuális feladat. 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.<sup>15</sup> Rendkívüli jelentősége van a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációval, illetve az embercsempészetrel szembeni fokozott fellépésnek csakúgy, mint a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelemnek is.

A gazdasági vonatkozások tekintetében a Stratégia kiemeli, hogy hazánk gazdasági és társadalmi stabilitásával, ezáltal biztonságpolitikai érdekérvényesítő képességével is szorosan összefüggő cél a költségvetési egyensúlyt biztosító, egyúttal növekedés- és exportorientált gazdaságpolitika folytatása. Ennek fontos eszköze az iparfejlesztés, a foglalkoztatás bővítése, valamint a feketegazdaság és a korrupció visszaszorítása. Ugyancsak nagy a jelentősége a földgázbehozatal lehetőségeit szélesítő, az energiastruktúra fenntarthatóságát, a paksi atomerőmű bővítését, valamint a szénvagyon megőrzését biztosító törekvéseknek.

A demográfiai problémák orvoslását a Stratégia szerint a felelős gyermekvállalást támogató családpolitika, a polgárok egészségi állapotának javítása, bizonyos termelési folyamatok gépesítése és mesterséges intelligenciával történő megerősítése szolgálhatja. A társadalmi felzárkózás érdekében cél az ország régiói közti gazdasági egyenlőtlenségek mérséklése, a szociális biztonság fenntartása és a megfelelő gyermekvédelem.

A dokumentum nagy figyelmet szentel a kibertérben jelentkező kihívások, kockázatok és fenyegetések kezelésének is. E körben különösen jelentős a létfontosságú (kritikus) információs infrastruktúrák zavartalan működésének biztosítása, valamint a Honvédség kibervédelmi és kiberműveleti erőinek fejlesztése. Jelentős feladat a nemzetbiztonsági szolgálatok képességeinek továbbfejlesztése és a szövetséges államok hasonló feladatokat ellátó szerveivel való szoros együttműködés is. Fontos a dokumentum alapján az is, hogy Magyarország kiemelt figyelmet szentel az innováción alapuló űrszektor fejlesztéseiben történő megjelenésnek, ami jelentős súlyt adhat az országnak a nemzetközi viszonyokban is.

A Stratégia rámutat arra is, hogy – különösen a világhátrány tapasztalatai birtokában – az egészségbiztonság kiemelt figyelmet érdemel. Szükség esetén akár a haderő alkalmazása is figyelembe jöhet e téren

---

15 Ennek egyik legfontosabb jogi eszköze a 2021. évi XCIII. törvény, melyről a későbbiekben még bővebben szöveglünk.



(válsághelyzetek elhárítása, kitelepítés, karantén fenntartása, katonai kórházak működtetése, stb.). Nagy jelentőséget kell tulajdonítani az oltóanyag- és a gyógyszergyártás területeinek, az egészségügyi ellátórendszerek fenntarthatóságának is.

A környezeti biztonság megteremtése érdekében a dokumentum elengedhetetlennek tekinti a vízbázisok és a termőföld, valamint a hozzájuk szervesen kapcsolódó ökoszisztémák fokozott védelmét, a biodiverzitás megőrzését, a lakosság egészséges ivóvízzel és géntechnológiával nem módosított élelmiszerrel történő ellátásához szükséges feltételek biztosítását, a levegőminőség javítását, a széndioxid-kibocsátás csökkentését, valamint a közegészségügyi, illetve az állat- és növényegészségügyi szervek felkészültségének növelését.

11. A Stratégia végezetül egyfajta útmutatást ad az állami, kormányzati szervezeteknek a dokumentummal összhangban álló feladatellátással összefüggő elvárások kapcsán.

Az állami szervezeteknek saját szakterületükön folyamatosan értékelniük kell a nemzeti és a nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és meg kell tenniük a szükséges lépéseket a megelőzés és a kezelés érdekében. A biztonsággal összefüggő tevékenységüknek összhangban kell állnia a Stratégiával, saját szakstratégiák megalkotása esetén a minisztériumoknak ugyancsak biztosítaniuk kell ezt az összhangot.

Magyarország biztonsági környezetének jelentős megváltozása, vagy más fontos körülmény módosulása esetén pedig a Stratégiát felül kell vizsgálni.

### **III. A Nemzeti Katonai Stratégia**

A magyar biztonság- és védelempolitika másik meghatározó jelentőségű kormányzati tervezési dokumentuma a Nemzeti Katonai Stratégia, melyet a Kormány – ugyancsak normatív kormányhatározati formában – 2021-ben fogadott el [1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat]. Figyelemmel arra, hogy ennek jogforrási jellege azonos a Nemzeti Biztonsági Stratégiánál említettekkel, ugyanazok a jellemzők e Stratégiára is irányadóak (formája közjogi szervezetszabályozó eszköz, azaz intern aktus).

Míg a Nemzeti Biztonsági Stratégia átfogó, általános dokumentumnak tekinthető, a Katonai Stratégia ehhez képest *ágazati (rész)stratégiaként* fogható fel, mely elsősorban az elsőnek a haderő fejlesztésével, a biztonsági környezetnek a katonai vonatkozásokat érintő részeivel, illetve természetesen a jövő Magyar Honvédségére vonatkozó elképzelésekkel áll szoros összefüggésben. Mivel jellegénél fogva – bizonyos értelemben – az első stratégia egyfajta „végrehajtását” célozza, így azzal szoros összhangban áll, és számos esetben ismétli is az abban megfogalmazottakat.<sup>16</sup> A Katonai Stratégiát ezért csak röviden, összefoglalóan ismertetjük.

A Stratégia középpontjában a magyar Kormány által 2016-ban elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program áll, melynek alapvető célja kialakítani a magyar állampolgárok biztonságát növelő katonai erőt és az ennek fenntartásához szükséges hadiipari kapacitásokat. A megújuló Magyar Honvédség a kormányzat védelempolitikai megfontolásai mentén fejleszti és szervezi képességeit, biztosítva az ország szuverenitásának, területi egységének, állampolgárainak védelmét és érdekeinek érvényesítését. A haderőfejlesztés célja, hogy jelentősen növekedjen Magyarország katonai önereje, amely nemcsak önvédelmi és elrettentési képességéhez nélkülözhetetlen, hanem ahhoz is, hogy hatékony hozzájárulója maradjon a regionális, az európai és a transzatlanti biztonsági erőfeszítéseknek.

A Stratégia – természetes módon – NATO-tagságunknak kiemelt figyelmet szentel, hangsúlyozva azonban, hogy a kollektív védelem és az eredményes szövetségi együttműködés alapvető feltétele a nemzeti önerő. Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra olyan Magyar

---

16 A Stratégiák viszonyrendszeréről ld. FARKAS Ádám – TILL Szabolcs Péter: A honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokló körülmények áttekintése. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/26, 21–22. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_26\\_FARKAS%20%20C3%81d%C3%A1m\\_Till%20Szabolcs\\_A%20honv%C3%A9delem%20k%C3%B6zjogi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%C3%A1nak%20meg%C3%BAj%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1t%20indokl%C3%B3k%C3%B6r%C3%BCl%C3%A9nyek.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_26_FARKAS%20%20C3%81d%C3%A1m_Till%20Szabolcs_A%20honv%C3%A9delem%20k%C3%B6zjogi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%C3%A1nak%20meg%C3%BAj%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1t%20indokl%C3%B3k%C3%B6r%C3%BCl%C3%A9nyek.pdf) (2024. 03. 21.) A terjedelmes tanulmány egyebekben rendkívül kiterjedt, impozáns elméleti és történeti kontextusú elemzést mutat be.

Honvédséget építsen, amely a NATO tagjaként és a régió egyik meghatározó haderejeként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az összkormányzati védekezést a katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni szövetségi és európai uniós tagságából származó feladatait. Ennek kereteit a Zrínyi Program biztosítja.

Az ország biztonságát a dokumentum szerint egymást kiegészítő pillérek biztosítják:

- a korszerű nemzeti haderő – kiegészítve a regionális együttműködések védelmi rendszereivel;
- a NATO által biztosított kollektív védelem;
- az EU közös biztonság- és védelempolitikája; valamint
- az ENSZ és az EBESZ együttműködési fórumai.

A Stratégia rámutat: a biztonság megteremtése hosszú távú feladat, az ország védelme pedig összetett, egymással szorosan összefüggő biztonsági elemekből épül fel – a katonai mellett gazdasági, politikai, társadalmi, környezeti, kiber- és információs dimenziók alkotják. Napjaink állami és nem állami fenyegetései és kihívásai ezen biztonságdimenziók teljes spektrumában, számos kombinációban jelentkezhetnek, ezért a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, külön kezelni. A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén és *összkormányzati együttműködést* kíván meg, ugyanakkor a honvédelmi feladatok végrehajtása során továbbra is kiemelt szerep jut a katonai képességeknek. A fentiekre tekintettel a Stratégia hatálya a védelmi ágazat mindazon tevékenységeire és szervezeteire kiterjed, amelyek részt vesznek az ország védelmében, illetve a szövetségesikötelezettség-vállalásainkhoz kapcsolódó képességek biztosításában, de alapvetően a Magyar Honvédség részére biztosít iránymutatást.

1. A Stratégia részletesen vizsgálja, hogy hazánknak milyen, a 21. században irányadó műveleti környezetben előadódó biztonsági kihívásokkal kell szembenéznie. A dokumentum összességében borúlátó: a globális és az európai biztonsági környezetet az instabilitás és a kiszámíthatatlanság

jellemzi. A távoli térségekben kialakult válságok rövid időn belül hatással lehetnek Magyarország biztonságára is, ami növeli a hazánkat érő fenyegetések és kihívások számát, valamint szélesíti azok körét. A globális biztonsági helyzet összességében romló tendenciát mutat. A hatalmi erőviszonyok átrendeződése a nagyhatalmi versengés újbóli felerősödésével és a konfrontáció veszélyének növekedésével jár együtt. A 21. században a háború céljának változatlansága mellett annak színterei, formái és eszközei kibővülnek, jellemzői változnak, egyre inkább áttérjednek a biztonság nem katonai dimenzióira (pl. ún. hibrid hadviselés, proxy-erők alkalmazása).

Radikálisak a változások a technológiai környezetet érintően is. A minden területen jelen lévő mesterséges intelligenciával rendelkező robotok, a forradalmian fejlődő dróntechnológia, az ember-robot együttműködésben megvalósuló katonai feladatvégrehajtás, az automatizált döntéshozatali technológiák, a 3D-nyomtatás katonai alkalmazása, a kibertérműveletek és az irányított energiájú fegyverek, valamint a nagy pontosságú és autonóm csapásmérési képességekkel rendelkező haditechnikai eszközök alapjaiban változtatják meg a jelenlegi hadviselés szabályait és eljárásrendjét.

A jelenkori korszzerű háborúknak megváltozott a „győzelem” fogalma, ugyanis a támadó félnek a politikai cél elérése érdekében nem szükséges az ellenség területének elfoglalása, haderejének, fegyveres erőinek megsemmisítése, gazdasági potenciáljának teljes lerombolása. A győzelem kivívásához elegendő lehet az ellenség állami és közigazgatási vezetés-irányítás központjainak, létfontosságú infrastruktúrájának a támadása, a kommunikációs rendszerek működésének blokkolása, a politikai vezetés cselekvési képességének ellehetetlenítése, valamint az ellenség hadereje, katonai infrastruktúrája vonatkozásában a vezetési objektumokra történő csapásmérés, összességében tehát a célország feletti teljes körű ellenőrzés megszerzése.<sup>17</sup> A legújabb technológiák telepítésének új helyszíne a világűr

---

17 Különösen érdekes lehet e körben az ún. jogi hadviselés (*lawfare*) eszköztára, pl. visszaélésszerű perindítások gyakorlata. Ld. részletesen PETRUSKA Ferenc: A jogi hadviselés eszköztára. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/17, 5–11. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_17\\_Petruska%20Ferenc\\_%20A%20jogi%20hadvisel%C3%A9s%20eszk%C3%B6z%C3%A1ra.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_17_Petruska%20Ferenc_%20A%20jogi%20hadvisel%C3%A9s%20eszk%C3%B6z%C3%A1ra.pdf) (2024. 03. 21.), valamint a szerző jelen kötetben megjelent tanulmányát.

is, ami elsősorban a nagyhatalmak számára biztosít jelentős versenyelőnyt már békeidőszakban is.

2. A Stratégia számot vet a Magyar Honvédség lehetséges szerepvállalását igénylő fenyegetésekkel és kihívásokkal is. Megállapítja, hogy habár egy másik állam részéről hazánk ellen indítandó váratlan fegyveres támadásnak alacsony a valószínűsége, a Magyar Honvédségnek mindenkor képesnek kell lennie – a szövetséges erők beérkezéséig akár önállóan – egy fegyveres támadás elrettentésére, vagy annak bekövetkezése esetén az ország függetlenségének, területi egységének, határainak, állampolgárainak és anyagi javainak katonai védelmére. Ellenérdekeltebb állami szereplők az információs technológia eszközeivel a Magyar Honvédség vezetés-irányítási rendszerének megbénítására vagy működésének akadályozására is törekedhetnek. Ugyancsak alacsony valószínűségű, ám beláthatatlan következményekkel járna egy tömegpusztító fegyverekkel (akár nukleáris rakétarendszerekkel) végrehajtott támadás, melyek kapcsán a Honvédség képességeinek alkalmazása elkerülhetetlen lenne.

A 21. században egyre jellemzőbbé válnak a nem állami szereplők által kiváltott kockázatok is. E körben fokozott fenyegetést jelent a radikális ideológiák és a terrorizmus térhódítása, már korántsem csak Európán kívüli területeken. A tömeges méretekben megjelenő illegális migráció ugyancsak jelentős kihívás, melynek elhárítása érdekében a Honvédség a rendészeti szerveket aktívan támogatva lép fel.

A koronavírus-világjárvány rapid elterjedése és súlyos következményei rámutattak arra, hogy a haderő egy ilyen egészségügyi természetű válsághelyzet kezelésében is jelentős szerepet játszhat, különösen magas fokú szervezettsége, képességei és kiterjedt logisztikai infrastruktúrája segítségével. Emellett indokolt rámutatni a Honvédség katasztrófavédelmi feladatok ellátásában betöltött fontos szerepére is (ipari és természeti katasztrófák esetében egyaránt).

3. Hazánk védelmi adottságai körében a Stratégia rámutat, hogy a rendszerváltást (1989–90) követő időszakban jelentősen csökkent a haderőre fordított források mértéke, a jellemzően szovjet gyártmányú haditechnikai

rendszerek élettartama lejárt, a védelmi ipari kapacitások leépültek. A Zrínyi Program célkitűzései alapján jelentős változások indultak meg a fenti folyamatok kapcsán, így – egyebek közt – a haditechnikai rendszerek és a katonai infrastruktúra fejlesztése, az összkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenállóképesség elemeinek fejlesztése, valamint az állampolgárok biztonságtudatosságának fejlesztése körében is. Komoly kihívást jelent, és a modern haderő sikeres működtetésének érdekében nélkülözhetetlen az elkötelezett, célirányosan meghatározott tudáselemekben alapuló magas színvonalú képzésben, kiképzésben és folyamatos továbbképzésben részesülő, megfelelő fizikai állóképességgel és pszichikai terhelhetőséggel rendelkező, kompetens személyi állomány kialakítása is.

Magyarország sajátos földrajzi helyzetéből adódó sajátosság, hogy a NATO által azonosított keleti és déli fenyegetések, valamint az észak-, kelet- és dél-európai szárazföldi hadszínterek találkozási pontjánál helyezkedik el, és központi helyzete miatt háttérbázisként, felvonulási útvonalként, befogadó, összpontosítási, átcsoportosítási, felkészítési körzetként is funkcionálhat. A már korábban is említett, nagy kiterjedésű együttműködések (NATO, EU stb.) mellett nagy jelentősége van a térségünkben található regionális együttműködési fórumoknak is (pl. V4, Közép-európai Védelmi Együttműködés, Közép-európai Többnemzeti Hadosztályparancsnokság stb.).

4. Milyen lesz a jövő honvédelme? – teszi fel a kérdést a Stratégia. A válaszok pedig többrétűek. Általában véve kijelenthető, hogy a Magyar Honvédségnek a kor követelményeinek megfelelő, szemléletében, szervezeti kultúráját és haditechnikáját tekintve is megújult, jól szervezett, a nemzeti hagyományokat tiszteletben tartó és ápoló, önállóan, szövetségi és európai uniós keretek között is hatékonyan alkalmazható, képességeit tartalékos rendszerrel megerősítő, fenntartható haderővé kell válnia. Hazai és nemzetközi feladatai végrehajtása érdekében korszerűen felszerelt és kiképzett katonákkal, valamint rugalmasan alkalmazkodni képes, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható katonai képességekkel kell rendelkeznie. A korszerű haderőhöz elengedhetetlen a megfelelő és folyamatosan megújulni képes nemzeti védelmi ipar kialakítása és fenntartása.

Elsősorban állami szereplők részéről érkező fenyegetések esetében a Stratégia a védelem mellett az elrettentés fogalmát is ismeri. Egy erős és önállóan is reagálni képes nemzeti haderő önmagában is biztosítja azt az elrettentő erőt, amely egy méretével és potenciáljával összemérhető ellenfél számára megkérdőjelezi az esetleges támadás által elérhető célokat és előnyöket, egy megvalósult támadás esetén pedig képes az ország területének és szuverenitásának fegyveres védelmére.

A Stratégia hangsúlyozza, hogy a honvédelem nemzeti ügy, ezért a kormányzat és az államigazgatás minden szintjén és szervezetében ki kell alakítani az arra irányuló erőforrásokat és az erőfeszítéseket összehangoló együttműködést. Jóllehet az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegeből adódóan a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenállóképesség (ún. *reziliencia*) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében. Mindez magába foglalja a közigazgatás, a gazdaság, a társadalmi szerveződések és az egyének békeidőszaki felkészítését és fejlesztését is, mivel az ország biztonságát csak ezek együttes megléte és együttműködése biztosíthatja. Az ország ezen elvek szerinti védelmének megszervezése érdekében – az összkormányzati megközelítés jegyében – hatékony védelmi igazgatási rendszert kell működtetni. Az ellenállóképesség erősítését szolgálja a magyar nemzetgazdaság teljesítményének és a nemzeti védelmi ipar kapacitásainak fokozása. A Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie a hagyományos és a hibrid fenyegetések elleni fellépésre, a nemzeti ellenállóképesség katonai képességekkel történő növelésére, a honvédelmi ágazathoz tartozó létfontosságú (kritikus) rendszerelemek és egyes, a honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények őrzésére és védelmére, valamint a civil és rendvédelmi szervek feladatellátásának támogatására, a velük történő együttműködésre. Kiemelt szerep hárul e körben a katonai hírszerzést és elhárítást végző szerve, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra is.<sup>18</sup> Van a rezilienciának ugyanakkor egy civil komponense is. A polgári felkészültség ugyancsak az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladat, amelynek

---

18 A Szolgálat feladat- és hatásköreinek részletes szabályozását ld. a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 6-7. §-ában.

célja a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszeremlek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának, valamint a Magyar Honvédség és a NATO katonai erők civil erőforrásokkal történő támogatásának a biztosítása. A nemzeti ellenállóképesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amelyet ezért olyan irányban és módon szükséges fejleszteni, hogy képessé váljon az e követelményekből adódó feladatok eredményes végrehajtására.

Nyilvánvaló és egyértelmű követelmény, hogy hazánk és a Honvédség a nemzetközi együttműködésben továbbra is aktív és stabil szereplő legyen. A korábban már említett, szövetséges és uniós haderőkkel, biztonsági és védelmi célú szervezetekkel történő együttműködési képesség és készség fenntartása és fokozása kiemelt feladat. Különösen jelentős e körben az EU közös biztonság- és védelempolitikájának keretében működő Állandó Strukturált Együttműködés<sup>19</sup> szerinti kötelezettségek végrehajtása.

A Stratégia részletesen foglalkozik a humán komponenssel is. Nem kizárólag a Honvédség keretei közt szolgálatot teljesítő katonák, hanem a honvédelmi feladatok ellátása érdekében szolgálatot teljesítő civil személyek is e körbe tartoznak. A stabil és kiszámítható katonai életpálya biztosítása mellett a toborzás, a megtartóerő növelése, az előmeneteli és a juttatási rendszer fejlesztése is komoly kihívást jelentő feladat. A Honvédség utánpótlása érdekében a Stratégia feladatként határozza meg a hazafias és honvédelmi nevelés eredményességét, a releváns alapismereteknek a köznevelés, a szakképzés és a felsőoktatás intézményrendszerén keresztül megvalósítható, széleskörű társadalmi elterjesztését.

5. A fentiek alapján a Stratégia a megújuló Magyar Honvédség jellemzőit is tárgyalja. A Magyar Honvédség hazánk szuverenitásának, területi integritása szavatolásának elsődleges pillére. A haderő ennek megfelelően képes az Alaptörvényben és törvényekben megszabott feladatainak a kor színvonalán történő végrehajtására. Képes Magyarország biztonságának és szuverenitásának garantálására, egyrészt a nemzeti képességein alapuló, hiteles elrettentés útján, másrészt a szövetségi rendszer keretében. A

---

19 Permanent Structured Cooperation, rövidítve PESCO.



jövő magyar hadereje egy korszerűen felszerelt, magasfokú mobilitással és reagálóképességgel rendelkező szervezet, amely egyidőben képes folyamatosan fejlődni, alkalmazkodni és megújulni.

A humán komponens – személyi állomány – tekintetében a Honvédség nemcsak hivatásos és szerződéses katonákból, hanem az ő tevékenységüket támogató civilekből és ún. tartalékosokból is áll. A Stratégia a honvédelemhez szükséges képességeket átfogóan érintő fejlesztések tervszerű végrehajtásával egy önálló feladatvégrehajtásra felkészült, egyben a szövetségi rendszerbe illeszkedő Magyar Honvédség létrejöttét vetíti előre. Ugyancsak fontos, hogy a NATO Válságreakáló Rendszeréhez is illeszkedő nemzeti ellenállóképesség fejlesztése magas szinten tarthatja az állampolgárok biztonságérzetét és a válságidőszaki tevékenységben résztvevő elemek felkészültségét.

A Stratégia rámutat, hogy a jelen és a jövő hadviselése túllép a hagyományos értelemben vett fegyveres konfliktusok határain. A műveleti tér kiterjedésével a klasszikus szárazföldi és légierő haderőnemek mellett az elektromágneses tér, a kibertér és a világűr is egyre nagyobb szerepet kap a műveleti fölény megszerzésében és fenntartásában, mind az elrettentés, mind pedig válság vagy fegyveres konfrontáció időszakában. Ez megköveteli a klasszikus haderőnemhez tartozó képességek mellett az *új műveleti terek*, mint az elektromágneses, a kibertér és a világűrbe telepíthető eszközrendszerek koordinált fejlesztését. Az új magyar haderő a hagyományos szimmetrikus, valamint az aszimmetrikus hadviselés folytatására is képes, akkor is, ha irreguláris erőkkel vagy egyes képességeit tekintve fölényben lévő ellenféllel szemben kell fellépnie. A Stratégia a fentiek érdekében a szárazföldi, a légi és a kiberműveleti erők kapcsán is tartalmaz fejlesztési elgondolásokat csakúgy, mint a támogató (logisztikai, egészségügyi) képességek vonatkozásában. A katonai feladatok ellátását ún. *önkéntesen szerveződő területvédelmi erők* egészítik ki.

A vizsgált dokumentum a haderőfejlesztést a vezetés-irányítási, a harc- és harctámogató, a harckiszolgáló, az adaptációs-transzformációs, valamint a honvédelmi kiegészítő és hátországvédelmi képességek aktív fejlesztésével képzelel el. Ez utóbbinak egyik legfontosabb összetevője az egyre szélesebbé váló ún. *önkéntes tartalékos rendszer* személyi állománya.

6. A Stratégia a védelmi ipart érintően is tartalmaz célkitűzéseket. A nemzeti védelmi ipari kapacitások fenntartása és fejlesztése, valamint az önálló védelmi ipari kutatás-fejlesztési és innovációs rendszer kialakítása stratégiai kérdés, hiszen ezeken keresztül növelhető az ország védelmi hitelessége, rugalmassága és ellenállóképessége, továbbá rövid időn belül jelentősen csökkenthető külső védelemgazdasági és technológiai függősége. A Zrínyi Program megvalósítását ezért a hozzá kapcsolódó iparfejlesztési programok segítik. A magyar Kormány a fentiek értelmében gazdasági eszközökkel és ösztönzőkkel támogatja a védelmi szektort, lehetővé téve ezzel korszerű haditechnikai eszközök és felszerelések hazai bázison történő gyártását és fenntartását, az azokhoz szükséges gyártókapacitások kialakítását, az új eszközök üzemeltetéséhez és kiszolgálásához szükséges technológiaváltást, valamint a szakképzett munkaerő biztosítását. Tágabb értelemben a Stratégia rámutat, hogy a védelmi ipari kutatások és innovációk az egész gazdaság műszaki színvonalára kedvező hatást gyakorolnak.

7. A Stratégia utolsó pontjában a kitűzött célok elérésének anyagi alapjait vizsgálja. Kimondja, hogy a haderő fejlesztésének egyik meghatározó feltétele a honvédelmi ágazat részére a nemzetgazdaság teljesítőképességével arányos mértékben biztosított erőforrások rendelkezésre állása és azok hatékony felhasználása. A NATO-tagságból eredő követelményeknek megfelelően 2024-re a védelmi kiadások a GDP 2%-át kell elérniük. Az ún. védelmi költségvetés megfelelő arányai alapvető feltételét képezik a Zrínyi Program megvalósításának.

Végezetül a Stratégia utal rá, hogy időhorizontja alapvetően hosszabb távra tekint előre, azonban a biztonsági környezetben vagy a honvédelmi igazgatás rendszerében bekövetkező jelentős változások függvényében felülvizsgálatát szükség szerint, de legalább négyévente végre kell hajtani.

#### **IV. A különleges jogrend alkotmányos szabályozása**

A legfőbb magyar jogforrás, azaz kartális alkotmányunk a különleges jogrend (más megnevezésekkel: rendkívüli jogrend, szükséghelyzetek, minősített időszakok) szabályozását csak az 1989-es rendszerváltás óta

tartalmazza, a korábbi, jogállaminak nem tekinthető rendszer ugyanis e kérdés rendezését szükségtelennak tartotta.<sup>20</sup> A jogállami fordulatot követő alkotmányos reguláció a vonatkozó rendelkezéseket elszórtan, jórészt az állami szervekhez kötődően szabályozta.

A 2012-ben hatályba lépett új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye már egységes és önálló, külön fejezetet szentel a különleges jogrend szabályainak. Míg korábban összesen hatféle esetet sorolt fel (rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, terrorveszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás), addig az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása – 2022. november 1-jei hatállyal – átalakította a szabályozást, és az esetek számát háromra csökkentette (hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet). A következőkben a hatályos szabályozás főbb új elemeit mutatjuk be.<sup>21</sup>

---

20 Ld. pl. HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2, 16–17. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021\\_2\\_Hoffman%20Istv%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l\\_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20C3%A9s%20a%20v%C3%A1l%C3%A1s%20kezel%C3%A9s%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I..pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_2_Hoffman%20Istv%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20k%C3%BCI%C3%B6nleges%20jogrend%20C3%A9s%20a%20v%C3%A1l%C3%A1s%20kezel%C3%A9s%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I..pdf) (2024. 03. 21.)

21 A különleges jogrend itt bemutatandó szabályait az Alaptörvény 48–56. cikkei tartalmazzák. Itt jelezzük, hogy az elmúlt időszakban a témakörrel kapcsolatos nemzetközi kitekintések feldolgozása nagy terjedelmű tanulmánykötetekben jelent meg. Ld. ezek közt: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021; Zoltán, NAGY – Attila, HORVÁTH (szerk.): *Emergency Powers in Central and Eastern Europe*. Budapest–Miskolc, Mádl Ferenc Intézet, 2022; KELEMEN Roland – PETRUSKA Ferenc – SPITZER Jenő – VIKMAN László: *Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozásra*. In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi–Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2023, 44–94. <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/A%20V%C3%89DELMI%20C3%89S%20BIZTONS%C3%81GI%20SZAB%C3%81LYOZ%C3%81S%20MAGYARORSZ%C3%81GI%20REFORMJA%202023%2009%2001.pdf> (2024. 03. 21.)

1. Hadiállapot kihirdetésének a következő esetekben van helye:
  - háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély esetén,
  - külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye esetén, vagy
  - kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén.

Valójában tehát a „hadiállapot” elnevezés alatt az Országgyűlés lényegében egybeolvasztotta a korábbi rendkívüli állapotra, megelőző védelmi helyzetre és váratlan támadásra (részben adott esetben a terrorveszélyhelyzetre is) vonatkozó esetköröket. Abban nem történt változás, hogy hadiállapot kihirdetéséhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának egyetértése szükséges.<sup>22</sup> Jelentős változás viszont, hogy a korábbi szabályozástól eltérően, mely rendkívüli állapot időszakában egy ún. Honvédelmi Tanács létrehozását és működtetését írta elő (bár erre szerencsés módon sosem került sor), a hatályos szabályozás már kizárólag a Kormány számára ad – szükség szerinti – cselekvési lehetőséget. Alaptörvényünk szerint hadiállapot idején a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat, valamint dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról.

2. Szükségállapot kihirdetésének a következő esetekben van helye:
  - az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény esetén, vagy

---

22 Igen izgalmas kérdésnek tekinthető, hogy vajon a „kihirdetés”-nek milyen jogi formát kell öltenie, s ennek tükrében az alkotmánybírósgági felülvizsgálat alá eshet-e. Ld. CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2023/3, 6–10. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK\\_MT\\_2023\\_3\\_CSINK\\_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrend%20bevezet%C3%A9s%C3%A9nek%20alkotm%C3%A1nyjogi%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2023_3_CSINK_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrend%20bevezet%C3%A9s%C3%A9nek%20alkotm%C3%A1nyjogi%20megk%C3%B6zel%C3%ADt%C3%A9se.pdf) (2024. 03. 21.)

- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén.

A szükségállapot tényállási elemeinek szabályozása keveset változott. Új elemként jelenik meg az ún. „felforgató” tevékenység lehetősége,<sup>23</sup> valamint mindkét esetkört érintően az, hogy nem csak fegyveresen (vagy felfegyverkezve) valósíthatók meg a súlyos cselekmények. (A második esetkörből eltűnt az „erőszakos” jelző is, és helyébe a „jogellenes” lépett.) Ezzel reagált az alkotmányozó hatalom arra, hogy az ilyen jellegű támadó magatartások akár a kibertérben, az információs technológia eszközei útján is megvalósíthatók.

Nem változott az a szabály, hogy a szükségállapot kihirdetéséhez az összes országgyűlési képviselő kétharmadának egyetértése szükséges. Ugyancsak változatlan az időhorizont, figyelemmel arra, hogy szükségállapot harminc napra hirdethető ki; mely azonban az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával harminc nappal meghosszabbítható, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.

Nagymértékű változást jelent viszont, hogy szükségállapot kihirdetése esetén a köztársasági elnöknek már nincs rendeletalkotási hatásköre; és nem szól az Alaptörvény arról sem, szükségállapot idején van-e helye a Magyar Honvédség felhasználásának.

3. Jelentősebb változás állt be a veszélyhelyzet kihirdetésének okai körében. A hatályos alkotmányos szabályozás szerint: a Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius

---

23 Ennek definíciója egyelőre nem ismert, az Alaptörvény-módosítás indokolása sem határozza meg. Ld. a fogalom kapcsán JAKAB András – TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 8. kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2021, 474–475. Az új szükségállapot szabályozás részben a korábbi terrorveszélyhelyzet tényállási elemeit is magában foglalhatja. Ld. ennek kapcsán – a korábbi és az új szabályozás részletes elemzésével – HORVÁTH Attila: *A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében*. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 133–135.

katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében hirdetheti ki. Egyrészt korábban a szomszédos államban fennálló helyzetre történő utalás az Alaptörvényben nem szerepelt (ez már 2022. május 25-én megváltozott, az orosz–ukrán konfliktus eskalálódására tekintettel), másrészt az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség nem pusztán példálózóan, hanem a kihirdetés konkrét lehetősége okaként nyert szabályozást.<sup>24</sup>

Fontos új, garanciális szabály, hogy veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki – ez azonban az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbítható, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll. A felhatalmazáshoz nem az összes, hanem a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazata szükséges. Szemben az „eredeti” harmincnapos határidővel, a meghosszabbítás elméletileg határozatlan ideig tarthat – természetesen figyelemmel arra az alkotmányos szabályra, mely szerint a különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Valójában azonban a meghosszabbításnak gátat szab a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 82/A. §-a, mely ennek időtartamát legfeljebb 180 napban határozza meg.<sup>25</sup>

---

24 A korábbi alaptörvényi szabályozás kapcsán mind közéleti, mind tudományos berkekben vitát váltott ki, hogy a világiárvány megfeleltethető-e az „elemi csapás” fogalmának. Ld. pl. SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. In: *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3, 131–133; igen részletes elemzéssel ld. HORVÁTH Attila: A 2020-as Covid-veszélyhelyzet alkotmányjogi szemmel. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 156–159. Az alkotmányos szabályok és a katasztrófavédelmi törvény szabályozása kapcsán ld. még KLEIN Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, 2020/ klsz., 220–222; JAKAB – TILL (2021) i. m. 464–465. A korábbi alaptörvényi szabályozás kapcsán ld. még – számos más forrás mellett – pl. TILL Szabolcs: *A különleges jogrend* (2.3. pont). In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. <https://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2024. 03. 21.)

25 2022 májusa óta az orosz–ukrán konfliktusra történő hivatkozással a ve-

4. A különleges jogrend egyes eseteire vonatkozó közös szabályok körében a korábbi alaptörvényi szabályozás jelentősen nem változott meg (pl. változatlan maradt az ún. „alkotmányossági minimum” kapcsán a korlátozható alapvető jogok köre,<sup>26</sup> az Országgyűlés felosztatásának tilalma hadiállapot és szükségállapot időtartama alatt, a köztársasági elnöknek az Országgyűlést helyettesítő jogköre, a különleges jogrend idején alkotott rendeleteknek a különleges jogrend megszűnésekor történő automatikus hatályvesztése stb.). Ami radikális változásnak tekinthető, hogy mindhárom különleges jogrendi időszakban a Kormánynak vannak érdemi cselekvési lehetőségei – és kötelezettségei –, különös tekintettel a törvényi erővel bíró rendeletek megalkotásának lehetőségére. Tehát, amint erre korábban utaltunk, a régebbi alkotmányos szabályok által a rendkívüli és a szükségállapotban (elméletben) lehetővé tett, „normál” jogrend idején nem létezett rendeletalkotási lehetőségek megszűntek (a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök tekintetében).

A Kormány e széles hatáskörű hatalmi centrumként történő kijelöléséhez – garanciális jelleggel – fokozott felelősséget is társít az Alaptörvény. Egyebek közt a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, mely különleges jogrend idején az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja. A Kormány a különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletről

---

szélyhelyzet folyamatosan fennáll. A kézirat lezárásakor az Országgyűlés már elfogadta az újabb felhatalmazást (2023. évi LXXII. törvény), mely 2024. május 23-ig teszi lehetővé a veszélyhelyzet meghosszabbítását. [A kézirat lezárását követően a 2024. évi VIII. törvény újabb felhatalmazást biztosított 2024. november 19-ig.]

26 Ld. ennek kapcsán SABJANICS István: Az Alaptörvény kilencedik módosításának államigazgatási vonatkozásai a különleges jogrendet illetően. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/9, 8–9. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK\\_MT\\_2022\\_9\\_SABJANICS\\_Istv%C3%A1n\\_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%A9ny%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1si%20vonatkoz%C3%A1sai%20a%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendet%20illet%C5%91en.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_9_SABJANICS_Istv%C3%A1n_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%A9ny%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1si%20vonatkoz%C3%A1sai%20a%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendet%20illet%C5%91en.pdf) (2024. 03. 21.)

folyamatosan köteles tájékoztatni a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. Különleges új szabály továbbá, hogy az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti. A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja – ez esetben azonban a fent felsorolt szerveket erről köteles folyamatosan tájékoztatni.

## V. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény

A 2018-22-es országgyűlési ciklusnak a témánk szempontjából egyik legnagyobb horderejűnek tekinthető jogalkotási aktusa a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (Vbt.).<sup>27</sup> A tör-

---

<sup>27</sup> A törvény rövid és átfogó bemutatását ld. pl. KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi- és biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédségi Szemle*, 2022/1, 8–10. A törvény – és a kilencedik Alaptörvény-módosítás – történeti előzményei kapcsán kiterjedt elemzést végzett: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/37. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_37\\_FARKAS%20C3%81-KELEMEN%20R\\_Az%20Alapt%20C3%B6rv%20C3%A9ny%20kilencedik%20m%20C3%B3dos%20C3%ADt%20C3%A1sa,%20valamint%20a%20v%20C3%A9delmi%20C3%A9s%20biztons%20C3%A1gi%20te%20C3%A9kenys%20C3%A9gek%20C3%B6szszehangol%20C3%A1s%20C3%A1r%20C3%B3l%20sz%20C3%B3l%20C3%B3%202021.%20C3%A9vi%20XCIII.%20t%20C3%B6rv%20C3%A9ny%20megalkot%20C3%A1s%20C3%A1nak%20t%20C3%B6rt%20C3%A9nelmi%20el%20C5%91zm%20C3%A9nyei.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_37_FARKAS%20C3%81-KELEMEN%20R_Az%20Alapt%20C3%B6rv%20C3%A9ny%20kilencedik%20m%20C3%B3dos%20C3%ADt%20C3%A1sa,%20valamint%20a%20v%20C3%A9delmi%20C3%A9s%20biztons%20C3%A1gi%20te%20C3%A9kenys%20C3%A9gek%20C3%B6szszehangol%20C3%A1s%20C3%A1r%20C3%B3l%20sz%20C3%B3l%20C3%B3%202021.%20C3%A9vi%20XCIII.%20t%20C3%B6rv%20C3%A9ny%20megalkot%20C3%A1s%20C3%A1nak%20t%20C3%B6rt%20C3%A9nelmi%20el%20C5%91zm%20C3%A9nyei.pdf). A törvényt részleteiben, fejezetenként mutatja be: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2023, III–XV. fejezet. <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/A%20V%20C3%89DELMI%20C3%89S%20BITONS%20C3%81GI%20SZAB%20C3%81LYOZ%20C3%81S%20MA->



vény a Nemzeti Biztonsági Stratégia alapulvételével készült, és számos olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek korábban a honvédelmi tárgyú (olykor részlegesen más, pl. katasztrófavédelmi tárgyú) törvényekben jelentek meg.

1. A törvény javaslatához fűzött indokolás kiemeli, hogy 2013-tól Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. Egyebek közt az arab tavasz, a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, Európában bekövetkezett terrorcselekmények, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését.

Az új törvénnyel a jogalkotó az addig jellemző ágazati működést kiegészítette az *összkormányzati koordináció* és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a Vbt. egy védelmi és biztonsági reform alapját tette le, melyre a következő években felépíthető lesz a technológia és a biztonsági környezet prognosztizálható változásaiból adódóan az egyes ágazatok összehangolt fejlesztése is.

Ehhez a törvény egyszerre épít a hazai történelmi előzményekre, az elmúlt évek szabályozási és válságkezelési tapasztalataira, a transzatlanti térségben egyre jellemzőbb átfogó nemzetbiztonsági megközelítésre, a NATO nemzeti ellenálló képesség fejlesztését célzó törekvéseire, valamint e témakörök hazai és külföldi tudományos elemzéseire. A törvény célja

tehát az *átfogó megközelítés* meghonosítása és megalapozása Magyarország védelme és a nemzet biztonságának szavatolása terén, amivel az ágazati sajátosságokat érintetlenül hagyva, az ágazati irányítás rendszerét továbbra is fenntartva, de a válságkezelésre való felkészülés és a válsághelyzeti működés koordináltságát fokozva, a válságkezelési szabályozást korszerűsítve, valamint a nem állami szereplők felkészültségét és biztonságtudatosságát fokozva kívánja a jogalkotó megerősíteni hazánk és nemzetünk biztonságát. Az indokolás szerint a hatékony válságkezelés elengedhetetlen feltétele a jellemzően rövid idő alatt megváltozott körülményekhez való gyors alkalmazkodási képesség megléte is. Erre tekintettel a Vbt. megalkotása során kellő hangsúly került az alkalmazkodás feltételeinek – egyéni és ösztársadalmi szinten történő – biztosítására is.

2. A törvény – alapelvi jelleggel – kimondja, hogy Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni. Világossá teszi tehát, hogy egyfajta „keret”-törvényként kell a Vbt.-re tekinteni minden olyan esetben, ha a jogalkotó a védelmi és biztonsági kérdések kapcsán új jogszabályokat alkot (ez tükröződik – egyebek mellett – a hatályos honvédelmi törvényben is).

A törvény szerint a fentiekben meghatározottak biztosításának és az ezzel összefüggő korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása *állami feladat*. A meghatározott követelmények érvényre juttatásának és – szükség esetén – Magyarország fégyveres védelmének három pillére:

- a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség;
- a rendvédelem és a rendvédelmi szervek (a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv); valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatok.<sup>28</sup>

---

28 Jelenleg egy katonai (a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat), valamint négy

Ezekkel a szervekkel a fenti, alapvető jellegű követelmények megvalósítása érdekében minden (civil) közigazgatási szerv<sup>29</sup> köteles együttműködni.

A törvény külön alcímet szentel az „Alapelvek” körének. E körben kiemelés érdemel a közösségi mértékű biztonság előtérbe helyezése, az *összehangolt működés* követelménye és az is, hogy az esetleges jogkorlátozások arányos mértékűek legyenek.

3. A korábbi évtizedekben a honvédelmi törvények jellegzetes szabályozási tárgya volt az ún. alapvető honvédelmi kötelezettségek rendszerének tárgyalása. Ezek általános szabályozását a Vbt. vette át, jelenlegi elnevezésük: védelmi és biztonsági kötelezettségek. Fontos rámutatni, hogy a vonatkozó szabályrendszer többszintű: alapjait az alkotmány,<sup>30</sup> míg bizonyos részletes rendelkezéseket továbbra is a honvédelemről szóló törvény szabályoz. A védelmi és biztonsági kötelezettségek a következők:

- fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat (hadiállapot idején),
- polgári védelmi kötelezettség,
- honvédelmi munkakötelezettség (hadiállapot idején),
- gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, valamint
- védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

Indokolt hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény alapján:

- katonai szolgálati kötelezettség csak magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgár férfiakat,
- honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség csak magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állam-

---

polgári nemzetbiztonsági szolgálat működik Magyarországon. A polgári szolgálatok: az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Nemzeti Információs Központ.

29 A törvény értelmező rendelkezése értelmében a „közigazgatási szerv” fogalma alatt csak a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek értendők (tehát a Kormány irányítása alól kivett egyes autonóm jogállású szervek és a helyi önkormányzatok nem). Ld. a Vbt. 5. § 5. pontját.

30 Az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése a katonai szolgálatról, (4) bekezdése a honvédelmi munkakötelezettségről, (5) bekezdése a polgári védelmi szolgálatról, (6) bekezdése pedig a gazdasági és anyagi szolgáltatásról szól.

- polgárokat (tehát nőket is), míg
- gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség mindenkit (tehát nem csak természetes személyeket, hanem szervezeteket is) terhel.

A Vbt. azonban azt is kimondja, hogy a katonai szolgálati, a polgári védelmi és a honvédelmi munkakötelezettségek közül egyazon természetes személyre és egyazon időszakra nézve csak egy kötelezettség teljesítése rendelhető el. Garanciális jelentőségű szabály továbbá az is, hogy a törvény szerinti védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítésével összefüggő közigazgatási döntések, intézkedések jogorvoslattal, közigazgatási perben megtámadhatóak.

A védelmi és biztonsági kötelezettségek közül a törvény hármát szabályoz részletesen, mivel a másik kettő (a hadiállapot időszakában elrendelhető kötelezettségek) részletes rendezését a honvédelmi törvény tartalmazza. A kötelezettségeket e helyütt röviden mutatjuk be.

a) A *polgári védelmi kötelezettség* céljai fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában:

- az emberi élet védelme,
- az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme,
- a győnybiztonság megóvásának előmozdítása, továbbá
- humanitárius feladatok ellátása.

A polgári védelmi kötelezettség részkötelezettségei az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési és a polgári védelmi szolgálat teljesítésére irányuló (ún. szolgálatadási) kötelezettség. Az ezen kötelezettséggel kapcsolatos ügyekben általában a polgármester jár el.

b) A *gazdasági és anyagi szolgáltatás* célja az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok más módon nem biztosíthatók. Mint erre korábban utaltunk, ez a szolgáltatási kötelezettség nem csak természetes személyeket, hanem szervezeteket (elsősorban gazdasági társaságokat) is terhelheti.

Ez a kötelezettség igen széleskörű lehet. Indokoltá válhat pl. ingatlanok vagy ingó vagyontárgyak ideiglenes igénybevételre történő átadása, tartalékok és készletek képzése, deviza- vagy nemesfémkészletek országból történő kivitelének felfüggesztése, termelő üzem működésének átalakítása, adatszolgáltatás stb.

A szolgáltatás igénybevételéről az ún. igénybevételi hatóság dönthet. Ez a szerv lehet a Kormány vagy miniszter, a területi védelmi bizottság elnöke, a polgármester, adott esetben a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, vagy hadiállapotban a katonai szervezet parancsnoka is. Ha a szolgáltatás teljesítése miatt az érintett személyt vagy szervet vagyoni hátrány éri, főszabály szerint ezért kártalanítást kaphat.

c) A *védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség* lényegét az jelenti, hogy bizonyos, a törvényben megjelölt cselekmények vagy körülmények fennállása esetén az, aki ezt észleli, köteles bejelenteni a meghatározott szervek részére. Ide tartoznak pl. a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekmények, a katasztrófák, vagy ezek közvetlen veszélye. A bejelentés teljesítése számos szerv felé lehetséges, e körben a törvény nevesíti pl. a rendőrséget, a honvédelmi szervezeteket, a katasztrófavédelmi szervet, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, vagy az önkormányzatok hivatalait.

4. A törvény számos egyéb témát felölel, így többek közt szól a védelmi és biztonsági célú tervezés, a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése és mozgósítása, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) rendszere, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere, a kötelezettségek ellenőrzése, az ún. összehangolt védelmi tevékenység, valamint a NATO és az EU válságkezelési rendszereiben történő nemzeti részvétel szabályairól. Ezek részletes bemutatását jelen keretek közt mellőzzük, kitérünk azonban még a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer sajátosságaira. Ennek szabályait a korábbi évtizedekben ugyancsak a honvédelmi törvények tartalmazták.

A Vbt. a védelmi és biztonsági tevékenységek legfelső szintű irányítása kapcsán kiemeli az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és az

egy- egyes közigazgatási ágazatok irányításáért felelős miniszterek, valamint a védelmi és biztonsági szervezetek szerepét. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában ugyanakkor még igen nagyszámú más állami szervezet is részt vesz (így pl. a Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, a bíróságok és ügyészségek, egészségügyi, oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a nemzeti hírügynökség, a közlekedési, szállítási, hírközlési, informatikai szervek, az állami posta, a Magyar Nemzeti Bank, közüzemi szolgáltatást végző szervek stb.).

Szűkebb értelemben szól a törvény a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszeréről. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetése a következőkben ragadható meg:

- az ország és a nemzet védelmében és biztonságának fenntartásában és fejlesztésében érintett valamennyi szerv és szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása,
- az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,
- a különleges jogrendi működésre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,
- az ágazatokon átívelő feladatok ellátására való felkészülés és ezek gyakorlásának összehangolása,
- jogszabályban meghatározottak szerint az egyes ágazatokon átívelő tevékenységek szakmai irányítása, valamint
- a védelmi és biztonsági célú tevékenységekkel és az ezekre való felkészüléssel összefüggő ellenőrzések végrehajtása.

Látható, hogy a koordinációs feladatoknak a törvény kiemelt jelentőséget tulajdonít.

A szervezetrendszer három szinten működik: a védelmi és biztonsági igazgatási központi, területi és helyi szervekre tagolódik. A központi szervet a Kormány jelöli ki rendeletben, jelenleg ez a Védelmi Igazgatási Hivatal.<sup>31</sup> A Hivatal ún. központi hivatali jogállású szerv, miniszter irányítása és főigazgató vezetése alatt működik. A területi és helyi szervek elnevezése: területi és helyi védelmi bizottságok. Szemben a központi szervvel, mely

---

31 Ld. a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendeletet.

2022-ben jött létre, a védelmi bizottságok rendszere már a korábbi évtizedekben is létezett. Ezekben a sajátos jogállású közigazgatási szervezetekben egyszerre jelenik meg a civil (területi államigazgatási és önkormányzati igazgatási) és a katonai, valamint rendészeti közigazgatás képviselője. A területi védelmi bizottságok koordinációs feladataik mellett jogosultak bizonyos szolgáltatások igénybevételének elrendelésére, bizonyos halasztást nem tűrő esetekben akár a lakosság kimenekítésének elrendelésére, polgári védelmi szervezetek alkalmazására is. A helyi védelmi bizottságok ugyancsak elsődlegesen a koordináció szervei, de bizonyos esetekben intézkedhetnek pl. a védekezéshez igénybe vehető állomány és eszközök átcsoportosítására és bevonására is. Említést érdemel az is, hogy a törvény számos feladatot kifejezetten a polgármesterek számára is meghatároz.

5. A magyar közigazgatási szankciórendszert érintően említést érdemel, hogy a Vbt. a törvényben meghatározott egyes kötelezettségek megszegését szabályszegésnek tekinti, mely a kormányhivatal által lefolytatandó közigazgatási hatósági eljárást von maga után. A kormányhivatal a jogsértő magatartás megállapítása esetén védelmi és biztonsági bírságot szabhat ki.

6. Végezetül a törvény kapcsán utalunk még arra, hogy a – korábban ugyancsak a honvédelmi törvényekben szabályozott – különleges jogrendre történő felkészülés, illetve az ezen időszakokra irányadó működés, és a bevezethető rendkívüli intézkedések köre ugyancsak a Vbt.-ben nyert szabályozást. E körben alapvetően a Kormánynak – rendeleti úton bevezethető – intézkedéseit általánosságban rendezi a törvény, ideértve az alapvető jogok korlátozhatóságának kereteit is. Ez utóbbi kapcsán említést érdemel, hogy a jogkorlátozás kizárólag célhoz kötötten, a szükségességi-arányossági követelmények megtartásával lehetséges.

A különleges jogrenddel összefüggésben megalkotott kormányrendeletek esetében – az operativitás érdekében – nem kötelező a hivatalos lapban történő kihirdetés. E rendeleteket – az aláírás napján – az ún. lineáris műsorszolgáltatók hírműsoraiban, a napilapokban, az internetes hírmegosztó portálokon, valamint akár hirdetmény útján, térítésmentesen lehet kihirdetni. Ha ez bármely okból akadályba ütközne, a törvény

szerint a kihirdetést a rendvédelmi szervek és a Honvédség technikai eszközeinek igénybevételével kell a lehetséges mértékben megvalósítani.

## VI. A honvédelmi törvény

A 2018-22-es országgyűlési ciklusban, az új megközelítésben létrehozott biztonsági-védelmi rendszer kialakításához kapcsolódó szabályrendszert érintően kell szólnunk *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényről* is (Hvt.). E törvény a fent bemutatott két stratégia mellett már a Vbt. szabályrendszeréből is merít és azokhoz igazodik. Tanulmányunk szempontjából a törvényből elsősorban az irányítási-igazgatási-szervezeti jellegű szabályok rövid bemutatására szorítkozunk.

1. A Hvt. javaslatához fűzött indokolás kiemeli, hogy az új törvény a 2011-ben elfogadott korábbi honvédelmi törvény fenntartható elemeit emeli át a kor elvárásaihoz, követelményeihez történő igazítással, illetve az Alaptörvény kilencedik módosítását szem előtt tartva, a különleges jogrendi szabályokat pontosítja, békeidőszaki feladatokként meghatározva egyes korábbi különleges jogrendi feladatokat. A megváltozott biztonságpolitikai környezet következtében különösen a Honvédség feladatrendszerét érintő részben jelennek meg új szabályok, amelyek közös jellegzetessége a döntés időbeliségének elvárása. Az időben történő reagálás követelményének megfelelés igénye a törvény új szabályaiban visszatérő jelleggel kimutatható, visszahatva az irányítási jogkörök szabályozására is. A fentiekre tekintettel az új törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer egészét.

2. A Hvt. – a korábbi honvédelmi tárgyú törvényekhez hasonlóan – leszögezi, hogy a honvédelem nemzeti ügy. A törvény szerint Magyarország a honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére, így nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és más szervek közreműködé-



sére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.

3. A honvédelem irányítása körében a törvény – hasonlóan a korábbi honvédelmi törvényekhez – az Országgyűlést, a köztársasági elnököt, a Kormányt és tagjait (különösen a honvédelemért felelős minisztert), valamint egyéb, közreműködő szerveket nevesít. Fontos kiemelni, hogy a Honvédséget vezető Honvéd Vezérkar főnökének tevékenységét a honvédelemért felelős miniszter irányítja.<sup>32</sup>

4. Mint arra korábban is utaltunk, a korábbi törvényi szabályokban honvédelmi kötelezettségeknek nevezett előírások kettéváltak. Egy részük a Vbt.-be – mint védelmi és biztonsági kötelezettség – került be. A Hvt. ugyanakkor megtartja a „honvédelmi kötelezettségek” elnevezést, s ezek közt első helyen szabályozza a hadkötelezettséget.

A hadkötelezettség – hadiállapot idején – az Alaptörvény szerinti (fegyveres vagy fegyver nélküli) katonai szolgálati kötelezettségből, valamint járulékos (adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési) kötelezettségekből tevődik össze. A fegyveres katonai szolgálat célja a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése. A fegyver nélküli katonai szolgálat célja a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés. Fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítése iránt kérelmet a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szervének vezetőjéhez lehet benyújtani. A katonai szolgálat alóli mentesítés körében irányadó – a korábbi évtizedekhez hasonlóan – az ún. meghagyás intézménye. A meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, őket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatják be.

---

32 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 112. § 1. pontja szerint a kézirat lezárásakor a honvédelmi miniszter.

Ugyancsak honvédelmi kötelezettség a honvédelmi munkakötelezettség. A törvény értelmében a kötelezett az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében tartós vagy időleges honvédelmi munkakötelezettség keretében, képességeinek és egészségi állapotának megfelelő fizikai vagy szellemi munkát teljesít a számára kijelölt munkahelyen.

5. Említést érdemel, hogy a Hvt. – a Vbt.-hez hasonlóan – egyes felsorolt kötelezettségek megszegése esetén lehetővé teszi, hogy a kormányhivatal – hatósági eljárás keretében – ún. honvédelmi bírságot szabjon ki.

6. A törvény – szintén több évtizedes „minta” alapján – meghatározza a Magyar Honvédség jogállását is. A Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő, békében az önkéntességen, hadiállapotban az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló fegyveres erő, amelynek szervezetét a Honvéd Vezérkar és az alárendeltségébe tartozó honvédségi szervezetek összessége képezi. Egyes honvédségi szervezetek törvényben meghatározott katonai igazgatási feladatokat is ellátnak. A Honvédség feladatait – a törvényben meghatározott körben – fegyverhasználati joggal vagy fegyverhasználati jog nélkül látja el.<sup>33</sup>

A Honvéd Vezérkar a Honvédség felső szintű tervező-szervező és katonai tevékenységének vezető szerve. Ezt a szervet a Honvéd Vezérkar főnöke<sup>34</sup> vezeti, egyben – bizonyos kivételekkel – irányítja a honvédségi szervezeteket. Egyebekben a honvédelmi szervezetek élén parancsnokok állnak.

A katonai igazgatási szervezet kétszintű: központi katonai igazgatási szervből és területi katonai igazgatási szervekből áll. A központi szerv

---

33 A honvédségi ún. „közreműködési” típusú feladatok részletes elemzését ld. TILL Szabolcs Péter: A Magyar Honvédség feladatrendszerének újraszabályozása az új honvédelmi törvény tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2023/6. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2023\\_6\\_TILL\\_Szabolcs\\_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20%C3%BAjraszab%C3%A1lyoz%C3%A1sa%20az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20t%C3%BCkr%C3%A9ben%20.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_6_TILL_Szabolcs_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20%C3%BAjraszab%C3%A1lyoz%C3%A1sa%20az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20t%C3%BCkr%C3%A9ben%20.pdf) (2024. 03. 21.)

34 Korábbi elnevezése: a Magyar Honvédség parancsnoka.

a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve;<sup>35</sup> a területi szervek pedig a hadkiegészítő és toborzó központok és irodák.<sup>36</sup>

A Honvédség személyi állománya a honvédeken (és egyéb foglalkoztatottakon) túl tartalékos állományból is áll. Az *önkéntes tartalékos rendszer* fenntartása az Alaptörvényből fakadó kötelezettség. A tartalékos állományba az önkéntes tartalékos, a hadkötelezettség időszakára katonai szolgálatot önkéntesen vállalt honvédelmi alkalmazott, a kiképzett hadköteles, valamint a kiképzetlen hadköteles tartozik.

A törvény „egyes biztonsági intézkedések” körében külön szól a katonai rendészetről. A katonai rendészet rendeltetése a katonai rend és fegyelem megtartása, valamint a honvédelmi szervezetek tevékenységének rendészeti biztosítása, továbbá a törvényben meghatározott rendészeti feladatok ellátása. A katonai rendészek számára a törvény különleges intézkedési lehetőségeket biztosít, melyek sokban hasonlítanak a rendőrség hivatásos állományú tagjainak jogköreihez. Szintén ehhez hasonlóan a katonai rendész által foganatosított intézkedés kapcsán jogorvoslati kérelem (panasz) benyújtásának van helye, melyet a Honvéd Vezérkar főnöke közigazgatási hatósági eljárásban bírál el.

A honvéd által alkalmazható legsúlyosabb kényszerítő eszköz a lőfegyverhasználat. Ennek lehetséges eseteit, feltételeit és módját a törvény részletesen rendezi (hasonlóan a rendészeti szervek tagjainak lőfegyverhasználatához). Lehetőség van ugyanakkor egyéb, enyhébb súlyú kényszerítő eszközök (pl. testi kényszer, gumibot, könnygázcsozóró készülék, elektromos sokkoló eszköz, bilincs) alkalmazására is. A honvédek által alkalmazott kényszerítő eszközök kapcsán ugyancsak benyújtható panasz a Honvéd Vezérkar főnökéhez. Polgári személyek, ha a kényszerítő eszköz alkalmazása alapvető jogukat sértette, kérhetik azt is, hogy panaszukat elsőként az alapvető jogok biztosa vizsgálja meg.

---

35 A kézirat lezárásakor a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 17. §-a szerint ez a szerv a Magyar Honvédség Katonai Igazgatási és Központi Nyilvántartó Parancsnokság.

36 A fenti rendelet 18-19. §-a szerint az ország területét lefedve 7 hadkiegészítő és toborzó központ, valamint 20 hadkiegészítő és toborzó iroda működik. Ezenfelül e szervek feladatainak támogatására toborzó pontok is működhetnek.

7. Végezetül utalunk arra, hogy a törvény alapján bizonyos esetekben, amikor a honvédelmet érintő, az ország biztonságát veszélyeztető helyzetek állnak fenn – de különleges jogrend kihirdetésére nem kerül sor –, a Kormány különleges intézkedések bevezetésére is felhatalmazást kap. Ilyenkor ún. *honvédelmi válsághelyzet* elrendelésére kerülhet sor a Kormány részéről. Ennek hiányában is azonnali kormányzati intézkedéseket kell foganatosítani továbbá az országot ért váratlan támadás elhárítása érdekében. Ezek a szabályozási elemek ugyancsak rendelkeznek – hosszú évekre visszatekintő – előzményekkel.<sup>37</sup>

## VII. Összegzés helyett

A tanulmányban bemutatott, megújult jogi környezet céljai világosan körülhatároltak: a jogalkotó igyekszik megalapozott és egyértelmű válaszokkal felelni az új típusú biztonságpolitikai kihívásokra.<sup>38</sup> A katonai és rendészeti tevékenységek közelítésének, a szinergiák lehetséges kihasználásának terveit elsősorban a védelmi-biztonsági szabályozás új rendszere mutatja meg, ezek értékelése azonban ma még korai lenne.<sup>39</sup>

---

37 A 2011-es honvédelmi törvényben még ún. „honvédelmi veszélyhelyzet” kihirdetésére volt lehetőség. Elemzését ld. KÁDÁR Pál – HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 2021/3, 6–7. A honvédelmi válsághelyzet szabályozása kapcsán ld. Puskás Anna: Az új honvédelmi törvény és a védelmi és biztonsági szabályozás reformjának összefüggései. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2023/7. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_%202023\\_7\\_Pusk%C3%A1s%20Anna\\_Az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sei.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_%202023_7_Pusk%C3%A1s%20Anna_Az%20%C3%BAj%20honv%C3%A9delmi%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9sei.pdf) (2024. 03. 21.)

38 Természetesen az új törvényekhez mára már jelentős mennyiségű végrehajtási rendelet is kapcsolódik. Ezek bemutatása a terjedelmi korlátok folytán nem képezte tanulmányunk tárgyát.

39 Utalunk mindazonáltal Finszter Géza gondolataira, aki véleményünk szerint meggyőzően bizonyítja, hogy a fizikai erőszak katonai és rendőri „típusú”

Azon reményünknek azonban hangot adhatunk: ne legyen szükség az új típusú védelmi-biztonsági rendszer „éles” alkalmazására, különösen ne egy fegyveres jellegű támadás miatt. A „Bevezetés”-ben vázolt globális folyamatok, konfliktusok, válságok, az ismertett stratégiákban körülírt, mai világunkat egyre inkább meghatározó helyzetek azonban kevés jót ígérnek – akár a közeljövő vonatkozásában sem.<sup>40</sup> Amint a magyar mondás tartja: „Jobb félni, mint megijedni.” De idézhetnénk a római mondást is: „*Si vis pacem, para bellum.*”<sup>41</sup> Míg a 2010-es évekig Európában legfeljebb tankönyvek lapjain – vagy távoli országokról szóló híradásokban – találkozhattunk háborús helyzetekkel, mára ez közeli és létező valósággá vált. Jóllehet NATO- és EU-tagságunk komoly biztonsági

---

alkalmazásának összekeverése (pl. az alkalmazott fegyverek tűzereje, az élet- és vagyonbiztonság előtérbe helyezése vagy háttérbe szorítása, az ellenségesen fellépő, támadó személyekkel való bánásmód tekintetében) súlyos következményekkel járhat. Ld. FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 29–33. [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12460/web\\_PDF\\_EKM\\_Rendeszettan.pdf?sequence=1](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12460/web_PDF_EKM_Rendeszettan.pdf?sequence=1) (2024. 03. 21.) Ld. hasonlóan HAUTZINGER Zoltán: A rendészet védelmi és biztonsági funkciói. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2023/10, 16–17. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK\\_MT\\_2023\\_10\\_Hautzinger%20Zolt%C3%A1n\\_A%20rend%C3%A9szet%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20funkci%C3%B3i.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK_MT_2023_10_Hautzinger%20Zolt%C3%A1n_A%20rend%C3%A9szet%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20funkci%C3%B3i.pdf) (2024. 03. 21.)

- 40 A borúlátó hangvételt alátámasztja egyebek közt az a tanulmány is, amely közel 50 oldalon keresztül ismerteti és elemzi az aktuális, a jövőt jelentősen befolyásoló kihívások, kockázatok, fenyegetések tömegét. Ld. JUHÁSZ István – PETRUSKA Ferenc: A védelmi-biztonsági szabályozási reformot indukáló biztonsági környezet-változás elemeinek beazonosítása, szakmai értékelése. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/32. [https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT\\_2022\\_32\\_Juh%C3%A1sz%20Istv%C3%A1n\\_Petruska%20Ferenc\\_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reformot%20induk%C3%A1l%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20k%C3%B6rnyezet-v%C3%A1ltoz%C3%A1s.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_32_Juh%C3%A1sz%20Istv%C3%A1n_Petruska%20Ferenc_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reformot%20induk%C3%A1l%C3%B3%20biztons%C3%A1gi%20k%C3%B6rnyezet-v%C3%A1ltoz%C3%A1s.pdf) (2024. 03. 21.)
- 41 Amint Kádár Pál is aláhúzza: a válságkezelésre és a különleges jogrendi működésre a lehető legteljesebb mélységben és alaposítással a válságmentes időszakban kell felkészülni. Ld. KÁDÁR (2022) i. m. 16.

potenciált jelent, egy jól felkészített, ütőképes haderő és belső biztonsági szervezetrendszer nélkül a szuverenitás és az államiság megvédelmezése ma már, úgy tűnik, nehezen képzelhető el.

## HADIÁLLAPOT ÉS MOZGÓSÍTÁS UKRAJNÁBAN

### Absztrakt

Az Ukrajnában 2022. február 24-én bevezetett általános mozgósítás és hadiállapot szükségessé tette a katonai szolgálatot, a mozgósítást és a katonai nyilvántartást szabályozó nemzeti jogszabályok felülvizsgálatát. Az ukrán alkotmány szerint az ország szuverenitásának védelme minden állampolgár kötelessége. A háború elhúzódásával ugyanakkor a mozgósítás egyre nehezebb. Az új mobilizációs törvények, amelyeket 2024 elején vezettek be, szigorúbb szabályozásokat tartalmaznak, például a teljeskörű katonai regisztrációt, a mozgósítás korhatárának csökkentését, a nyilvántartásba vételt megtagadók számára szigorú szankciókat léptetnek életbe, ami jelentheti akár a bankszámlák befagyasztását, a tulajdon lefoglalását, a külföldön élőkől pedig megtagadják a konzuli szolgálatot. Ezen kívül vitákat vált ki az elítéltek mozgósításának kérdése. Az új törvények népszerűtlenek és fokozzák az elégedetlenséget a lakosság körében, különösen a szigorú szankciók miatt. A törvény elfogadása után végzett közvélemény-kutatás szerint az ukránok véleménye megoszlik a mozgósításról, ami társadalmi feszültségeket okoz. Az információs háború és a közösségi média hatása is jelentős a közhangulatra és a mozgósítás sikerére. Különösen a korrupció jelent komoly problémát, amely súlyosan befolyásolja a mozgósítás hatékonyságát. A korrupció a behívási folyamatokban, a katonai felszerelések beszerzésében és a logisztikai támogatásban is megnyilvánul. Az ilyen visszaélések jelentősen csökkentik a hadsereg operatív kapacitását és morálját egyaránt.

**Kulcsszavak:** Ukrajna, hadiállapot, mozgósítás, korrupció

---

1 doktoranda (KRE ÁJK)

STATE OF WAR AND MOBILISATION IN UKRAINE

**Abstract**

The general mobilization and 'state of war' introduced in Ukraine on February 24, 2022, necessitated the revision of national legislation governing military service, mobilization, and military registration. According to the Ukrainian constitution, protecting the country's sovereignty is the duty of every citizen. However, as the conflict persisted, mobilization became increasingly challenging. The new mobilization laws, enacted at the beginning of 2024, contain stricter regulations, including comprehensive military registration, a lowered age limit for mobilization, and severe sanctions for those who refuse to register. These sanctions may involve freezing bank accounts, property confiscation, and denial of consular services for citizens residing abroad. Furthermore, the contentious issue of mobilizing convicts has arisen. The new laws have generated widespread unpopularity and heightened discontent among the population, primarily due to the stringent penalties. A poll conducted following the law's implementation indicates that Ukrainians are divided on the issue of mobilization, resulting in social tensions. The influence of information warfare and social media significantly affects public sentiment and the effectiveness of mobilization efforts. Corruption remains a pervasive issue, critically undermining the mobilization process. Corruption is evident in conscription procedures, military equipment procurement, and logistical support, substantially diminishing both the operational capacity and morale of the military.

**Keywords:** Ukraine, state of war, mobilization, corruption

**1. Bevezetés**

A 2022. február 24-én kezdődő orosz–ukrán háború Ukrajna vezetőit jelentős kihívások elé állította. A váratlan konfliktushelyzet felkészületlenül érte az országot, féltő volt, hogy a bizonytalanság és az időhiány miatt



a társadalom működése és a kormányzás is diszfunkcionálissá válik. A védekezés, az emberéletek mentése, a gazdaság és az infrastruktúra működtetése, valamint a hadsereg mozgósítása gyors és dinamikus cselekvést igényel, amihez elengedhetetlen a megfelelő alkotmányos és törvényi felhatalmazás. Egy ilyen váratlan veszélyhelyzet ugyanakkor próbára teszi a vonatkozó jogszabályi rendszer működését és hatékonyságát is, rámutatva az alkotmányos szabályozásban vagy a törvényekben felszínre kerülő hiányosságokra, amelyek akadályozhatják egy-egy veszélyhelyzeti esemény megfelelő kezelését. Ahogyan nem lehetett előre megjósolni, mely jogi eszközök lesznek hatékonyak a Covid-19 járvány okozta globális veszélyhelyzet kezelésében, úgy nem lehetett előre látni azt sem, hogy Oroszország agressziója milyen hosszú ideig tart majd, milyen hatással lesz Ukrajnára, Európára és a világra, és milyen jogi eszközök válnak szükségessé a konfliktus és annak következményeinek további kezeléséhez. Tanulmányunkban bemutatjuk az ukrán hadiállapot különleges jogrendi szabályozását és annak alkalmazását az orosz–ukrán háborús konfliktus során, valamint górcső alá vesszük a mozgósítás jogszabályi hátterét és megvilágítjuk az események társadalmi és szociálpszichológiai vetületét, hiszen ebben az esetben ennek megkérdőjelezhetetlen hatása van magára a szabályozásra is.

### **2. A különleges jogrend szabályozása Ukrajnában**

A különleges jogrend oka általában valamilyen társadalmi vagy természeti katasztrófa, amely veszélyt jelent az állam normális működésre, az emberek életére vagy a fennálló alkotmányos rendre.<sup>2</sup>

Az ukrán Alkotmányban meghatározott különleges jogrendek közé tartozik a veszélyhelyzet, a rendkívüli állapot és a hadiállapot. A különleges jogrend bevezetésének célja a veszélyhelyzetek hatékony kezelése, az államhatalom erőszakos megszerzésére irányuló kísérletek elhárítása, a közrend helyreállítása és a nemzetbiztonság biztosítása. Amikor a rendkívüli vagy különleges jogrend fogalmát értelmezzük, fontos kiemelni,

---

2 CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum salutare*, 2017/4, 8.

hogy az adott veszélyhelyzet elhárítása az alkotmány által meghatározott szabályok szerint, célirányosan, tehát alkotmányos keretek között történik.<sup>3</sup> A kivételes szabályok alkalmazásakor lényeges, hogy a korlátozások arányosak és szükséges mértékűek legyenek, biztosítva ezzel az alkotmányos működési keretekbe való visszatérés lehetőségét és módját.<sup>4</sup> Ugyanakkor nehéz előre meghatározni, mi minősül arányosnak és szükségesnek, ezt szinte mindig utólagosan, a veszélyhelyzet elhárulása vagy a háborús konfliktus befejezése után lehet megítélni.

Az ukrán Alkotmány készítőinek egyik jelentős hibájaként róható fel, hogy a veszélyhelyzetekben alkalmazandó szabályokat és az állam védelmére vonatkozó jogszabályokat nem tárgyalták külön fejezetben, ami a jelenlegi háborús helyzetben hátráltatja a szükséges operatív intézkedéseket. A válsághelyzetek kezelésének alkotmányos kereteit az Alkotmány különböző fejezeteiben találjuk meg, illetve hiányzik a különleges jogrend bevezetésének alapjául szolgáló esetek és körülmények felsorolása. Az Alkotmány 92. cikke alapján Ukrajna törvényei határozzák meg: az emberi és állampolgári jogok garanciáit (1), a rendkívüli állapot és a hadiállapot jogi szabályozását, illetve az ökológiai veszélyhelyzet övezeteinek meghatározását (19).<sup>5</sup> A különleges jogrend idején az operativitás érdekében egyes döntéseket a parlament helyett a kormány vagy az államfő hoz meg. Ukrajna 1991-es függetlenné válását követően az országban egy sajátos elnöki-parlamentáris rendszer alakult ki,<sup>6</sup> amely

---

3 TRÓCSÁNYI László: *A különleges jogrend elméleti kérdései*. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási módszerei*. Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, 34; MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: *A különleges jogrend, valamint a biztonság- és védelempolitika megújult stratégiai és normatív keretei Magyarországon*. *Jog-Állam-Politika*, 2024/2, 39.

4 JAKAB András: *A különleges állapotok idején kiadott rendeletek*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 5. átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 167–168.

5 Ukrajna Alkotmánya 92. cikk (1) és (19).

6 FEDINEC Csilla: *A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában*. *Parlamenti Szemle*, 2019/02, 97–102.

Zelenszkij elnök számára a hadiállapot idején erős, szinte személyes kormányzást tesz lehetővé.

Az ukrán Alkotmány V. fejezetében találjuk az elnök jogköreinek és felelősségi területeinek részletezését, az elnök jelképezi az ország szuverenitását, felel az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás stratégiai irányvonalainak kialakításáért is. Az államfő széleskörű kinevezési és felmentési jogosultsággal rendelkezik: ő nevezi ki az állam több vezető tisztségviselőjét, a 450 fős Parlament (Legfelsőbb Tanács/Verhovna Rada) jóváhagyásával a miniszterelnököt és a legfőbb ügyészt, többek között önállóan nevezi ki a 18 tagú Alkotmánybíróság egyharmadát, illetve javaslatot tesz a külügyminiszter személyét illetően. Az ukrán elnök egyben a hadsereg főparancsnoka; ő nevezi ki és menti fel az Ukrán Fegyveres Erők parancsnokait; kiemelt szerepe van a nemzetbiztonság és az államvédelem kérdéseiben felmerülő döntéshozatalban; Ukrajna Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanácsának vezetője.<sup>7</sup> Az elnök gyakran hoz döntéseket elnöki rendeletek útján, amelyek a jogforrások komoly részét képezik, alkalmazásával gyakran találkozunk az ukrán normarendszerben.

A következőkben tekintsük át a hadiállapot jogszabályi kereteit, alkalmazásának módját, valamint azt, hogy mely jogok és szabadságok nem korlátozhatók semmilyen körülmények között az Alkotmány értelmében, és mely emberi és állampolgári jogok korlátozhatók ideiglenesen.

### 3. A hadiállapot

Az ukrán Alkotmányban a *hadiállapot* (воєнний стан) kifejezés 10 alkalommal szerepel, és leírja azokat a főbb eseteket, amikor a polgárok alkotmányos védelme ideiglenesen feloldásra kerülhet, illetve mely jogok nem korlátozhatók. Az alaptörvény meghatározza, a jogintézmény elrendelésének, meghosszabbításának eseteit, időtartamát, megszüntetésének feltételeit, továbbá a hatalom gyakorlására vonatkozó szabályokat ezen időszak alatt.<sup>8</sup> Az Alkotmány szerint a hadiállapot bevezetését, annak

---

7 Ukrajna Alkotmánya V. fejezet, 106. cikk.

8 Ukrajna Alkotmánya IV. fejezet: A Legfelsőbb Tanács 83., 85. cikk; V. fejezet: Az elnök 106. cikk; VIII. fejezet: Bíróságok 125. cikk; XIII. fejezet: Alkot-

meghosszabbítását vagy megszüntetését is Ukrajna elnöke rendeli el a Parlament jóváhagyásával.<sup>9</sup> A Legfelsőbb Tanácsnak jóvá kell hagynia az elrendeléstől számított két napon belül a teljes vagy részleges mozgósításról szóló elnöki rendeleteket, vagy a Fegyveres Erők bevonásáról, a hadiállapotot érintő övezetekről szóló döntéseket.

A hadiállapot főbb normatív szabályozása *A hadiállapot jogi rendszeréről*<sup>10</sup> szóló és az *Ukrajna védelméről*<sup>11</sup> szóló törvényekben található. A törvény meghatározása szerint hadiállapot Ukrajna egész területén vagy egyes részein kerülhet bevezetésre fegyveres agresszió vagy támadással való fenyegetés, az állam függetlenségének és területi integritásának veszélye esetén. A különleges jogi rendszer bevezetésének célja, hogy katonai parancsnokság, katonai közigazgatás létrehozása által az állami hatóságok megőrizzék Ukrajna szuverenitását, elősegítsék a fenyegetés elhárítását, és biztosítsák a nemzetbiztonságot.

A hadiállapot jogi keretei meghatározzák annak tartalmát, bevezetésének és megszüntetésének eljárását, valamint az állami szervek, katonai közigazgatás, helyi önkormányzatok és vállalkozások működésének rendjét, továbbá rögzítik az emberi és állampolgári jogok és szabadságok biztosítékait is. A hadiállapot bevezetésével érintett területeken katonai közigazgatást hoznak létre, amely elősegíti a polgári védelmi rendszer működését, a közrend és közbiztonság fenntartását, valamint a kritikus infrastruktúra védelmét. Az ilyen intézkedések meghozataláról Ukrajna elnöke dönt, és a kijelölt területen a katonai parancsnokság által meghozott döntések kötelező érvényűek.<sup>12</sup>

A hadiállapot bevezetéséről szóló rendeletnek többek között tartalmaznia kell:

- a bevezetett hadiállapot szükségességének indokolását;
- meg kell jelölni a területi határait, a bevezetés időpontját és időtartamát;

---

mánybíróság 157. cikk.

9 Ukrajna Alkotmánya 83. cikk (31); 106. cikk (19)–(21).

10 Ukrajna törvénye a hadiállapot jogi rendszeréről 2015. 05. 12. № 389-VIII.

11 Ukrajna védelméről szóló törvény 1991. 12. 06. № 1932-XII.

12 Ukrajna törvénye a hadiállapot jogi rendszeréről 2015. 05. 12. № 389-VIII, 3–4. cikk.

- a katonai parancsnokság, a katonai közigazgatás, az állami hatóságok és a helyi önkormányzatok feladatait;
- a polgári védelem alanyainak feladatait;
- a korlátozásra kerülő emberi és állampolgári jogok részletes felsorolását, meghatározva a korlátozások érvényességi idejét.<sup>13</sup>

A hadiállapot a rendeletben meghatározott idő leteltével szűnik meg, vagy abban az esetben, ha az elnök elrendeli az eltörlését, miután elhárult az ország függetlenségét fenyegető veszély.

Hadiállapot idején tilos az Alkotmányt módosítani, megváltoztatni a választási törvényeket, választásokat (elnöki, parlamenti, önkormányzati) tartani, országos vagy helyi népszavazást tartani, korlátozni Ukrajna népi képviselőinek jogait és hatásköreit, illetve tilos sztrájkokat, tömeggyűléseket tartani.<sup>14</sup>

*A hadiállapot jogi rendszeréről* szóló törvényt a háború kitörése óta többször módosították, megváltoztak például a hadifoglyok tartására vonatkozó szabályok vagy a kényszerkiszajátítás során keletkezett károk megtérítésének szabályai. Mindezekon kívül módosult Ukrajna Büntető törvénykönyve, például a 336. cikk alapján a katonai szolgálatra történő behívás kijátszásáért hadiállapot idején 3–5 évig terjedő szabadságvesztés róható ki, de a korrupció megelőzéséről szóló törvény is kiegészült a háborúval kapcsolatos új szabályokkal.

Hadiállapot idején egyes emberi és állampolgári jogok ideiglenesen korlátozásra kerülhetnek Ukrajna szuverenitásának és területi védelmének érdekében,<sup>15</sup> például: sérülhet az otthon sérthetlenségéhez való jog, ugyanis nem szükséges a lakásokba való behatoláshoz és házkutatáshoz a bíróság engedélye (békeidőben kizárólag bírósági határozat alapján lehetséges); nem minősül kényszermunkának, ha valakit a rendkívüli vagy hadiállapot idején bírósági határozattal vagy a törvény alapján bizonyos társadalmilag hasznos munkák elvégzésére utasítanak; törvényben meghatározott módon megengedett a magán- és közösségi tulajdonban levő

---

13 Uo. 6. cikk.

14 Uo. 19. cikk.

15 Uo. 8. cikk.

vagyon kényszerkiszajátítása, lefoglalása az állam érdekeire való tekintettel; kijárási tilalmat vezethetnek be; olyan különleges ki- és beléptetőrendszer hozható létre, amely korlátozza a polgárok és a járművek mozgását; személyek, poggyászok, rakományok, irodahelyiségek átvizsgálása; korlátozásra kerülhetnek az információs jogok a nemzetbiztonság, a területi integritás vagy a közrend érdekében, de sérülhet a levelezés, a telefonbeszélgetések, elektronikus kommunikáció titkosságának joga; katonai célokra felhasználhatók az elektronikus hírközlő hálózatok, a műsorszolgáltatók, a televízió és rádiós szervezetek, a távközlés, a nyomdák, a kiadók, a média, valamint a helyi rádióállomások, televízió központok és nyomdák; betiltható politikai pártok, egyesületek működése, ha azok tevékenysége Ukrajna függetlenségének, szuverenitásának megszüntetésére irányul, vagy előmozdítja a háborút és az erőszakot, etnikai feszültségeket szít.

Bizonyos alapjogok azonban hadiállapot idején sem korlátozhatók. Az ukrán Alkotmány 64. cikkének második részében részletes felsorolást találunk arról, mely jogok és szabadságok nem korlátozhatók, ilyen az élethez és emberi méltósághoz való jog, ez a magyar gyakorlattól eltérően Ukrajnában külön pontban van szabályozva. De ilyen az ember jogképessége, amely a diszkrimináció tilalmának egyik alapvető tartalmi eleme, vagy az ártatlanság véelme, vagy a védelemhez való jog.

A hadiállapot bevezetése óta<sup>16</sup> Ukrajna elnöke 1709 rendeletet adott ki, ezen kívül határozatok és más, alacsonyabb szintű jogi eszközök útján hoz döntéseket akár személyi (kinevezés, felmentés), akár egyéb ügyekben. 2022 februárja óta 41 nagykövetet mozdítottak el pozíciójából, 2023 augusztusában pedig menesztették az ország minden régiójában a megyei toborzóközpontok vezetőit. A háborús konfliktus kitörése óta az ukrán elnök rendeleti úton a legtöbb megyei adminisztráció vezetőjét is elmozdította hivatalából, illetve az Ukrán Biztonsági Szolgálat legmagasabb szintjén, illetve hadsereg parancsnokok között is történtek felmentések. Az elnök által felmentettek között nagy számban vannak nagykövetek, toborzóközpont vezetők, a határőrség alsó és felső szintű vezetői, katon orvosok. Vélhetően a legtöbb esetben a korrupció és a lojalitás hiánya

---

16 Ukrajna elnökének 2022. 02. 24-én kelt № 64/2022 rendelete a hadiállapot bevezetéséről.

lehet az okok között, de kevés számban magasabb pozícióba helyezés, stratégiai áthelyezés is történt.<sup>17</sup>

#### 4. Mozgósítás és egyes törvényjavaslatok kritikus pontjai

Ukrajna Alkotmánya (17. cikk) szerint az ország szuverenitásának és területi integritásának védelme, az ukrán nemzet védelme, gazdasági és információs biztonságának biztosítása az állam legfontosabb funkciója és az egész ukrán nép feladata, Ukrajna állampolgárainak kötelessége a törvények alapján (65. cikk).

Oroszország Ukrajna elleni teljes körű inváziója az ukrán fegyveres erők létszámát a 2021 februári 246 000 fős létszámról 2022 októberében körülbelül 700 000 főre növelte.<sup>18</sup> Az első időszakban a még rendkívül motivált önkéntesek beáramlásával a hadseregbe Ukrajna fel tudta szabadítani a korábban Oroszország által elfoglalt terület 45 százalékát. A háború elhúzódása és kimenetelének bizonytalansága miatt egyre nehezebb az emberek mozgósítása. A kormánynak amellett, hogy pótolni kell a veszteségeit, és felkészíteni a hadsereget az esetleges ellentámadásokra, biztosítani kell azt is, hogy akik már két évet a frontvonalon töltöttek, megkapják a szükséges felmentést, szabadságot vagy a leszerelés lehetőségét (vannak, akik már 36 hónapja szolgálnak, egy hónapos szabadsággal).

Az ország mobilizációs infrastruktúrája jelenleg nem megfelelő ezekre a feladatokra és azt Zelenszkij elnök is elismerte, hogy kényessé teszi a kérdést az általános mozgósítás népszerűtlensége az ukránok körében. A háborús konfliktus kimenetele szempontjából a mozgósítás jelenti az egyik legnagyobb kihívást és ehhez a területhez köthető a legtöbb jogsértés és vitatott cselekmény is. Becslések szerint kritikus fontosságú legalább 200–500 000 fő kiképzésének megkezdése.

---

17 Az adatok a tanulmány alapját képező „Új védelmi és biztonsági dimenziók az orosz–ukrán konfliktus fényében” című konferencia időpontjában, 2024. március 21-én aktuálisak.

18 „Як змінювалася чисельність Збройних Сил України”, *Слово і діло*. <https://www.slovoidilo.ua/2022/10/14/infografika/bezpeka/yak-zminyuvav-lasya-chyyselnist-zbrojnyx-syl-ukrayiny> (2024. 03. 21.)

A háború kitörése óta több millió polgár hagyta el Ukrajnát. Az országban a legutolsó népszámlálás 2001-ben volt, akkor a 48,5 milliós lakosság közül 22,4 millió férfit regisztráltak. Az elmúlt 23 évben a lakosság létszáma jelentősen megváltozott. Az Állami Statisztikai Szolgálat becslései szerint 2022. február 1-jén, a háború kezdete előtt az állandó lakosság körülbelül 41 millió volt.<sup>19</sup> A Demográfiai Intézet úgy véli, hogy 2023. január 1-jén Ukrajna lakossága 28 és 34 millió között mozgott. Az Állami Statisztikai Szolgálat a születések és halálozások, valamint a lakóhelyváltoztatások nyilvántartására vonatkozó adminisztratív adatok alapján végzett számításokat. Az adatok azt mutatják, hogy az invázió előtt csaknem 10,2 millió 25 és 60 év közötti férfi tartózkodott Ukrajna területén. Vagyis, akiket elméletileg mozgósítani lehetne a hadseregbe. Olekszandr Zavitnyevics, a parlament nemzetbiztonsági bizottságának vezetője a BBC-nek adott interjújában elmondta,<sup>20</sup> hogy az elmúlt 30 évben senki nem figyelt a katonai nyilvántartásra, nem frissítették az adatokat, az ország és a katonai vezetés nem ismeri a valós mozgósítási potenciált, a katonai szakértők ezt nagyjából 5–6 millió főre becsülik.

Az orosz agresszió következtében bevezetett hadiállapot és általános mozgósítás szükségessé tette a mobilizációs törvények,<sup>21</sup> mechanizmusok és a katonai nyilvántartást szabályozó jogszabályok felülvizsgálatát, hogy ezzel is javítsák az ukrán védelmi erők toborzási és készenléti állapotát. 2023 decemberében és 2024 januárjában hat törvénytervezetet vett nyilvántartásba az ukrán Parlament. A 10378., 10378-1., 10378-2., 10378-3., 10378-4 és 10449. számú törvénytervezetek elemzése során érdemes megvizsgálni azok kritikus pontjait. A két legfontosabb tervezetet a Miniszteri Kabinet kezdeményezte, az alternatívákat pedig egyes parlamenti képviselők. A bejegyzett törvénytervezetek többsége szinte azonos a 10378. és 10449. számú törvénytervezetekkel, de vannak kritikus pontok,

---

19 Az orosz invázió kezdete után az Állami Statisztikai Szolgálat leállította az ilyen jellegű információk közzétételét. [http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2022/roz\\_nas22.pdf](http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2022/roz_nas22.pdf) (2024. 03. 21.)

20 Олександр Завитневич: Люди ховаються, люди не хочуть йти служити: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c1ee0p4n4ppo> (2024. 06. 10.)

21 Korábbi törvény: A mozgósítás előkészítéséről és mobilizációról szóló № 3543-XII törvény (1993. 10. 21.)



amelyek főként a népszerűtlen kérdésekhez/döntésekhez köthetők.<sup>22</sup> A 2024. január 30-i 10449. számú mozgósításról szóló törvénytervezethez például rekordmennyiségű, 4200 módosító javaslat érkezett.<sup>23</sup>

Kritikus területek:

- teljeskörű katonai regisztráció minden állampolgár számára;
- a hadkötelesek, a sorkatonai szolgálatra kötelezettek és a tartalékos katonák nyilvántartásának eljárása;
- önkormányzatok, helyi államigazgatási szervek, polgári-katonai és katonai igazgatási szervek, vállalkozások, intézmények és szervezetek bevonása a mozgósítási tevékenységekben való aktív részvételbe;
- az ukrán védelmi minisztérium tábornokai hatáskörének tisztázása;
- elektronikus kézbesítés, idézés, hiszen állampolgári kötelezettség keletkezik és nem bizonyítható az átvétele;
- a mozgósítás korhatárának 27-ről 25-re csökkentése;
- a bankszámlák befagyasztása és vagyon lefoglalása;
- gépjárművezetéstől való eltiltás, autó elkobzása;
- elutasítják a külföldön élő nem regisztráltak útlevelének megújítását a konzuli szolgálatokon;
- elítéltek mozgósítása.

Javaslatok:

- a jelenlegi esetleges számítások helyett a katonáknak nyújtott havi juttatások konkrét összegének megállapítása (20 000-tól 100 000 hrivnyáig);
- egy katona halála esetén fix összeget fizessenek ki (15 millió hrivnya);
- határozzák meg a leszerelés egyértelmű feltételeit;
- a posztgraduális képzésben résztvevők és tudományos tevékenységgel

---

22 O, TYTARENKO – O, KRIACHKO: Certain risks of mobilization draft laws and their possible impact on the military security of Ukraine. *Чесць і закон*, № 1 (88)/2024.

23 Ez a mozgósítási törvénytervezet elég terjedelmes volt, 84 oldalon 15 különböző jogalkotási aktus módosult volna: a Munka Törvénykönyve, a Közigazgatási Bírósági Törvény, a Helyi Önkormányzatokról szóló Törvény, a mozgósítási képzésről és a katonai szolgálatról szóló törvény. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43604> (2024. 06. 12.)

- foglalkozók halasztása továbbra is maradjon érvényben;
- pontosítsák a vállalkozások védelmét a gépjárművek és más tulajdon lefoglalása esetén;
- korlátozzák a területi, járási toborzóközpontokra ruházott jogköröket, hiszen itt van a korrupció egyik legnagyobb melegágya;
- vissza kell vonni a rendőrség részvételét a mozgósításban;
- egyértelmű indokok a mozgósítás elhalasztására.

Szakértők szerint a törvénytervezet egyes cikkei a jelenlegi körülmények között meglehetősen érzékenyen érinthetik Ukrajna minden állampolgárát. Dmitro Lubinyec ombudsman szerint a tervezet több pontja ellentétes Ukrajna Alkotmányával. A törvénytervezet benyújtói szerint a szigorúságot az indokolja, hogy igazságtalan lenne azok felé, akik életüket kockáztatják a fronton, hogy ugyanazon státuszú állampolgárok semmilyen módon ne vegyenek részt a háborús szolgálatban, ne viseljék annak következményeit. Szerintük a mozgósítást elkerülőket ítélik börtönbüntetésre, közmunkára vagy vagyonek kobzásra, esetleg fizessenek be a költségvetésbe. Az újabb mozgósítási hullámok megbéníthatják a gazdaságot is. Szakértők szerint egy katonát 4–5 ember háttérmunkája támogatja.

Fontos felhívni a figyelmet a mobilizációs javaslatok kockázataira és lehetséges hatásaira is. Így további kérdéseket vet fel az elítéltek mozgósítása, alaposan meg kell vizsgálni ennek lehetséges következményeit. Az elítéltek és a nyomozás alatt vagy tárgyalás előtt álló személyek mozgósításának célszerűsége tekintetében figyelmet kell fordítani a katonai alakulatok tagjainak alapvető követelményeire, amelyeket Ukrajna „Katonai kötelezettségről és katonai szolgálatról” szóló törvénye rögzít.<sup>24</sup> A 4. cikk 2. része előírja, hogy az Ukrán Fegyveres Erőknél és más katonai alakulatokban nem tartózkodhatnak olyan személyek, akiket az Ukrajna Büntető törvénykönyvének 111-1. cikke alapján Ukrajna nemzetbiztonsága ellen elkövetett bűncselekmény miatt ítélték el, kivéve, ha az elmarasztaló ítéletet a törvényben megállapított eljárásnak megfelelően törölték vagy megszüntették. A törvény 37. §-a kimondja, hogy Ukrajna állampolgárai, akiket korábban súlyos vagy különösen súlyos bűncselekmény elkövetése miatt

---

24 A katonai kötelezettségről és szolgálatról szóló 2232-XII. törvény.

szabadságvesztésre ítélték, büntetésük végrehajtására büntetés-végrehajtási intézetekbe küldik, vagy egészségügyi kényszerintézkedésnek vetik alá őket, így ezek a személyek teljesen ki vannak zárva a katonai névjegyzékből. Ugyanakkor, ha valakit a büntetés letöltése alól próbaidőre bocsátottak, akkor nem kell törölni a katonai nyilvántartásból, mozgósításra be lehet hívni. A bűncselekmények fajtáit azonban ebben az esetben a jogalkotónak kell meghatározni, figyelembe véve a 2232-XII. törvény 4. cikkében foglaltakat. Például egy személyt egyszerű rablásért (Btk. 186. cikkének 1. része) elítéltek, de próbaidővel felmentették a büntetés letöltése alól (Btk. 75. cikkének 1. része), valóban lehet mozgósítani, de rögtön felmerül a kérdés: mi hasznuk van a fronton? Fennáll annak a veszélye, hogy ez a kontingens hajlamos lesz fosztogatásra vagy más katonai bűncselekmények elkövetésére a harci övezetben.

A törvénytervezetekben a jogalkotási kezdeményezés alanyai tovább bővítik a katonai szolgálatra történő nyilvántartásba vétel határait a következő személyi kategória létrehozásával: személyek, akik büntetésük letöltése után érkeztek büntetés-végrehajtási intézetből. 2024 januárjában az Igazságügyi Minisztérium képviselői állást foglaltak annak lehetőségéről, hogy bizonyos típusú bűncselekményekért elítéltek önkéntesen csatlakozzanak a fegyveres erőkhöz és más katonai alakulatokhoz, hogy közvetlenül vegyenek részt a harcokban. Azonban nem ez az egyetlen lehetőség az elítéltek mozgósítására. Javaslat érkezett arra, hogy amnesztia következtében az elítéltek külön kategóriáját mentesítsék büntetésük letöltése alól.<sup>25</sup> De mennyi tartalékot is jelentene az elítéltek bevonásának lehetősége? A 2024. január 1-i bírósági statisztikák<sup>26</sup> szerint Ukrajnában az elítéltek száma 2023-ban 49 679 fő volt (ebből 10,8% nő), akik közül 1007 személyt különösen súlyos bűncselekmények miatt ítélték el (2,02%), a törvényjavaslat rendelkezéseinek alkalmazását nem lehetővé

---

25 „Az amnesztiáról 2024-ben – Ukrajna szuverenitásának és állami integritásának védelmében való részvételre az Orosz Föderáció katonai agressziójával összefüggésben” (O. O. Honcsarenko által kezdeményezett 10419. sz. tervezet)

26 Report on the composition of convicts for 2023 (Form 7 of the State Judicial Administration of Ukraine). Звіт про склад засуджених за 2023 рік (Форма 7 Державної судової адміністрації України). Retrieved from: <http://surl.li/mxnme> [in Ukrainian] (2024. 03. 21.)

tevő bűncselekmények miatt elítéltek száma pedig 12 483 fő (25,1%). Így a bizonyos feltételek mellett (kinyilvánított szándék, egészségügyi okokból katonai szolgálatra való alkalmasság) mozgósíthatók aránya körülbelül 31 852 fő.

Végeredményben 2024. május 18-án lépett hatályba az új mozgósítási törvény,<sup>27</sup> amely továbbra is sok vitát vált ki. Az új mobilizációs törvény nemcsak a jelenleg Ukrajnában élőket érinti, hanem azt a több millió ukránt is, akik más országokba menekültek vagy ott élnek.

A legfontosabb változások közé tartozik, hogy minden 18–60 év közötti ukrán férfinak 60 napon belül kötelezően frissítenie kellett a katonai nyilvántartásban szereplő személyes adatait (2024. július 18-ig), a tartósan külföldön élő férfiak esetében pedig 30 napon belül kellett jelentkezni vagy frissíteni az adatokat. Míg az adatok frissítése elektronikusan is elvégezhető, Ukrajnában új orvosi vizsgálatra is szükség lehet. A szabályok be nem tartása magasabb bírságot, vezetési tilalmat és a konzuli szolgáltatások korlátozását vonhatja maga után. A törvény emellett 27-ről 25 évre csökkenti a mozgósítási korhatárt, és megszünteti a „korlátozottan katonai szolgálatra való alkalmasság” státuszt. Már a 17. életévüket betöltött fiataloknak előzetesen regisztrálniuk kell a toborzóirodáknak. A törvény szigorúbb szabályokat vezet be a halasztásra, ami érinti a külföldön tanuló diákokat, és a 18–25 év közötti férfiak számára kötelező katonai szolgálatot/alapkiképzést ír elő, bár jelenleg nem világos, hogy ez szükségessé teszi-e az ideiglenes visszatérést Ukrajnába. A nők regisztrációja továbbra is önkéntes, az orvosi vagy gyógyszerési végzettséggel rendelkezők esetében némi könnyítéssel. A mozgósítással kapcsolatosan logisztikai problémák is felmerülnek. Az új katonák megfelelő felszerelése és ellátása szintén nagy kihívást jelent. Az ellátási lánc problémái és a források hiánya miatt gyakran nem áll rendelkezésre

---

27 A katonai szolgálattal, a mozgósítással és a katonai nyilvántartással kapcsolatos egyes ukrain jogszabályok módosításairól szóló N 3633-IX törvény 2024. 04. 11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку. <https://ips.ligazakon.net/document/T243633?an=1> (2024. 03. 21.)

legendő felszerelés. A nemzetközi támogatás, beleértve a pénzügyi és katonai segélyeket, kulcsfontosságú Ukrajna védekezési képességének fenntartásában. Azonban a korrupció és a hatékony erőforrás-gazdálkodás hiánya akadályozhatja ezeknek a támogatásoknak a teljes kihasználását.<sup>28</sup>

Korábban azok az ukrán állampolgárok, akik három hónapot meghaladó ideig Ukrajnán kívül éltek, mentesültek a katonai szolgálatra való bejelentkezési kötelezettség alól. Az új mozgósítási törvény értelmében a célcsoportba tartozó valamennyi ukránnak a törvény hatálybalépését követő 30 napon belül regisztrálnia kell magát. Ezért ugyanazok a követelmények vonatkoznak rájuk, mint a többi ukrán állampolgárra.

Az új mozgósítási törvény egyrészt szankciókat is bevezet azok számára, akik nem frissítik adataikat a katonai nyilvántartásban. Fontos hangsúlyozni, hogy a törvény korábbi változatai kiterjedtebb korlátozásokat és szankciókat tartalmaztak a regisztrációs kötelezettség be nem tartása esetén, mint például az egységes adónyilvántartásba való automatikus felvétel, bankkártya letiltása, valamint a vásárlás, eladás vagy egyes regisztrációk korlátozása. Továbbá, aki nem frissíti adatait, azt eltiltják a járművezéstől (bírósi határozattal).<sup>29</sup> A törvény szerint a külföldön élő ukránok csak akkor vehetik igénybe a külföldön lévő konzuli szolgáltatásokat, ha frissítették személyes adataikat, vagy a katonai nyilvántartásba vétel adatait egyidejűleg frissítik, amikor segítséget vagy szolgáltatást kérnek. Ennek az új korlátozásnak a legfontosabb következménye, hogy az útlevél kiállítása vagy megújítása a célcsoportba tartozók katonai regisztrációjától függ. Az ukrán útlevelek érvényessége ideje korlátozott, és 10 évente meg kell újítani. Így a célcsoportba tartozó, külföldön élő vagy elmenekült személyek, akik nem tesznek eleget az új katonai regisztrációs követelményeknek, nem hosszabbíthatják meg útlevelüket. Sokan, még a hatályba lépés előtt igyekeztek a konzuli szolgálatokkal kapcsolatba

---

28 Julia, KAZDOBINA – Jakob, HEDENSKOG: Challenges of the Ukrainian Mobilization, SCEEUS Report No. 5, 2024.

29 Van néhány kivétel, nevezetesen, ha az ilyen korlátozás megfosztja a személyt a fő törvényes megélhetésétől, vagy ha fogyatékosága miatt gépjárművet használ, fogyatékkal élő személynek nyújt támogatást, vagy fogyatékkal élő gyermeke van.

lépni és elintézni ügyeiket, de az ukrán Külügyminisztérium 2024. április 23-án – körülbelül két héttel az új mozgósítási törvény elfogadása után – utasította Ukrajna valamennyi diplomáciai képviselőt, hogy ideiglenesen függessen fel minden konzuli tevékenységet a hadköteles ukrán állampolgárokkal kapcsolatban, kivéve az Ukrajnába való visszatéréshez szükséges személyazonosító okmányok kiállításával kapcsolatos tevékenységeket.

Másrészt a mozgósítási törvény a katonai szolgálat elhagyására jogosult közalkalmazotti kategóriák listáját is bővíti. Ez a látszólag ellentmondó megközelítés megkérdőjelezheti az átlagpolgárok társadalmi igazságosságról alkotott felfogását, és megnövekedett társadalmi feszültséghez vezethet az ukrán társadalomban.

A tömeges mozgósítás az országban akkor lehet sikeres, ha azt a lakosság többsége támogatja és megéri. A lakosság mozgósításának megerősítéséről szóló törvény elfogadása után azonban egyetlen szervezet – a Kijevi Nemzetközi Szociológiai Intézet (KIIS) – végzett felmérést ebben a témában. 2024. május 26. és június 1. között Ukrajna 2011 felnőtt lakosával készítettek telefonos interjút. Megkérdezték, támogatják-e a mozgósítási törvényt. Az eredmények azt mutatták, hogy az ukránok körében nincs egyértelmű hozzáállás ehhez a kérdéshez. Körülbelül egyharmada nyilatkozott úgy, hogy támogatja, míg körülbelül 50%-uk nem teljesen vagy részben.<sup>30</sup>

Ez a háború nem csak fegyveres, de információs háború is – éppen ezért nem elhanyagolható szempont a téma társadalmi és szociálpszichológiai vetülete. A hivatalos közleményekben, a médiában, közösségi oldalakon megjelenő információk, tartalmak komoly befolyással vannak a közhangulatra, a harci cselekményekben való részvételi hajlandóság mértékére, így a mozgósítás sikerére vagy sikertelenségére. A lakosság nap mint nap találkozik a katonák halálhírével: arccal, adatokkal, temetési képekkel. Látják a videókat, beszámolókat az emberrablásszerű kényszersorozásokról és ez félelemmel tölti el az embereket. Nagyon sok a belső menekült, nők, gyerekek, akik komoly traumát éltek át a lakóhelyük bombázása során.

---

30 Kijevi Nemzetközi Szociológiai Intézet felmérése: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1416&page=1> (2024. 06. 12.)

Mindenkinek van rokona, barátja, ismerőse, aki meghalt, megsebesült, bujkál. Vannak férfiak, akik két éve bezárkózva élnek, hogy elkerüljék a besorozást. Ugyanakkor látják a közösségi oldalakon, hogy Kijevben és más nyugati nagyvárosokban vidáman folyik az élet, tele vannak az éttermek. Azt tapasztalják, hogy a gazdagok meg tudják fizetni, hogy elkerüljék a besorozást, terjed az a nézet, hogy ez a „szegények háborúja.”

Az országban ugrásszerűen megnövekedett a pszichoszomatikus betegségekkel, mentális zavarokkal küzdők száma, különösen a belső menekültek körében, de érthető módon valamilyen szintű pszichés zavar a lakosság 90%-ánál megjelenik (enyhe szorongástól a pánikbetegségig, vagy poszttraumás stressz). Egy friss ukrán felmérésben a politikai erők támogatottsága mellett arra is kitértek, hogyan vélekednek az emberek a háború lehetséges lezárásáról. Az adatok szerint 24% ellenzi, míg 23% támogatja, hogy Ukrajna tárgyalásokat folytasson Oroszországgal. A legnagyobb csoport, 46,3% szerint viszont csak humanitárius kérdésekben – pl. fogolycseréről – szabad tárgyalni jelenleg Moszkvával. Ennek tükrében érdekes, hogy a háború végkifejletét illetően a legtöbben azok vannak, aki szerint a háború más államok közvetítésével létrejövő kompromisszummal fog véget érni (36,1%), és már valamivel kevesebben (33,5%) vannak azok, akik úgy vélik, hogy a harcok az 1991-es határok helyreállításáig fognak tartani. 11% szerint a harcok a közvetlenül a háború előtti határok visszaállításáig tartanak majd, 8,2% szerint pedig a jelenlegi frontvonalak mentén kötnek majd valamilyen ideiglenes megállapodást a felek, a korábbi minszki egyezményekhez hasonlóan.<sup>31</sup>

A hivatalos kommunikáció, a szakmai, illetve a közösségi médiában megjelenő hírek alapján jól látható, hogy az ukrán vezetés minden eszközt bevet a hadra fogható férfiak mozgósításának érdekében. A különféle jogszabálytervezetek, javaslatok kétirányúak, egyrészt szólnak a külföldön tartózkodó hadkötelesek felé, másrészt az országon belül a sorozás alól kibúvókat keresők felé.

---

31 Egészségügyi Minisztérium: Ukrajnában csak minden 50. mentális zavar kerül diagnosztizálásra: <https://life.pravda.com.ua/health/2023/10/2/256848/> (2024. 03. 21.)

Érdekes megfigyelni, a háború kezdetétől hogyan változtak a mozgósításhoz kapcsolódó pozitív és negatív motivációs módszerek, amelyekre a jogszabálytervezetek épültek. A vezetők felől érkező különböző nyilatkozatok tartalmi szempontból a fenyegetéstől kezdve a magas pénzjutalom ígéretén át, a hazát védők dicsőségéig igen széles spektrumon mozognak.

2023 őszén Ukrajna kérte a külföldön tartózkodó hadköteles férfiak kiadatását, de eddig egyetlen ország sem tett erre irányuló lépéseket. Lengyelország és Észtország kivételével az országok elzárkóztak egy ilyen jellegű aktus gondolatától is. Fegyir Veniszlavszkij parlamenti elnöki megbízott szerint a kiadások elindításához az kell, hogy büntetőeljárást kezdeményezzenek azok ellen, akik hamis katonaoorvosi alkalmatlansági igazolással távoztak külföldre 2022. február 24-e után.<sup>32</sup>

Az általános mozgósítás folyamatos, de a sikertelen ukrán ellentámadás megindítása óta egyre nagyobb méreteket ölt. Jelenleg minden munkáltatónak ellenőriznie kell a munkavállaló katonai nyilvántartásba vételi okmányait, a katonakönyvet vagy az ideiglenes igazolványt, valamint a sorkatonai állományba vételről szóló igazolást.

A behívókat bárhol átadhatják: tömegközlekedési eszközökön, boltokban, üdülőkből. A mozgósítás előrehaladásával átminősítették a katonai szolgálatra való alkalmatlanság fokozatait, így már a korábban alkalmatlanná nyilvánított egyes kategóriák is szolgálatba foghatók (pl. tbc-sek, tünetmentes HIV-fertőzöttek, enyhe mentális zavarral küzdők stb.).<sup>33</sup> A katonai szolgálatra alkalmatlanoknak is hasznát vehetik a toborzóirodákban, a hadtáp egységeinél, a háterszágban. Az ukrán elnök a közösségi média platformjain keresztül „bátorítja” az embereket, hogy ne féljenek a nyilvántartásba vételtől, sőt, a jelentkezők applikáción keresztül maguk választhatják ki, milyen területen szolgálnának szívesen (az applikációt Észtországban fejlesztették). Kiderült az is, hogy a mozgósítás során keletkező adatokat külföldi (NATO) szervereken tárolják. Az ukrán állampolgárok érzékeny adatait tartalmazó adatbázisok külföldön történő

---

32 Kiszó.net: Mozgósítás: egyre nehezebb elkerülni a besorozást. <https://kiszó.net/2023/09/10/mozgositas-egyre-nehezebb-elkerulni-a-besorozast/> (2024. 03. 21.)

33 Az ukrán egészségügyi minisztérium 490. számú rendelete 2023. 08. 18.



elhelyezése súlyos személyiségi jogi kérdéseket vet fel. A hivatal válaszában arra hivatkozott, hogy a biztonságos tárolás az elsődleges szempont és ezt csak így tudják biztosítani.<sup>34</sup>

A kormány által meghozott népszerűtlen intézkedéseket nagyon sokan igyekeznek elkerülni. Nagy nehézségeket okoz a korrupció magas foka, sokan a határőröket fizetik le, hogy kijussanak az országból vagy rokkantsági igazolást szereznek be illegálisan, hogy elkerüljék a besorozást. Ukrajna Nemzetbiztonsági és Védelmi Tanácsa elrendelte a rokkantsági igazolások felülvizsgálatát, visszamenőleges hatállyal a háború kezdetéig.<sup>35</sup> Ellenőrzik azokat a bizottságokat is, akik a katonai szolgálatra való alkalmatlansági igazolásokat adják ki. A határt képező hegyvonulatokon, folyókon – főként Románia és Szlovákia felé – több ezren próbálnak átjutni, sokszor a halált kockáztatva.

Napi szinten kerülnek fel ügyek a határőrség, biztonsági szolgálatok közösségi oldalaira, hogyan fogják el és tartóztatják le az illegálisan külföldre szökni szándékozó férfiakat, figyelmeztető tartalmak készülnek arról, hogyan csapják be az embereket a csempészek (3,5 – 10 ezer dollár a tarifa), például kerítéseket állítanak az erdőben, mintha zöldhatár lenne, vagy ukrainai folyószakasznál átveszik a pénzt azzal, hogy a túloldalon Európa várja őket. A felderített ügyekben büntetőeljárások indultak.

A hatóságok infografikákon és videókon keresztül mutatják be az aktuális szabályozást, a katonai szolgálat elkerülését célzó korrupciós gyakorlatokat és azok esetleges jogi vonatkozásait. A korrupciós ügyek egyébként is sokat rontanak az ország megítélésén, csökkentik a támogatási hajlandóságot a nyugati országok körében. Ennek érdekében szigorításokat vezettek be a korrupcióellenes törvényben.<sup>36</sup>

---

34 <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/c2jyd4lrnjko?mibextid=x-fx2i&fbclid=IwAR1A4hMcfg12ngK89o-Krakdr468eYboFH3LCWGsS-fmMfUIf0khjpQVkrY> (2024. 03. 21.)

35 Kárpátalja.ma: Felülvizsgálják a katonai alkalmassági igazolásokat. <https://karpatalja.ma/karpatalja/kozelet/felulvizsgaljak-a-katonai-alkalmatlansagi-igazolasokat/> (2024. 03. 21.)

36 Ukrajna törvénye a korrupció megelőzéséről 2014. 10. 14. № 1700-VII.

## 6. Jövőkép

A jelenlegi háborús helyzetben az ukrán vezetés számos kihívással néz szembe. A háborús veszteségek, a pénzügyi és katonai utánpótlás korlátozottsága, valamint a politikai és társadalmi konfliktusok erősödése közepette egyre nehezebb kézen tartani az amúgy is megviselt társadalom működését. Mint látható, kiemelkedően fontos lenne hatékony kommunikációs eszközöket találni a mozgósításhoz, mivel a nem megfelelő motiváció könnyen a hadsereg demoralizálódásához vezethet, és az erőszakos intézkedések csökkentik a vezetők támogatottságát a lakosság körében. Az Ukrajna és az Orosz Föderáció közötti háborús konfliktus elhúzódása egyre kaotikusabbá és bizonytalanabbá teszi az ország működését, és külső támogatás és finanszírozás nélkül az állam gyors összeomlását eredményezheti. Ezért sürgető lenne a békefolyamat elindítása.

Az új mobilizációs törvény révén a kormány célja, hogy növelje a mozgósítás feletti ellenőrzést, potenciálisan fokozva a folyamatot. Ez dilemmákat, kihívást jelent az ukrán társadalom, a külföldön élő állampolgárok és a menekülteket befogadó európai országok számára egyaránt. Ugyanakkor az új rendelkezések a mozgósítási folyamat intenzitásának növekedését jelezhetik.

A háború elhúzódása miatt felmerül a kérdés, milyen alkotmányos garanciák biztosítják a demokratikus, jogállami működés helyreállítását a hadiállapot lezárulását követően. Fontos lenne, hogy megfelelő biztosítékok épüljenek be a szabályozásba, amelyek megakadályozzák, hogy az elnök vagy a kormány visszaéljen a koncentrált hatalommal,<sup>37</sup> egy jogállamban „a garanciák teljes mértékben nem mellőzhetők.”<sup>38</sup>

---

37 LÁSZLÓ Viktória – MUHORAY Árpád: A veszélyhelyzeti szabályozás alkotmányos jogfejlődési tapasztalatainak értékelése. *Hadtudomány* 2021. évi elektronikus lapszám, 156. <https://doi.org/10.17047/Hadtud.2021.31.E.146>.

38 MÓRÉ Sándor – SZILVÁSY György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készség idején. *Glossa Iuridica*, 2020/3–4, 69; [Másodközlés: In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021, 323.].

Manzinger Krisztián<sup>1</sup>

## NEMZETISÉGI JOGOK ÉS STABILITÁS UKRAJNÁBAN

### Absztrakt

Az 1991-2014 közötti évtizedekben az ukrán politika meghatározó kérdései voltak az állami identitás és a nyelvpolitika körüli csatározások, amely a 2014-es orosz támadást követően az ukrán nemzetállamépítés javára eldőlni látszik, jelentős részben az orosz identitású országrészek feletti kontroll elvesztése miatt. Ez a fejlemény korlátozó hatással van az 1991-es függetlenedés óta jelenlévő, többnyire a kijevi kormányzat által elutasított, sokszor, de nem kizárólagosan a periférikus területeken tömbben élő, ukrántól eltérő nyelvű és identitású lakosság autonómiatörekvéseire is. Az 1945 utáni nemzetközi tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy sok esetben a területi autonómia biztosítása jelenthet olyan társadalmi kohéziót erősítő intézményes megoldást, amely a megosztott társadalmak stabilabb alapra helyezését előmozdíthatja, így Ukrajna számára célszerű lehet a vonatkozó tapasztalatok megismerése és alkalmazása.

**Kulcsszavak:** Ukrajna, autonómia, kisebbségi jogok, kisebbség, nemzetállamépítés

RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES AND STATE STABILITY IN UKRAINE

---

1 egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

## Abstract

Debates over national identity and language policy were major political issues in Ukraine between 1991 and 2014. The situation changed, however, in favour of the classic assimilatory nationstate building approach after the loss of control over the ethnic Russian southern and eastern parts of the country due to the Russian attack on Ukraine in 2014. Furthermore, the triumph of nationstate building policy has a prohibitive impact on the autonomy aspirations of the non-Ukrainian population living mostly in periferal regions where they often form a regional majority, present since 1991 and rejected by the government in Kyiv. Since experience after 1945 clearly shows that in many cases the provision of territorial autonomy can be an institutional solution that strengthens social cohesion in ethnically divided societies, such examples could provide lessons for Ukraine in quest for a more stable society.

**Keywords:** Ukraine, autonomy, minority rights, minority, nationstate building

Az elmúlt évtizedben Ukrajnában jelentős változáson ment keresztül a nemzetiségi jogok szabályozása. A változások iránya a nemzetállamépítés előmozdítása volt és erre hivatkozással zajlott a meglévő nemzetiségi jogok korlátozása vagy leépítése. Ez a tendencia egyáltalán nem egyedülálló, az elmúlt évszázadok nemzetépítési állami tevékenységei többnyire ezt az utat járták be. A gyakorlati példák azonban sok esetben igazolják azt, hogy a kirekesztő jellegű nemzetállamépítés nem az állam stabilitásához, hanem épp ellenkezőleg, a társadalmi szolidaritás rombolásával annak meggyengüléséhez járul hozzá, ahogy az részben Ukrajnában is látható.

Jelen írásban először az ukrajnai kisebbségi jogi szabályozás fejlődési ívét tekintjük át röviden, majd a nemzetiségi kérdés nemzetközi jogi szabályozását tekintjük át arra fókuszálva, hogy az intézményesített kisebbségvédelmi modellek – ideértve különösen a közösségi (kollektív) jogokra épülő megközelítést – hogyan tudják előmozdítani az adott állam belső stabilitásának erősödését és társadalmi integrációjának növekedését.

Hipotézisünk szerint ugyanis ez a fajta, a közösségi jogokat – és különösen a területi autonómiát – előtérbe helyező rendezés lehet az, amely Ukrajna számára biztosíthatja a konfliktus lezárását követő stabil és fenntartható társadalmi kohéziót. Természetesen a jelenleg is zajló háborús konfliktus kimenetele még nem látható, ezért a rendezés vonatkozásában megfogalmazott javaslataink csak általános jellegűek lehetnek.

### 1. Ukrajna és a nemzetiségi jogok

Ukrajna a mai Európa egyik legkomplexebb, jelenleg is zajló történelemmel rendelkező állama, amelynek társadalmát a múltból fakadóan súlyos törésvonalak szabdalják. Szomszédos ország, illetve a kárpátaljai magyarság révén viszonylag széles spektrumú szakirodalom elérhető Ukrajna vonatkozásában, amelyek segítenek átlátni és megérteni a keleti szláv államot a maga összetettségében.<sup>2</sup> Jelen fejezetben erre nem vállalkozhatunk, célunk mindössze a nemzetiségi kérdés ukrajnai dinamikájának és jelentőségének áttekintése, amit azonban szükséges bizonyos mértékig történelmi kontextusba helyezni.

Az országban 2013 végén megindult társadalmi mozgalom, a Méltóság forradalma vagy Maidan téri forradalom a következő év februárjában elsöpörte az állam választott vezetését, amelynek helyére az átmeneti Jacenyuk-kormány lépett. Ez a kormány májusban államfőválasztást tartott, majd októberben lemondani kényszerült, azonban megváltozott összetételben végül visszatért a hatalomba a 2014. novemberi parlamenti választást követően. Az országot azóta is a belpolitikai instabilitás jellemzi, amely azonban az elmúlt éveket leszámítva nem jelentett akadályt a nemzetiségi jogok leépítésének folyamatában. Ezt a folyamatot többen elemezték az elmúlt években,<sup>3</sup> így

---

2 Kiváló összefoglalást ad erről az időszakról: FEDINEC Csilla – SZEREDA Viktória: *Ukrajna színeváltozása 1991–2008. Politikai, gazdasági, kulturális és nemzetiségi attitűdök*. Pozsony, Kalligram, 2009.

3 Ld. pl. MANZINGER Krisztián: *Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés. Kisebbségvédelem*, 2023/1, 135–165; FEDINEC Csilla: *Kárpátalja magyarsága a második Majdan után*. In: DABIS Attila (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében 2017*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2017, 59–72; János, FIALA-BUTORA: *The Controversy Over Ukraine's New Law on*

most csak áttekintő jelleggel kívánjuk ismertetni a vonatkozó jogalkotási fejleményeket.

Az ukrán nemzetépítés az átalakuló állam számára kiemelt jelentőségű kérdésnek mutatkozott már kezdetben is, amit jól érzékeltet, hogy Janukovics államfő 2014. február 22-i bukását követő első napon elsöprő, 86%-os többséggel vonta vissza az ukrán törvényhozás (Verkhovna Rada) a 2012-es nyelvtörvényt. Ez a két évvel korábban elfogadott törvény egy 1989-es jogszabályt váltott fel és kimondta, hogy az ukrán mellett hivatalos státuszt élveznek azok a kisebbségi nyelvek is, amelyek beszélői a lakosság legalább 10%-át kiteszik valamely közigazgatási egységben – ennek megfelelően Kárpátalján például párhuzamos hivatalos nyelv lett volna a magyar, ha a törvényt gyakorlatba ültetik. Az eltörlésről szóló 2014-es döntést követően a Krímben és a kelet-ukrajnai Donyeck és Luhanszk megyék orosz identitású részeiben a Kijevben és az ország nyugati és középső részében lezajló társadalmi folyamatokkal szembe helyezkedő mozgalmak erősödtek meg, aminek következménye egyrészt a Krím orosz megszállása, másrészt a délkelet-ukrajnai területek ukrán állami kontroll alóli kikerülése lett. Természetesen mindez nem csak a nyelvtörvény eltörlésének következménye, de az ukrán törvényhozás rövidlátó döntése megfelelő érveket szolgáltatott az új Ukrajna nem-

---

*Education: Conflict Prevention and Minority Rights Protection as Divergent Objectives?* European Yearbook of Minority Issues Online, Leiden, Brill Nijhoff, 2020; MOLNÁR D. István: *Kárpátalja lakosságának területi eloszlása az újonnan kialakított közigazgatási rendszer tükrében*. In: MOLNÁR D. Erzsébet – MOLNÁR Ferenc (szerk.): *Társadalomtudományi tanulmányok. Beregszász-Ungvár, II.* RF KMF – “RIK-U” Kft., 2021, 239–254; PATAKI István: *A 2012-es ukrán nyelvtörvény és az új nyelvtörvény tervezeteinek összehasonlító elemzése*. In: DABIS Attila (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében 2017*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2017, 201–216; FEDINEC Csilla – CSERNICSKÓ István: *A 2017-es ukrajnai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma*. *Regio*, 2017/3, 278–300; TÓTH Mihály: *Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unió kívül: az ukrajnai példa*. *Acta Humana*; 2016/3, 19–31; TÓTH Mihály: *Az ukrajnai kisebbségek jogi helyzete: jogalkotás és joggyakorlat a kisebbségvédelmi elvárásokkal szemben*. *Kisebbségvédelem*, 2022/2, 7–43.

zetiségek iránti türelmetlenségéről azok számára, akik az ukrán állam aláadásában voltak érdekeltek.

A félelmek megalapozottságát a következő években az ukrán törvényhozás és az állami intézmények működése tovább erősítette, hiszen sorra fogadták el az asszimiláló nemzetállamépítést célzó törvényt módosításokat és új jogszabályokat: 2016 júniusában 35%-ra emelték az ukrán nyelvű dalok arányát a rádiókban és 60%-ra az ukrán nyelvű hírek és közérdekű tájékoztató közlemények arányát a televíziókban és rádiókban, majd 2017 májusában tovább, 75%-ra a televíziók ukrán nyelvi kvótáját. 2017. szeptember 5-én újraszabályozták a közoktatást (2145-VIII. sz. törvény), aminek értelmében nemcsak előírta a jogalkotó, hogy a közoktatást fokozatosan ukrán nyelvűvé kell tenni minden oktatási intézményben, hanem bevezették a nemzetiségek különböző kategóriákba sorolását is, szemben az ukrán alkotmány egyenlőséget deklaráló előírásaival. A törvény a tatár, karait és a krimcsák<sup>4</sup> etnikumhoz tartozókat – arra hivatkozással, hogy nincs Ukrajnán kívüli anyaállamuk – őslakos néppé (корінні народи) nyilvánította, a többieket pedig a nemzeti kisebbség (національні меншини) kategóriába sorolta; ráadásul még ez utóbbin belül is két csoportot különböztetett meg: azokat, akiknek a nyelve az EU egyik hivatalos nyelve – például bolgár, magyar, román, szlovák –, illetve akiknek nem – például orosz, fehérorosz. Az érettségit megelőző közoktatásban az anyanyelvű oktatás jogát csak az őslakos népeknek biztosította, a nemzeti kisebbségek vonatkozásában a jog csak az 1–4. osztályig volt érvényben, illetve az EU valamely hivatalos nyelvét beszélők számára lehetővé tették az 5–12. osztályokban egy vagy több tantárgynak az anyanyelven történő oktatását. A törvény eredetileg 2023. szeptember 1-jén lépett volna hatályba, de azt 2023 júniusában 2024. szeptember 1-re tolták, miközben az ukrán fél azzal igyekezett – hamisan és kevés sikerrel – meggyőzni a nemzetiségeket, az anyaállamokat és a nemzetközi intézményeket, illetve közvéleményt, hogy a törvény nem korlátozza a kisebbségi jogokat, hanem az ukrán nyelvű oktatás erősítésével növeli a

---

4 A karaiták és a krimcsákok türk nyelvű, zsidó vallású etnikai csoportok, amelyeknek eredete, illetve a Krimbe településük körülményei és időpontja vitatott.

kisebbségekhez tartozók érvényesülési lehetőségeit az országban.<sup>5</sup>

A következő lépés az ukrán nyelv állami nyelvként működésének támogatásáról szóló, 2019. április 25-i törvény (2704-VIII) elfogadása volt, amely kötelezővé tette az ukrán nyelv használatát a közélet több mint 30 szférájában, többek között az oktatásban, a kultúrában, a médiában és az egészségügyi intézményekben, jelentős részben egyberendezve és betetőzve ezzel az elmúlt évek szektorális szabályokba épített nyelvi rendelkezéseit. A törvény a végrehajtásának biztosítására létrehozta a 2022. július 16-tól bírságolási jogkörrel is rendelkező államnyelvvédelmi biztosi hivatalt, illetve az Állami Nyelvi Standardok Nemzeti Bizottságát, amely az ukrán nyelv standardjainak kidolgozására és jóváhagyására kapott megbízatást, egyértelműsítve, hogy a kisebbségi nyelvek mellett a szurzsik<sup>6</sup> is az állami intézmények célkeresztjébe került.

Az országban élő nemzetiségek jogi megkülönböztetésének részletszabályait az Ukrajna őslakos népeiről szóló, 2021. július 1-jén elfogadott törvény is „tisztázni” igyekezett. A törvény nagyrészt az Egyesült Nemzetek Szervezetének az őslakos népek jogairól szóló 2007-es nyilatkozatát<sup>7</sup> másolja, és például intézményes konzultációs jogokat, helynévhasználatot, a rájuk vonatkozó információk iskolai tantervbe illesztésére vonatkozó elkötelezettséget garantál az érintettek számára. A törvény kezdeményezettjei az elfogadáskor már hét éve orosz megszállás alatt álló Krim-félsziget „őslakos”, anyaállammal nem rendelkező népei, a tatárok, karaiták és

---

5 Ezzel kapcsolatosan ld. pl. Ukrajna oktatási törvénye 7. cikkelyének részletes magyarázata (2017. 09. 27.), Ukrajna Magyarországi Nagykövetsége, <https://hungary.mfa.gov.ua/hu/news/60062-detalyini-rozjasnennya-stosovno-st-7-zakon-u-ukrajini-pro-osvitu> (2024. 05. 27.)

6 A szurzsik olyan nem standardizált nyelvváltozatokat (szociolektusokat) jelent, amelyek elmosásák a standard ukrán és orosz nyelv közötti különbséget a két nyelv vegyítése révén. A szurzsikot az ukrainai társadalom egy része az ukrán nyelvet és identitást fenyegető jelentős veszélynek tekinti. Niklas, BERSAND: Surzhyk and National Identity in Ukrainian Nationalist Language Ideology. *Berliner Osteuropa Info*, 2001/17, 38–47.

7 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf) (2024. 05. 27.)



krimcsákok, akiknek a lélekszáma a 2001-es – máig legutolsó – népszámláláskor 248.200, 1.196, illetve 406 fő volt. Az érintett közösségek vonatkozásában a törvény az államot az asszimilációtól való tartózkodásra kötelezte, ez volt az első ilyen jellegű előírás, ami akkor még nem jelent meg a nemzeti kisebbségek vonatkozásában. A jogszabály további súlyos problémája, hogy elsősorban deklaratív jellegű, nincs szabályozás a végrehajtásra vonatkozóan, és nincsenek garanciák arra sem, hogy az átruházott jogokat nem vonják vissza.<sup>8</sup>

Az eddig felsorolt új jogszabályokat, illetve törvényt módosításokat jelentős nemzetközi kritika fogadta,<sup>9</sup> elsősorban az ukrainai kisebbségektől és anyaországaitól – különösen Magyarországtól, de Romániától és esetenként Bulgáriától is – és a nemzetközi intézményektől – elsősorban a Velencei Bizottságtól,<sup>10</sup> az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosától,<sup>11</sup> az ENSZ ukrainai emberi jogi missziójától,<sup>12</sup> az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésétől,<sup>13</sup>

---

8 TÓTH (2022) i. m. 10–14.

9 Ezek részletesebb bemutatását ld. MANZINGER (2023) i. m. 146–150.

10 A Velencei Bizottság CDL-AD(2017)030 sz. véleménye Ukrajna 902/2017. sz. oktatási törvényéről (2017. 12. 11.) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e). A Velencei Bizottság CDL-AD(2019)032 sz. véleménye az ukrán nyelv állami nyelvként való működésének támogatásáról szóló törvényről (2019. 12. 9.) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)032-e) (2024. 05. 27.)

11 Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának jelentése az ukrainai emberi jogok helyzetéről a 2017. augusztus 16–november 15. közötti időszakban (Office of the UNHCHR, Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017) (2017. 12. 12.) [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/UAReport20th\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf) (2024. 05. 27.)

12 Office of the UNHCR, Analytical Note on the Draft Law ‘On Ensuring the Functioning of Ukrainian as the State language’ (2019. 09. 05.) <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-07/2019.09.11%20-%20Analytical%20Note%20-%20Language%20Law%20ENG.pdf> (2024. 05. 27.)

13 Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 2189(2017). sz. határozata (PACE Resolution 2189(2017) The New Ukrainian Law on Education: A Major Impediment to the Teaching of National Minorities’ Mother Tongues) (2017. 10. 12.) <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en>.

de a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény tanácsadó bizottságától,<sup>14</sup> sőt még egy esetben a NATO-tól is.<sup>15</sup> A nemzetiségi kérdés Ukrajna EU-csatlakozásában is szerepet játszik, a 2023. november 8-án publikált legutóbbi országjelentés is sürgeti Ukrainát a Velencei Bizottság – de nem az ukrajnai nemzetiségek – véleményének figyelembe vételével történő jogalkotásra,<sup>16</sup> illetve 2024. március 4-én a fentiekén túl Várhelyi Olivér szomszédság- és bővítéspolitikáért felelős biztos azt erősítette meg Maria Grapini román EP-képviselő ukrajnai románok jogaival kapcsolatos kérdésére, hogy a csatlakozási tárgyalások során vizsgálják majd, hogy Ukrajna egyeztet-e a nemzeti kisebbségek képviselőivel, illetve rögzítette, hogy a Bizottság „megfelelő időben” jelentést fog készíteni a nemzetiségi jogok területén zajló reformok témakörében.<sup>17</sup>

Jelentős részben ezekre a nemzetközi kritikákra reflektálva, illetve mert az elfogadás az EU-s csatlakozási tárgyalások megkezdésének egyik feltételeként lett meghatározva, került elfogadásra a 2022. december 13-án az Ukrajna nemzeti kisebbségeiről (közösségeiről) szóló 2827-IX. sz. – a továbbiakban nemzetiségi – törvény,<sup>18</sup> amely azonban nem reflektált kellő mértékben a megfogalmazott kritikákra. A törvény a korábbi nemzeti kisebbségek megfogalmazás helyett a nemzeti közösségek kifejezést

---

asp?fileid=24218&lang=en (2024. 05. 27.)

- 14 A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Szakértői Bizottságának ACFC/OP/IV(2017)002. sz. negyedik véleménye Ukraináról (ACFC Fourth Opinion on Ukraine) (2017. 03. 10.) <https://rm.coe.int/09000016807930cf> (2024. 05. 27.)
- 15 Statement of the NATO-Ukraine Commission, Kyiv (2019. 10. 31.) [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_170408.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_170408.htm) (2024. 05. 27.)
- 16 Ukraine 2023 Report, SWD(2023) 699 final, 11. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f\\_en?filename=SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf) (2024. 05. 27.)
- 17 Answer given by Mr Várhelyi on behalf of the European Commission (2024. 03. 04.) Parliamentary question - E-003695/2023(ASW) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003695-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003695-ASW_EN.html) (2024. 05. 27.)
- 18 A törvény 2023. július 1-jén lépett hatályba, felváltva ezzel az 1992-es nemzeti kisebbségekről szóló törvényt.

használja 1. cikkében. Őket olyan nem ukrán nemzetiségű ukrán állampolgárként határozza meg, akik hagyományosan az állam nemzetközileg elismert határain belül élnek, közös etnikai, kulturális, történelmi, nyelvi vagy vallási jegyek kötik őket össze, és azokat közösségbe szerveződve kívánják megőrizni és fejleszteni. A probléma az új törvénnyel nem csak az volt – ahogy azt 2023. június 9-10-i véleménye 19. pontjában a Velencei Bizottság is hangsúlyozta<sup>19</sup> –, hogy nem orvosolta az oktatási és államnyelvtörvényben keletkeztetett korábbi problémákat,<sup>20</sup> hanem hogy az ukrán alkotmányban nem szereplő „közösségek” kifejezés bevezetése tovább csökkentette a szabályozási környezet átláthatóságát.<sup>21</sup> Ebben a jogszabályban – 3. cikk (2) bekezdés – történt meg az asszimiláció generális tilalmának rögzítése, ami garanciális védelmet teremtett a kisebbségi közösségek számára.

Érdekeség, hogy a jogszabály 2. cikk (2) bekezdése kifejezetten hangsúlyozza, hogy nemzetközi szerződésben biztosított kedvezőbb szabályok előnyt élveznek a törvény rendelkezéseihez képest – ez a kitétel szükségtelennek tűnik, hiszen a jog jellegéből is ez fakad, azonban az előírás hangsúlyozása dupla garanciát teremt arra, hogy akár bilaterális megállapodással nemzetközi intézmények vagy anyaállamok javítsanak az ukrainai kisebbségek helyzetén. Némi megszorítást jelent azonban ebben a tekintetben a törvény 13. cikk (2) 9. pontja, amely megtiltja külföldi államok vonatkozásában az ukrainai nemzetiségek olyan felhasználását, amely az általuk lakott régiók autonóm területté szervezésére és Ukrajna dezintegrációjára irányulna.

A törvény nem váltotta be Kijev reményeit, így a Velencei Bizottság 2023. júniusi ajánlásaira hivatkozva 2023. augusztus 23-án az ukrán

---

19 A Velencei Bizottság CDL-AD(2023)021 sz. véleménye nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvényről (2023. 06. 09–10.) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)021-e) (2024. 05. 27.)

20 A nemzetiségi törvény 10. cikk (1) bekezdése például „a meglévő jogi kereteken belül” biztosítja az anyanyelv használatának jogát, amelyet a Velencei Bizottság is elégtelennek tart. A vélemény 37–66. pontjai. A bizottság javaslatait a vélemény 79–80. pontjai tartalmazzák.

21 A vélemény 20. és 25. pontjai.

parlament módosította azt, amelyet azonban sem a kárpátaljai magyarság, sem a Velencei Bizottság nem talált megfelelőnek,<sup>22</sup> bár a kritikusok nem mindig ugyanazt kifogásolták. Így például a törvény 1. cikke a nemzetiség definíciójából törölte a „hagyományosan” jelzőt az állam területén élés feltétele elől, amit a Velencei Bizottság üdvözölt,<sup>23</sup> a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) viszont arra hivatkozással helytelenített, hogy a törlés kiüresíti a nemzetiség fogalmát, illetve kizárja bármilyen kisebbségekhez köthető kollektív jog megvalósítását.<sup>24</sup> Érdemes rámutatni, hogy a módosítást követően, 2023 októberében közzölt véleményének 44. pontjában a Velencei Bizottság továbbra is problémásnak nevezte az ukrán jogszabályi környezetet és az államnyelvtörvény, a közoktatási és a tömegtájékoztatási törvény ajánlásoknak megfelelő módosítását sürgette. A 2023. augusztusi törvényt kritizálta az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN),<sup>25</sup> de a varsói Keleti Tanulmányok Központja (OSW) is.<sup>26</sup>

Ezt követően 2023. december 8-án az ukrán törvényhozás másodszor is módosította a nemzetiségekre vonatkozó jogi kereteket. A változtatások bizonyos előrelépést jelentettek, így például egyes oktatási nyelvi jogok visszaállításra kerültek, viszont az anyanyelvhasználat jogát csak a helyi szintű közigazgatásban állították vissza és ott is csak akkor, ha az adott

---

22 A Velencei Bizottság CDL-AD(2023)028-e sz. véleménye a nemzeti kisebbségekről (közösségekről) szóló törvénytervezetről (2023. 10. 6–7.) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)028-e) (2024. 05. 27.)

23 A vélemény 12. pontja.

24 A KMKSZ nyilatkozata a kisebbségi törvény második olvasatban elfogadott módosításával kapcsolatban (2023. 09. 28.) <https://kmsz.com.ua/2023/09/28/a-kmsz-nyilatkozata-a-kisebbségi-torveny-masodik-olvasatban-elfogadott-modositasaval-kapcsolatban/> (2024. 05. 27.)

25 Az új ukrán kisebbségi törvény nem nyújt megfelelő megoldást a nemzeti kisebbségek kéréseire (2023. 11. 9.) <https://fuen.org/hu/article/FUEN-Az-uj-ukran-kisebbségi-toervenynem-nyujt-megfelelo-megoldast-a-nemzeti-kisebbségek-kereseire> (2024. 05. 27.)

26 The changes that change nothing. Ukraine amends the Law on National Minorities (2023. 10. 02.) <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-10-02/changes-change-nothing-ukraine-amends-law-national-minorities> (2024. 05. 27.)

közösség eléri a lakosság 10%-át és ha a visszaállításba a helyi önkormányzat többsége beleegyezik; így valójában nem biztosított a kisebbségben élők anyanyelvhasználati jogának érvényesülése, a szórványban élők, illetve a járási és megyei szintű adminisztrációban ügyeket intézők pedig továbbra is kizárólag államnyelven férhetnek hozzá a szolgáltatásokhoz. A módosításokat követően sem biztosított a nemzeti szimbólumok szabad használata, illetve a kisebbségi képviselő szabályainak lefektetése sem történt meg.<sup>27</sup>

A következő vonatkozó jogi dokumentum 2024. február 9-én született meg, amikor az ukrán kormány határozattal szabályozta a kisebbségi nyelvek használatát. A határozat a hagyományos és kompaktan élő nemzetiségek nyelvhasználatát szabályozza egyebek között az állami és szociális intézmények előtt „úgy, hogy megtartja az ukrán államnyelv valamennyi előjogát”.<sup>28</sup> A határozat több ponton is problémás a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (a továbbiakban: KMKSZ) szerint. A kárpátaljai magyar szervezet február 28-i közleményében rámutatott, hogy az alkotmány 92. cikke szerint a kisebbségek jogait csak törvényi szintű jogszabályokban lehet szabályozni, így a kormányhatározat formailag nem felel meg az alkotmányos előírásoknak. A határozat továbbra is a kistérségi tanácsokra bízta – sőt az anyagi lehetőségeikhez köti – a helyi nyelvhasználat engedélyezését, ami semmiképpen nem tekinthető jogbiztonsági garanciának, és visszaélésekre ad lehetőséget.<sup>29</sup>

---

27 A KMKSZ nyilatkozata (2023. 12. 18.) <https://kmksz.com.ua/2023/12/18/a-karpataljai-magyar-kulturalis-szovetseg-nyilatkozata-3/> (2024. 05. 27.)

28 Prime Minister: We are ensuring the right of national minorities to develop their languages while preserving all the privileges of Ukrainian as the state language (2024. 02. 09.) <https://www.kmu.gov.ua/en/news/premier-ministr-zabezpechuiemo-pravo-natsmenshyny-na-rozvytok-svoiei-movy-ta-vodnochas-zberihaiemo-vsi-perevahy-ukrainskoi-movy-ia-derzhavnoi> (2024. 05. 27.)

29 A KMKSZ Elnökségének nyilatkozata *Az ukránjai nemzeti kisebbségek nyelvhasználatának módszertanáról* c. miniszteri kabineti határozattal kapcsolatban (2024. 02. 28.) <https://kmksz.com.ua/2024/02/28/a-kmksz-elnoksegenek-nyilatkozata-az-ukrajnai-nemzeti-kisebbsgek-nyelvhasznalatanak-modszertan-arol-c-miniszteri-kabineti-hatarozattal-kapcsolatban/> (2024. 05. 27.)

A fentiek alapján egyértelműen látszik, hogy a 2014-ben új lendületet vett nemzetállamépítésből az ukrán kormányzat továbbra sem enged, minden változtatás elsősorban a külföldi nyomás kezelésére szolgáló látszatmegoldás. A legutóbbi nemzetiségi jogokkal kapcsolatos szabályozások törvényi – illetve kormányhatározati – szinten rögzítik a jogbizonytalanságot azáltal, hogy a jogszabályokban biztosított nyelvi jogok érvényesülését helyi testületi döntésekhez kötik egy olyan országban, ahol sok régióban erős a kisebbségellenes légkör,<sup>30</sup> illetve nem biztosított a nyelvi jogok érvényesülésének anyagi háttere. Ez a félelem és a megfélemlítés légkörét erősíti. Hogy ez mennyire nem a véletlen műve, azt jól mutatja például a megszálló orosz erőkkel szemben a frontvonalon fekvő Harkiv védelmét szervező Ihor Terekhov polgármester korábbi többszöri megbírságolása az orosz nyelv használata okán.<sup>31</sup>

## **2. A területi alapú kollektív nemzetiségi jogok nemzetközi kitekinésben**

A második világháborút követően a nemzetközi jogból kikerült a kisebbségek kollektív jogainak, autonómiájának eszköze, de általánosságban a kisebbségi jogok biztosítására vonatkozó szabályokat is az emberi jogok garantálásának előírásával helyettesítették. Ez arra volt visszavezethető, hogy a nemzetközi közösség a második világháború eseményeiből azt a következtetést szűrte le, hogy a nemzetiségi jogok biztosítása az integrációt (értsd az asszimilációt) akadályozná, erősítené az etnikai öntudatot és az elkülönülést, ezáltal pedig gyengítené a területi állammal

---

30 A kárpátaljai magyarok vonatkozásában a 2014–2018-as időszak összefoglalóját ld. Magyarellenes megnyilvánulások Ukrajnában 2014–2018. Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség, é.n., h.n., [https://kmsz.com.ua/wp-content/uploads/2023/04/brossura\\_a5\\_hu\\_new.pdf](https://kmsz.com.ua/wp-content/uploads/2023/04/brossura_a5_hu_new.pdf) (2024. 05. 27.)

31 The mayor of Kharkiv must pay a fine for using the Russian language (2022. 11. 24.) <https://babel.ua/en/news/87451-the-mayor-of-kharkiv-must-pay-a-fine-for-using-the-russian-language>, Ukraine fines Kharkiv mayor for using Russian language on social media posts (2023. 02. 23.) <https://www.firstpost.com/world/ukraine-fines-kharkiv-mayor-for-using-russian-language-on-social-media-posts-12196782.html> (2024. 05. 27.)

való együttműködési hajlandóságot és akár elszakadási törekvésekhez is vezethetne.<sup>32</sup> A kisebbségi jogok az 1990-es évekre kerültek vissza nemzetközi dokumentumokba – így például az ENSZ Közgyűlés által 1992-ben elfogadott *Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* szóló nyilatkozatba, az érintett dokumentumok viszont *soft law* jellegűek voltak és kollektív jogokat nem tartalmaztak.

A kollektív jogok tekintetében az azokat korábban is többnyire alkalmazó, illetve az egyes államok nemzeti jogában ilyen intézmények létét felmutató Európában jelentek meg ismét, azonban szintén *soft law* jellegű dokumentumokban.<sup>33</sup> Kezdetben ez áttételesen jelent meg, például az Európa Tanács (ET) 1995-ös *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája* 15. cikke a részes államokat kötelezte arra, hogy megteremtsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőekben – való részvételhez szükséges feltételeket, de a keretegyezmény tanácsadó bizottsága 2008-as kommentárja<sup>34</sup> egyértelműsítette, hogy habár az állami szint alatt létrejövő kormányzati formák fontos szerepet játszhatnak a kisebbségek döntéshozatalba bevonásában, főleg olyan területeken, ahol kompaktan élnek (129. pont), de a keretegyezmény nem garantálja az autonómiához való jogot (133.).

Az ET Parlamenti Közgyűlése (PKG) több olyan, szintén *soft law* jellegű ajánlást fogadott el az elmúlt évtizedekben, amelyekben a területi autonómia Európában használt formáit más államok figyelmébe ajánlja a nemzetiségi kérdés méltányos megoldásának elősegítése érdekében. Ezek

---

32 Gnanapala, WELHENGAMA: *Minorities' Claims: From Autonomy to Secession: International Law and State Practice*. Ashgate Pub Ltd, 2000, 16–17.

33 Kivétel ez alól az 1995-ös Daytoni békemegállapodás.

34 Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. ACFC/31DOC(2008)001, Council of Europe, 27 February 2008.

közé sorolandó a 2003-as Gross-jelentés,<sup>35</sup> a 2007-es De Puig-jelentés,<sup>36</sup> a 2010-es 1713. sz. határozat<sup>37</sup> és a 2014-es Kalmár-jelentés,<sup>38</sup> amelyek bátorították az ET tagállamait a jó gyakorlatok megismerésére és átvételére. Megemlítendő még az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa által 2013-ban elfogadott, a 361. sz. *Különleges státuszú régiók és területek* című határozata, illetve a 346. sz. ajánlása, amelyek kiemelték, hogy az egyes európai államokban létesített különleges státuszú régiók stabilitást és fellendülést hoztak az adott régióknak és az államoknak, továbbá megállapították, hogy a különleges státus megteremtése hatékonyan tudja az elszakadási törekvéseket semlegesíteni (3. pont, illetve 2. c. pont).<sup>39</sup>

Szintén bátorította az autonómia területi és nem területi formáinak alkalmazására az európai államokat az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Kisebbségügyi főbiztosának 1999-es lundi ajánlása,<sup>40</sup> amely 19. pontjában a területi autonómiát kifejezetten

---

35 Resolution 1334 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17120&lang=en> (2024. 05. 27.)

36 Recommendation 1811 (2007) Regionalisation in Europe <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17582&lang=en> (2024. 05. 27.)

37 Resolution 1713 (2010) Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17824&lang=en> (2024. 05. 27.)

38 Resolution 1985 (2014) The situation and rights of national minorities in Europe <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20772> (2024. 05. 27.)

39 A két dokumentum elérhető <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2107887&Site=COE&direct=true> A határozat egyfajta előzménye a Kongresszus 240 (2008). sz. ajánlása, amely elérhető: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1287511&direct=true> (2024. 05. 27.)

40 Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék (1999. szeptember) <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true> (2024. 05. 27.)



ajánlotta akkor, ha annak révén javítható a kisebbséget különösen érintő kérdések feletti hatáskörök ellátása; míg a 20. pont arra mutatott rá, hogy az oktatás, a kultúra, a nyelvhasználat, környezetvédelem, településrendezés, természeti erőforrások, fejlesztés, lakhatás, egészségügy és egyéb szociális kérdések jelentik tipikusan azt a kört, amely különleges történelmi és földrajzi körülmények alapján létrejövő helyi, regionális vagy autonóm közigazgatás hatáskörébe szoktak tartozni; míg az adózás, igazságszolgáltatás, turizmus és közlekedés általában osztott hatáskört képeznek. A főbiztos sokszínű társadalmak integrálásáról szóló 2012-es ljubljanai ajánlásai szintén foglalkoztak az autonómia kérdéskörével, így a kisebbségek közügyekben (39. pont), kulturális és vallási életben (41.) való részvételét az ajánlásokhoz fűzött magyarázó jegyzet az autonómia, területi vagy nem-területi önkormányzás (*self-governance*) által is előmozdíthatónak nevezte.<sup>41</sup>

A nemzetközi közösség – ideértve az európai intézményeket is – vonakodása az autonómia szorgalmazásától jelentős részben érthető az állami szuverenitás erőssége okán, mégis figyelemre méltó, hogy sok esetben az etnikai eredetű konfliktusok megoldásának kulcsa az autonómia. Rothchild és Hartzell a múlt század végén 1945-ig visszamenőleg megvizsgálta a polgárháborús helyzeteket és azok lezárását abból a szempontból, hogy a megoldásban a területi autonómia játszott-e szerepet. Az 1945–1999 közötti 102 polgárháborús konfliktusból 26-ot tudtak mintaként felhasználni, mert 17 még folyamatban volt az elemzés elkészítésekor, 47-ben pedig nem megegyezés született, hanem valamelyik fél győzedelmeskedett. A 38 megállapodással lezárt konfliktus közül kilencben nem telt el öt év a megállapodás óta az 1999-es felmérésig, így nem tudták megállapítani a rendezés tartósságát,<sup>42</sup> három esetet pedig azért zártak ki, mert a rendezési

---

41 Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések (2012. november) <https://www.osce.org/hu/hcnm/110502?download=true> (2024. 05. 27.)

42 Ez alapján került kizárára például az azóta is jól vagy kevésbé jól, de működő modellt nyújtó Bosznia-Hercegovina és Csecsenföld, amelyekben a területi autonómia alkalmazott intézmény volt, és a szintén stabilnak bizonyult Horvátország is, amelyben nem. Donald, ROTHCHILD – Caroline A, HARTZELL: *Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy*. In:

folyamatban nem a korábban hadban álló felek vettek részt.<sup>43</sup> A kutatás azt mutatta, hogy a felhasználható 26 esetben statisztikailag jelentős, de közel sem egyértelmű összefüggés van a területi autonómia alkalmazása és a rendezés tartóssága között – ugyanezt mutatták ki a korábban harcban álló felek katonai erőinek integrálása vonatkozásában is: a területi autonómia alkalmazása 31,7%-kal, a lázadó katonai erők integrációja pedig 40,4%-kal növelte a rendezés tartósságának valószínűségét.

Általánosságban érdemes rámutatni arra is, hogy megállapításuk szerint egy konfliktus rendezésének sikere leginkább a konfliktus tárgyától függ (negatív hatású 40,4% a 100%-ból), amivel közel azonos fontosságú, de pozitív hatású a megegyezés tartalmának kikényszeríthetősége (40,3%), vagyis egy megfelelő intézményi garanciákkal létrehozott területi autonómia jelentős mértékben növeli a rendezés lehetőségét. A konfliktus elhúzódó jellege elhanyagolható, 0,2%-os mértékben befolyásolja a megegyezés esélyét, ha nagyhatalmi konfliktus van a háttérben, az viszont önmagában 21,5%-kal csökkenti, stabilnak pedig azt a megállapodást tekintették, ahol a megegyezéstől számított 5 éven belül – vagyis egy választási ciklust meghaladó időtávlatban – nem újult ki az ellenségeskedés.<sup>44</sup>

A 2000 óta lezajlott vagy folyamatban lévő konfliktusok már közel sem a területi autonómiára épülő megoldások sikerét mutatják. Több kulturális szempontból sokszínű ország szakadt részekre az elmúlt évtizedekben, hogy csak a legismertebb példákat említsük: a római katolikus Kelet-Timor, a muszlim albán többségű Koszovó, illetve a keresztény-törzsi vallású Dél-Szudán független állammá vált 1999-ben, 2008-ban, illetve 2011-ben. Koszovó ezen felül pedig hiába vállalta 2013-ban, hogy autonómiát biztosít az ország szerb többségű részeinek, a kötelezettségét azóta sem teljesíti. Oroszország a nemzetközi jog szabályait megszegve annektálta 2014-ben a Krímet, 2022-ben pedig a délkelet-ukrajnai Donyeck, Herszon, Luhanszk és Zaporizsja megyék egy részét, Azerbajdzsán hadserege pedig

---

William, SAFRAN – Ramón, MÁIZ (szerk.): *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*. London–Portland, Frank Cass, 2000, 263.

43 Ezek közé tartozott Ciprus, ahol etnikai jellegű volt az összeütközés, de Korea is, ahol ideológiai. Uo. 264.

44 Uo. 266–267.

egy örmény lakosság által elhagyott Hegyi-Karabahba vonult be 2023 szeptemberében. Hegyi-Karabahot leszámítva nem sikerült a befagyott konfliktusok rendezése sem, hiszen a tervezett autonómiát az érintettek kedvezőtlenebbnek látják, mint a *de facto* függetlenség állapotát, a nemzetközi közösség pedig nem kész fegyverrel érvényt szerezni a nemzetközi jog szerint jogszerű állapotnak. Vannak szűk számban mindazonáltal ellenpéldák is: a ma is Indonéziához tartozó Aceh az álandi autonómia mintájára kapott területi autonómiát 2005-ben,<sup>45</sup> a demokratizálódó Szerbiában pedig a 2000-es években fokozatosan helyreállították a Vajdaság területi autonómiáját, illetve nem területi kulturális autonómiát adtak a húsznál több elismert nemzetiségnek.<sup>46</sup>

### 3. Nemzetiségi régiók Ukrajnában

A legutóbbi, 2001-es népszámlálás szerint Ukrajna többnemzetiségű ország, akkor a lakosság 22,2%-a deklarált az ukrántól eltérő nemzetiséget. Ezen felül az állam nemzetközileg elismert határain belül vannak olyan területek, ahol a kisebbségek jelentékeny arányt tesznek ki, így orosz etnikumúak főként a Krímben (58,5%), valamint Luhanszk (39%), Donyeck (38,2%), Harkiv (25,6%), Zaporizzsja (24,7%), Odessza (20,7%) és Dnyipro (17,6%) megyékben tettek ki jelentékeny arányt, míg a bolgár, magyar és román többségű területek Odessza, Kárpátalja és Csernyivci megyékben voltak megtalálhatók.<sup>47</sup>

Ukrajna területén teljesen más okból, de 1924–1940 között létezett egy autonóm régió, és mivel a szovjet rendszer kifejezetten preferálta a különböző nemzetiségeknek biztosított – egyre inkább névleges – területi autonómiákat, az 1991-es függetlenedés során néhány régió a kiterjedtebb

---

45 Ez döntően a sária-bíráskodás kötelező, büntetőügyeket is érintő, bevezetését, illetve a központi kontroll és katonai jelenlét csökkentését eredményezte.

46 A magyar kisebbség vonatkozásában ld. SZÖNYEGI Tamás: A szerbiai Magyar Nemzeti Tanács – kulturális autonómia a gyakorlatban. *Kisebbségvédelem*, 2023/2, 71–95.

47 Ukrajnában – és általában a posztszovjet térségben – a nyelv és az identitás sokszor elkülönül, vagyis például Ukrajnában sokkal többeknek orosz az anyanyelve, mint ahányan orosz nemzetiségűnek vallották magukat.

önkormányzatiság, az Ukrajnán belüli különleges státusz iránti igényének adott hangot. Így a függetlenségről szóló népszavazással párhuzamosan a Krím és Kárpátalja lakói szavaztak régiójuk Ukrajnán belüli különleges státuszáról; a Beregszászi járás többségében magyar nemzetiségű lakosai pedig a Kárpátalján belüli Magyar Autonóm Körzet létrehozásáról is. Később, de még az 1990-es évek elején Donyeckben, Luhanszkban, Dnyiproban és Odesszában is megjelentek autonomista mozgalmak.<sup>48</sup>

A kijevi parlament azonban a Krím kivételével – részben épp a Krím okozta feszültségek okán – figyelmen kívül hagyta ezeket a törekvéseket és népszavazásokat, sőt, az 1992-es nemzetiségi törvény tervezetéből a parlamenti elfogadás során az ország területi integritásának védelmére hivatkozva törölték azokat a cikkelyeket, amelyek a nemzetiségi közigazgatási egységek létrehozásának szabályait és működési rendjét tartalmazták volna.<sup>49</sup> A Krím esetében azonban túl nagy volt a nyomás, Moszkvában el is hangoztak olyan kijelentések, amely a terület Oroszországhoz való visszatérését szorgalmazták.<sup>50</sup> Hónapokig tartó ukrán–krími tárgyalások után végül 1992 júliusában megállapodás született, amely autonóm státuszt és különleges gazdasági státuszt biztosított a Krímnek, vagyis a terület vezetése elfogadta, hogy a félsziget Ukrajna része maradjon. 1994-ben mégis egy elszakadáspárti politikus került a terület élére, amit követően – az 1992-es krími alkotmány hatályon kívül helyezését és a fennálló határokat elismerő 1997-es orosz–ukrán barátsági szerződés megkötését követően – 1998-ban a második krími alkotmány rendezte a terület jogi helyzetét, egészen a 2014-es orosz annexióig.

Az orosz megszállás és az annexió utáni helyzetet az ukrán parlament a 2014. április 15-én elfogadott, az *„Az állampolgárok jogainak és szabadságainak biztosításáról és az Ukrajna ideiglenesen megszállt területén fennálló jogi rendről”* szóló 1207-VII. számú törvénnyel szabályozta. E jogszabály rendelkezett a be- és kiutazás joga, a tulajdonjogok garanciái

---

48 J Paul, GOODE: *The Decline of Regionalism in Putin's Russia*. London–New York, Routledge, 2011, 139–140.

49 TÓTH István: *A peremvidék világbirodalma*. Méry Ratio, Kisebbségekért Pro Minoritate Alapítvány, 2013, 95–97.

50 Uo. 140.

és általában a megszállás alatt álló területek ukrán állampolgárainak a jogai vonatkozásában, valamint szabályozta az ukrán állami szervek ottani működését. A törvény elfogadásának idején már a kelet-ukrajnai Donyeck és Luhanszk térségeiben is megrendült az ukrán államhatalom. Ezen a vidéken hagyományosan sokan utasították el az ukránosítást és támogatták Ukrajna föderalizálását, illetve az orosz második államnyelvként való bevezetését, továbbá Oroszország megítélése is kedvezőbb volt ott, mint Ukrajna más orosz nyelvű részein.<sup>51</sup> Az Oroszországból szervezett, de helyi támogatottságra épülő törekvések célja az Ukrajnától való elszakadás lett, ezt a 2014. május 11-én tartott, a nemzetközi közösség által el nem ismert függetlenségi népszavazásokkal kívánták nyilvánvalóvá tenni. 2014 augusztusában nem hivatalosan az orosz hadsereg is megjelent a régióban, és Oroszország megkezdte a két „népköztársaság” szakadár státuszának a katonai erővel történő megtámogatását, habár a kezdeti tervek ambiciózusabbak voltak a két népköztársaság létrehozásánál: egy *Novorosszija*<sup>52</sup>-nak nevezett „ellen-Ukrajna” kialakítása Ukrajna keleti részein, amely végül megbukott a társadalmi támogatás hiánya miatt.<sup>53</sup>

A 2014-es és 2015-ös, tüzszünetet célzó minszki tárgyalásokon Donyeck és Luhanszk akkori vezetői is részt vettek, azonban Ukrajna hangsúlyozta, hogy képviselőik semmi szín alatt sem jelenti elismerésüket.<sup>54</sup> A 2014-

51 The Views and Opinions of South-Eastern Regions of Ukraine: April 2014. *Kyiv International Institute of Sociology* (2014. 04. 20.) <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=302&page=1&ty=2014&m=4> (2024. 05. 27.)

52 Új-Oroszország. Hagyományosan történelmi fogalom, Ukrajna déli területeit foglalja magában, amelyek a 18. század végén kerültek orosz ellenőrzés alá. Mára politikai töltöttséget kapott, orosz részről egyfajta „ellen-Ukrajnaként” meghatározott államot kívántak ott létesíteni, de a koncepció kudarcot vallott, mert a jelentős részben ma is orosz nyelvű helyi lakosság identitás szempontjából nem oroszként definiálja magát, így nem támogatta az erre irányuló törekvéseket.

53 SHANDRA, Alya – SEELY, Robert: *The Surkov Leaks – The Inner Workings of Russia’s Hybrid War in Ukraine*. London, Royal United Services Institute (RUSI), 2019, 25–34.

54 Ez nem egyedi eset, például amikor az első karabahi háborút lezáró 1994. májusi fegyverszüneti egyezményt Azerbajdzsán és Örményország mellett Hegyi-Karabah képviselői is aláírták, azeri részről rögzítették, hogy Hegyi-Ka-

es Minszk I. megállapodás 3. pontja alapján 2014. szeptember 16-án az ukrán parlament elfogadott egy törvényt „[a] *Donyecki és Luhanszki megyék különálló régióinak helyi önkormányzati rendjéről*”. Ez általánosságban találkozott a térség lakosságának akaratával, hiszen egy 2019-es felmérés szerint a szakadárok által ellenőrzött Donbasz lakosai inkább támogatták volna az autonómiával való visszatérést Ukrajnához, mint az Oroszországhoz tartozást – akár autonómiával, akár anélkül.<sup>55</sup> A 2014-es törvény úgy rendelkezett, hogy életbe lépésétől számított három évig a helyi önkormányzatok az ukrán parlament által meghatározott régiókban, városokban és községekben különleges jogrendben működnek, az ukrán jogszabályok korlátozottan, azaz a törvényben meghatározott sajátosságok figyelembevételével hajtandók végre. A törvény lehetővé tette a separatista hatóságok számára, hogy választásokat tartsanak, megválasszák az általuk használt nyelvet és végrehajtó hatalmat gyakoroljanak, valamint a helyi hatóságok jogot kaptak „népi milíciák” létrehozására is. A törvényt 2015 márciusában – a 2014. novemberi illegális választások és a Minszk II. aláírása után – úgy módosították, hogy annak végrehajtását a terület feletti ukrán szuverenitás helyreállításának feltételéhez kötötték. Habár ez érthető rendelkezés volt, mégis Moszkva és a szakadárok ellenkezésével találkozott.<sup>56</sup> A törvény hatályát később folyamatosan meghosszabbították, utoljára 2021-ben, így az 2022. december 31-én, immár a nyílt orosz–ukrán háborúskodás idején, hatályát veszítette.

---

rabah képviselőinek jelenléte semmiképp sem elismerés Baku részéről.

55 SASSE, Gwendolyn: Most people in separatist-held areas of Donbas prefer reintegration with Ukraine – new survey. *theconversation.com* (2019. 10. 14.) <https://theconversation.com/most-people-in-separatist-held-areas-of-donbas-prefer-reintegration-with-ukraine-new-survey-124849> (2024. 05. 27.)

56 Ha elvonatkoztatunk a konkrét esettől – vagyis attól, hogy itt egyértelműen Moszkva instruíta a helyi történéseket –, akkor könnyen belátható, hogy egy hasonló helyzetben levő régió miért nem szívesen helyezi magát vissza egy olyan állam fennhatósága alá, amelyben nem bízik, még azt megelőzően, hogy valamilyen megfelelő – akár külső – garanciát kap arra, hogy a számára kilátásba helyezett jogszabályi keret valóban alkalmazásra kerül. Az álandi krízis megoldását annak idején épp egy ilyen nemzetközi, a Népszövetség által adott garancia tette lehetővé az 1920-as évek elején.

1991-ben Kárpátalján is megjelent az autonómia-igény, a térséghez hagyományosan kötődő ruszin etnikai tudathoz kapcsolódva a kárpátaljai lakosság az állami függetlenségről szóló népszavazással párhuzamos szavazáson egyértelművé tette Kárpátalja Ukrajnán belüli autonómiára vonatkozó szándékát. Ezt a kérést azonban a kijevi törvényhozók figyelmen kívül hagyták. A ruszinok történelmileg elkülönülnek a környező népektől,<sup>57</sup> erre apellált a területet 1939–1944 között ismét irányító Magyarország is, amely nagy energiát fektetett a ruszin identitás és írásbeliség megerősítésére.<sup>58</sup> Az 1945-ös Ukrán Szovjet Szocialista Köztársasághoz kerülés óta azonban a ruszin nyelv és identitás – leszámítva a 2012–2014 közötti időszakot – törvényileg tilalmazott, azt a hivatalos Ukrajna az ukrán nyelv és identitás regionális alegységként kezeli.<sup>59</sup> Mára a ruszin politikai mozgalom döntően moszkvai befolyás alá került, ami erősen diszkreditálja a lakossági támogatást egyébként élvező regionális törekvéseket.<sup>60</sup>

1991-ben a kárpátaljai magyar közösség is szándékozott létrehozni egy olyan különleges státuszú régiót, ahol a magyarok alkotják a többséget. Ezt az elnökválasztási kampányban Leonyid Kravcsuk későbbi államfő

57 Luca, CALVI: *The Carpatho-Rusyn Particularity as a Model of Borderland Identity: Some Reflections for Going Beyond the Nations and Looking for Regions in Future Central Europe*. In: Hans, GEHL – Viorel, CIUBOTĂ (szerk.): *Relații interetnice în zona de contact româno-maghiaro-ucraineană din secolul al XVIII-lea până în prezent*. Cluj Napoca, Editura Muzeului Sătmărean, 1999, 289–290.

58 A kérdés kapcsán ld. FEDINEC Csilla: *„A magyar szent koronához visszatért Kárpátalja” 1938-1944*. Budapest, Jaffa, 2015, 93–138.

59 Ezzel szemben ma Magyarországon, Romániában és Szlovákiában is elismert a ruszin az ukrántól eltérő kisebbségi identitásként és nyelvként. A modern ruszin nyelv kodifikációja sem Ukrajnában történt meg, hanem 1995-ben Szlovákiában, ahol szintén jelentős számú ruszin él. Paul Robert, MAGOCSI: *A new Slavic language is born*. *Revue des études slaves*, 1995/1, 238–240.

60 Гибридная война: этнический фактор русинов Закарпатья. Аналитика ИС, *Svetlovodsk.com.ua* (2016. 04. 21.) [https://svetlovodsk.com.ua/8964-sbu.html?fb\\_comment\\_id=849331198505739\\_849332888505570](https://svetlovodsk.com.ua/8964-sbu.html?fb_comment_id=849331198505739_849332888505570), Україна в лещатах російських спецслужб, *Radio Svodoba* (2011. 12. 25.) <https://www.radiosvoboda.org/a/24433107.html> (2024. 05. 27.)

meg is ígérte,<sup>61</sup> de a létrehozatalra nem került sor. Maga a közösség kicsi, 2022 előtt mintegy 130.000 főt számlált,<sup>62</sup> ez azonban a széleskörű autonómiával rendelkező belgiumi német nyelvű közösségnek kétszerese, az olaszországi Dél-Tirol német nyelvű közösségének majdnem a fele, és megegyezik például a szintén autonóm moldovai Gagauzia lakosságával. A 2001-es ukrainai népszámlálás szerint a Beregszászi járásban a magyarok 76 százalékos többséget alkottak, míg az Ungváriban 33%-ot, a Nagyszőlősiiben 25%-ot, a Munkácsi járásban pedig 12 százalékot tettek ki. Ezek a magyarlakta területek egymással határosak voltak, vagyis a magyarság összefüggő területe négy különböző járásba volt elkülönítve. A közösség többször kérte a magyarok által lakott területeknek az egybeolvasztását egy Magyar Autonóm Körzet vagy Tiszamelléki járás keretében, továbbá szorgalmazták egy olyan választási körzet létrehozását is, ahol a magyar nemzetiségűek alkotják a többséget, ahogyan az 1997 és 2002 között létezett. Ezeket a kéréseket azonban az ukrán jogalkotó nem vette figyelembe, még a 2020-as közigazgatási reform során sem.

Ez utóbbi átalakítás az ukrán többségű Nagyszőlősi járást beolvasztotta a magyar többségű Beregszászi járásba, de abba két falu kivételével nem vonták be Ungvár és Munkácsi járás magyar többségű részeit. A 2001-es népszámlálási adatok alapján az új, megnagyobbodott Beregszászi járás ukrán többségű lett: 42,1 százalék a magyar és 52,8 százalék az ukrán nemzetiségűek aránya. A járások összevonása révén a magyarok aránya az Ungvári és a Munkácsi – szintén kibővített – járásokban is csökkent, 13,9, illetve 5,9 százalékra. A kárpátaljai 75 új hromada (kistérségi tanács, több települést magában foglaló közigazgatási egység) közül 64 ukrán, 10 magyar és 1 román többségű lett.<sup>63</sup>

Az ukrainai románság jelentős részben az észak-bukovinai térségben (Csernyivci megye) él, ahol a 2003-as népszámlálás szerint – a románok és a moldávok együtt – 12,5%-ot tett ki. A megye a 11 járásból három-

---

61 TÓTH (2013) i. m. 95.

62 TÁTRAI Patrik – MOLNÁR József – KOVÁLY Katalin – ERŐSS Ágnes: A kárpátaljai magyarok lélekszáma és a népesedésüket befolyásoló tényezők a SUMMA 2017 felmérés alapján. *Kisebbségi Szemle*, 2018/3, 7–31.

63 MOLNÁR (2021) i. m. 239–254.



ban abszolút többségben voltak, míg egy negyedükben közel 40%-os kisebbséget alkottak, a megyeszékhelyen azonban mindössze 6%-os arányt képviseltek. Itt a 2014-es eseményeket követően merült fel a területi autonómia igénye, amelyet a Bukovinai Románok Gyűlésének 2015. július 27-i csernyivci-i ülése az akkori társadalmi feszültségekkel, illetve a román nyelvet és kultúrát fenyegető veszélyekkel indokolta.<sup>64</sup> Az autonóm státusz létrehozásának igényét 2016 júniusában újra megerősítették a „krími tatárok” – valójában a Krím – területi autonómiájának példáját említve, arra hivatkozva, hogy ez az intézkedés Ukrajna valamennyi kompakt tömbben élő nemzetisége számára jogi és politikai precedenst teremtett.<sup>65</sup> A 2020-as közigazgatási átalakítás Észak-Bukovinában nem vette tekintetbe a románok igényeit: a Csernyivcitől délre fekvő kompakt román tömböt a megyében létrehozott három járásból kettőbe osztották be, hiába kérték, hogy egy egységbe kerüljenek.<sup>66</sup> Habár a magyar–ukrán kapcsolatoktól eltérően a román–ukrán kapcsolatokban az autonómia kérdése nem merült fel, de ukrán részről tartanak a ki nem mondott román szándékoktól.<sup>67</sup>

---

64 La Cernăuți a fost creată Adunarea românilor din Bucovina: „Pledăm pentru autonomia Bucovinei de Nord” (2015. 07. 29.) <https://adevarul.ro/stiri-externe/republica-moldova/la-cernauti-a-fost-creata-adunarea-romanilor-din-1640882.html> (2024. 05. 27.)

65 Români din Ucraina solicită autonomie teritorială (2016. 06. 22.) <https://www.rador.ro/2016/06/22/romanii-din-ucraina-solicita-autonomie-teritoriala/> (2024. 05. 27.)

66 Români nu vor mai fi majoritari în niciunul din nou înființatele raioane din Ucraina (2020. 07. 20.) <https://www.obiectivdesuceava.ro/local/romanii-nu-vor-mai-fi-majoritari-in-niciunul-din-nou-infiintatele-raioane-din-ucraina/> Drepturile romanilor din Ucraina pe traseu de coliziune cu reforma administrativa (2020. 07. 28.) <https://www.rumaniamilitary.ro/drepturile-romanilor-din-ucraina-pe-traseu-de-coliziune-cu-reforma-administrativa> (2024. 05. 27.)

67 Taras, KHALAVKA: Romania’s Influence on the Romanian Community of Ukraine. *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2022/5, 79–80.

#### 4. Quo vadis Ukrajna?

Európa keleti része jelentős átalakuláson megy keresztül, ami kiemelten érinti Ukrajnát: az országot – nemzetközileg elismert határain belül – mély etnikai és geopolitikai törésvonalak szabdadják, amelynek kihasználásával Oroszország 2014-ben még rejtett módon, 2022-ben pedig már nyíltan agressziót követett el ellene. Az orosz identitású országrészek orosz megszállás alá kerülését követően Ukrajnában eldőlni látszik a korábbi évtizedek ukrán nemzetállamépítő és a talán posztsovjetnek nevezhető multikulturális megközelítésének küzdelme az előbbi javára. Ennek következménye a 2014 óta zajló, a kisebbségi jogok jelentős korlátozását eredményező jogalkotás. Ez az érvek alapján Ukrajna megerősítését célozza, azonban az eredménye a társadalmi ellentétek mélyülése és az etnikai intolerancia felerősödése lett, miközben Kijev nemzetközi téren is jelentős kritikákat kapott a nemzetiségi jogokat és lehetőségeket korlátozó jogalkotás miatt. Ezek a kritikák bizonyos korrekciókra kényszerítették az ukrán kormányt, azonban a változtatások semmiképpen sem elegendők és nem reflektálnak megfelelően arra a tényre, hogy az országban továbbra is jelentős számban és sok esetben regionális többséget alkotva élnek olyan ukrán állampolgárok, akik nyelvi és identitás szempontjából nem ukránok.

A nem ukránok által lakott területeken már az 1990-es évek legelején felmerültek autonómiaigények, ezeket a Krím kivételével az ukrán központi hatalom figyelmen kívül hagyta. A 2014-es, illetve 2022-es orosz inváziót követően az orosz nyelvű, illetve részben orosz identitású országterület egy része kikerült a központi kormányzat ellenőrzése alól, míg a belső és külső migráció a nemzetiségek lakta régiókat is átalakította. Pontos számok nincsenek, de becslések szerint 2022 óta a kárpátaljai magyarság harmada-fele is távozhatott az országból, míg – habár döntően nem a magyarlakta területekre, hanem a nagyvárosokba, így Ungvárra, Munkácsra és Husztra – jelentős számú belső menekült érkezett. Ez megnövelte – hasonlóan az 1990-es, 2000-es évek Vajdaságához hasonlóan – az interetnikus konfliktusok esélyét, miközben Ukrajna a fent említett nemzetállam-építési törekvések okán továbbra is elzárkózik a területi

autonómia megadásától a nemzetiségek lakta régiók vonatkozásában.

A *soft law* jellegű európai ajánlások, illetve a nemzetközi közösség tapasztalatai azt mutatják, hogy amennyiben az érintett államban megvan a bátorság ahhoz, hogy ezeket a területi jellegű megoldásokat alkalmazzák a nemzetiségek által lakott régiók társadalmi integrációjának előmozdítására, akkor annak eredménye – megfelelő intézményi megoldás választása, a kompromisszumos döntés, illetve a garanciákkal biztosított tényleges gyakorlatba ültetés esetén<sup>68</sup> – valóban az állam erősödése és a nemzetiségi, illetve társadalmi feszültségek csökkentése lesz. Ez egy olyan általános érvényű tanulság, amelyből az Európába törekvő Ukrajna inspirációt meríthet, illetve hasznosítható jó tapasztalatokat szerezhet, és amelyek alkalmazásával erősebb sarokkő lehet az európai kontinens keleti felében.

---

68 Ezzel kapcsolatosan ld. MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019.

