

A KÜLÖNLEGES JOGRENDI KATEGÓRIARENDSZER EGYSZERŰSÍTÉSÉNEK JÖVŐBELI ESÉLYEI

TILL Szabolcs*
ezredes (Magyar Honvédség)

A jelen tanulmány kísérletet tesz a különleges jogrend egy *lehetséges egyszerűsítési metodikájának* leírására. Az alkotmányosság szempontjából ugyanakkor fontosabbnak ítéli az értékelési szempontrendszer elemeinek igazolását, mint egy konkrét körülményeknek és politikai alkuknak kitett szövetszerű záró javaslatot. Nem vizsgálja továbbá terjedelmi okokból a szabályozási súlypont alkotmányos vagy sarkalatos törvényi szintű kialakítását, valamint adottnak veszi a hatályos alkotmányos fogalomrendszert a különleges jogrend értelmezhetősége szempontjából.

Ennek során az *első két fejezet* a belépő *feltételrendszer* körében értékeli az alaptörvényi és a nemzetközi jogi környezet determinációit: adott esetben utóbbi hatása ugyanis hipotetikus szükítési esetek kizárását eredményezi.

A *harmadik fejezet* a *párhuzamosság*, az egy időben megengedhető többes kihirdetés esetkörét vizsgálja, amely elsődlegesen a sarkalatos törvényi szabályok ismétlődéseinek szűrése szempontjából releváns. A *negyedik fejezet* látszólag hasonló vizsgálati tárgyköre a *választhatóság*, az adott feltételeknek való többes megfelelés esetén az egyik alternatíva kihirdethetőségének kérdését (eszkalációs lépcső) vizsgálja.

Az ötödik fejezet a meglévő rendszert a jelenleg dominánsnak tekinthető geopolitikai kihívással, a *Geraszimov-doktrína modelljével* ütközteti, mint a hibrid hadviselés rendszerének többlépcsős és komplex megközelítésével.¹ A *záró fejezet* mindezek összevetése alapján tesz javaslatot az esetleges *egyszerűsítésre*.

* A jelen tanulmány kizárólag a szerző értékeléseit tartalmazza, az nem feltétlenül tükrözi a Magyar Honvédség vagy pedig a NATO Defence College álláspontját.

¹ Ebből a szempontból irreleváns, hogy a modell a *comprehensive approach* lefordított/félreértelmezett orosz olvasata, vagy pedig orosz doktrína NATO-oldali értékelése.

1. Az alaptörvényi kategóriarendszer statikus olvasata

1.1. A különleges jogrendi esetek szükségessége vonatkozásában már a korábbi Alkotmány beazonosítható minősített időszakai esetköreivel szemben is merült fel – elsődlegesen mennyiségi oldalról – kritika.² Ehhez képest az Alaptörvény elfogadása során elvetésre került a mag-alkotmány³ részeként a két kiemelt állapot alkotmányos szintű nevesítésén túli törvényi szintre utalás, mint parttalan és a jobbiztonságot kritikus időben kihívó elképzelés.⁴ Az Alaptörvény végrehajtotta ugyan az akkor öt minősített időszakai kategória profiltisztítással összekötött rendszerezését, a sarkalatos törvényi végrehajtási szabályozás ugyanakkor a katasztrófa-szituációk törvényi elkülönítésével szabályozás-technikailag is osztottá vált.

Ehhez képest 2015-16 során a döntően rendvédelmi jellegű veszélyek tömegessé válása és fenyegetésként értékelése újabb különleges jogrendi időszak beiktatását, illetve a kategóriarendszer béke fogalmához képest relatívabb elhatárolását eredményezte. A szabályozás helyességének és indokoltságának ad hoc vitáin túl ugyanakkor felmerült annak a kérdése, hogy a rendszer bonyolultságából eredő téves jogalkalmazás esélyei hosszabb távon nem teszik-e szükségessé a kategóriák részleges összevonását.

1.2. E különleges jogrendi kategóriarendszerbe 2016 óta beletartozik a *rendkívüli állapot (RÁ)*, a *szükségállapot (SZÁ)*, a *váratlan támadás (VT)*, a *megelőző védelmi helyzet (MVH)*, a *terrorveszélyhelyzet (TVH)*, a *veszélyhelyzet (VH)*, illetve kapcsolódik formálisan a békeidőszaki feladatok részeként, *kvázi minősített időszakot jelentve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (TBV)* Alaptörvényen kívüli kategóriaként.

A RÁ⁵ kihirdethetősége objektív feltételűnek tűnik, de a hadiállapot kinyilvánításának elmaradása esetén a második fordulat már több mérlegelési szempontot tartalmaz a támadás veszélyének minősített jellege, illetve az idegen hatalomnak betudhatósága vonatkozásában. További értékelés alapja lehet a fenyegető támadás fegyveres jellege. A kijelentő módú megfogalmazás a feltételek alapján kihirdetési kötelezettségre utal, azonban legalább a szeptember 11-i precedenshez kötődő NATO döntés hazai le nem követése ellentmond ennek még az Alkotmány időszakából.

A SZÁ⁶ kettős feltételrendszerével kapcsolatban a megfogalmazás egyértelműen a kihirdetés lehetőségére utal: a polgárháborús jellegű fegyveres cselekmények esetében a célzat determinál (törvényes rend megdöntése, hatalom kizárólagos megszerzése), a lázongásoknál pedig a minősítő jelzők: az élet- és vagyónbiztonság veszélyének töme-

² LD. SIMICSKÓ István: *Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszerre minősített időszakokban (Történelmi korokon át napjaink hatályos szabályozásáig)*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Hadtudományi Doktori Iskola, 2008. különösen 61.

³ LD. VARGA Zs. András: *A mag-alkotmány védelmében. Pázmány Law Working Papers*, 2011/2. <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/136-2011-2>

⁴ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 160–161.

⁵ Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁶ Alaptörvény 48. cikk (1) bekezdés b) pont.

gessége, és a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekmények súlyos erőszakossága. Utóbbi esetben a súlyosság és a tömegesség között konjunktív kapcsolat áll fenn, csak az egyik típusú minősítés nem elégséges. Sajátosság ugyanakkor a megfogalmazás többes számú formája, amely a kodifikációs általános gyakorlattól eltérve csak többszöri előfordulás esetén engedi a mérlegelést.

A VT⁷ esetében a helyzet (okot adó szituáció) és az állapot (államszervezeti reakció) elméleti elkülöníthetősége megtörik: az alaptörvényi feltételrendszer nem rendelkezik kihirdetésről, hanem haladéktalan kormányzati intézkedési kötelezettségről tájékoztatási kötelezettség mellett: adott esetben tehát a kiváltó ok azonosítása és a kezelési kötelezettség között a mérlegelés kizárt. A mérlegelés ugyanakkor felmerül a betörő fegyveres csoport külső jellege vonatkozásában, ahol ugyanakkor az államnak betudhatóság nem feltétel. Adott ugyanakkor a váratlan helyzetből eredő időlegességi feltétel és a következmények alapján a kettős (RÁ/SZÁ) továbblépési irány.

A MVH⁸ alternatív feltétele a külső fegyveres támadás jelző nélküli, tehát a RÁ-hoz képest alacsonyabb szintű veszélye, a második fordulat esetében viszont a teljes mérlegelés adott, amelyet csak a szövetségi kötelezettséghez, praktikusán a NATO érdekköréhez kapcsolódás korlátoz. E tényállás tehát meghatározó módon nyitott.

A TVH⁹ esetében a kormányzat által kétszeresen (mérték és időbeli közelség) minősített veszély az egyik alternatíva a megelőzés érdekében, míg a jelző nélküli terrortámadás következményeinek kezelése a másik fordulat célja.

A VH¹⁰ esetében az egyik alternatíva az élet- és vagyonbiztonságot (nem feltétlenül tömegesen) veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, illetve itt is elkülöníthető aleset a megvalósult szerencsétlenség következményeinek kezelése.

1.3. Az alaptörvényi szintű definíciókkal kapcsolatban összefoglalhatóan megállapítható, hogy

- a feltételes mód alkalmazása és a tényleges politikai mérlegelés gyakorlati lehetősége között nincs szignifikáns összefüggés;
- a fokozatos rendszerbe iktatása óta kizárólag a Kormány jogkörébe tartozó VH nyert alkalmazást annak ellenére, hogy az Alkotmány korábbi feltételrendszerének szigorú olvasata szerint a vörösiszap-katasztrófa szükségállapotú esetkörű lett volna;¹¹
- nem került alkalmazásra a RÁ, SZÁ, MVH, VT és a TVH, bár a katonák önálló közterületi járőrözésének kérdése alapvetően a terror-kezelés problémájához kötődött.

⁷ Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés.

⁸ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés.

⁹ Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

¹¹ Az utóbbi problémát az Alaptörvény kategória-korrektúrája feloldotta. Ld. Záró és Vegyes Rendelkezők 23. pont b)–c) alpontok.

Gyakorlatilag folyamatos alkalmazás alatt áll ugyanakkor a TBV¹², amely az időbeliségi átlag-számításokon alapuló két egzakt fordulatán túl a harmadik alesetében tartalmazza a tényleges mérlegelés elemét: a települési közbiztonság, közrend és közegészség minősített veszélye körében értékelve a zavargások vagy erőszakos cselekmények megvalósulását, immáron minősítő jelző nélkül. A *'bármely'* kitétel ugyanakkor az értelmezés kiterjesztő olvasatának lehetőségére utal.

2. A különleges jogrendi időszakok nemzetközi determinációi

2.1. A szabályozási fogalomrendszer egyszerűsíthetőségének elsődleges külső kerete a nemzetközi közjogi intézményrendszer, mivel az abban legitimált különbségtételek esetleges összevonására irányuló javaslatok esetében pusztán az alternatívák számszerűségének csökkenése önmagában nem érv az eltérő szabályozás lehetőségének mellőzéséből eredő szabályozás-tartalmi veszteséggel szemben.

A vizsgálat szempontjából ugyanakkor a nemzetközi szabályozási környezet hatása ezen túl indifferens, akadályozó (feltétel-előíró), illetve feladatszabó jellegű is lehet. A kiterjesztett¹³ nemzetközi közjogi kapcsolatrendszer szempontjából a nemzetközi hadijog, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, az Észak-atlanti Szerződés, az ENSZ 1966-os ikeregyezmények, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és kiegészítései, valamint az Európai Unió alapszerződésai alapján vontunk le következtetéseket annak előre bocsátásával, hogy az alkotmányos környezet kialakítása mindezek ellenére elsődlegesen belső jogi kérdés. A felsorolás ugyanakkor a bírói gyakorlat és a szokásjog nemzetközi közjog-fejlesztési szerepét a modell kezelhető szinten tartása érdekében mellőzi. Szükség esetén – kifejezetten a nemzetközi környezetre irányuló vizsgálat körében – nem kizárt további releváns szempontok felvétele, különösen, ha azok további összevonás-hatékonyasági kételyeket ébresztenek.¹⁴

2.2. A nemzetközi hadijog különbségtételeinek jelentős része a hadviselés eszközeinek megengedhetősége szempontjából a nemzetközi konfliktus / nem nemzetközi fegyveres konfliktus dichotómiára épít. Ennek megfelelően visszaigazoltnak tűnik a belső erőszakos cselekmények elhatárolása a háborús típusú esetköröktől: abból például, hogy mérges gázok háborús használata tilos, nem következik okszerűen, hogy a tömegoszlatás körében egyébként megengedett anyagok alkalmazhatóságát kizárjuk. A nemzetközi hadijog szabályainak jogelvi, *ius cogens* folytán kötelezően alkalmazandó olvasata ugyanakkor bizonytalan, még a konfliktus-tipológia fokozatrendszere is vitatottá vált

¹² A menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. § (1) bekezdés.

¹³ A tanulmány jelen fejezete az Európai Unió alapszerződésekből eredő szabályozási különbségtételeket is a nemzetközi közjog értelmezési tartományához kapcsolja.

¹⁴ Az R2P az azt megalapozó ENSZ döntést követő értékelési viták miatt került mellőzésre: a libiai és ukrán válság plasztikus példája a liberális internacionalista felfogás kudarcának. Ld. Responsibility to protect: az UN World Summit 2005 által elfogadott nemzetközi humanitárius beavatkozási kötelezettség. <http://www.un.org/en/prevention/genocide/adviser/pdf/World%20Summit%20Outcome%20Document.pdf#page=30138-140>. pontok

a nemzetközi szabályok belső fegyveres konfliktusban való alkalmazhatósága vonatkozásában.¹⁵

2.3. Az *ENSZ Alapokmány*¹⁶ preambuluma a háborút a két világháborúhoz köti, ehhez képest terjeszti ki általános értelemben a normaszöveg a kategóriát. A preambulum ugyanakkor a nemzetközi béke és biztonság céljainak fenntartása mellett is végső esetben lehetővé teszi a fegyveres erő közérdekből való alkalmazását. A kötelezettségeket jóhiszeműen teljesítő más állam területi épségének és politikai függetlenségének erőszakkal való fenyegetése is tilos a 2. cikk szerint, de az Egyesült Nemzetek megelőző vagy kényszerítő típusú intézkedéseket foganatosíthatnak. A nemzetközi béke, biztonság és igazságosság céljai mellett is alapelv a belügyekbe be nem avatkozás. Az 51. cikk ugyanakkor az egyéni vagy kollektív önvédelem jogának gyakorolhatóságát eredendő, természetes jogként nem kérdőjelezi meg, lehetőséget biztosítva a kollektív védelmi elemet tartalmazó szövetségi szerződések létrehozására. Összességében az Alapokmány a háború indításának jogát megvonja ugyan az egyes államoktól, azonban a nemzetközi fegyveres konfliktusok lehetőségét nem zárja ki, sőt az ENSZ Biztonsági Tanácsát *sui generis* mandátum-adó szervezetként definiálja. A béke és biztonság kategóriái kapcsolatosan, de felsorolási jellegük miatt elkülöníthető tartalommal jelennek meg.

2.4. Az Észak-atlanti Szerződés preambulumának céltételezése az ENSZ Alapokmányra visszautalások mellett is tágabb körű és (nyugati) civilizációs jellegű: a szabadságon, a demokrácián, az egyéni szabadság és a jog uralma elvein alapulva kerül definiálásra a közösen védelmezendő értékrend. A 3. cikk szerinti egyéni és összehangolt haderőfejlesztés, valamint a 4. cikk szerinti területi épség, politikai függetlenség és biztonság veszélyeztetése által kiváltott konzultációs folyamat mellett végső soron az 5. cikk szerinti kollektív védelmi rendelkezés kiváltó oka a tagállam ellen kezdett fegyveres támadás, amely kiváltja a fegyveres erő alkalmazása árán is a béke és biztonság helyreállítását, majd fenntartását. Összességében – legalább az 5. cikkben – tételezésre kerül a béke mellett a biztonság eltérő tartalma: míg a 4. cikk a veszélyeztetés körében a fogalmakat együtt kezeli, az 5. cikk csak a megvalósult fegyveres támadásra való reakciót tartalmazza. Az már más kérdés, hogy a szervezet a stratégiai szintű dokumentumok esetében megvalósult folyamatos átértelmezési technikával hogyan kapcsolta össze a 4. és 5. cikk egyébként elkülönülő tartalmaikat, illetve mennyiben volt egy terrorcselekmény fegyveres támadás kategóriája alá vonása dogmatikailag indokolt precedens.

2.5. Az *ENSZ 1966-os ikeregyezményeinek* megfogalmazása nem igazán kedvez a különleges jogrendi filozófiának: míg a polgári és politikai jogok egyezségokmánya¹⁷

¹⁵ Ld. BRAGYOVA András: A Legfelsőbb Bíróság tévedése. *Fundamentum*, 2000/1. 106. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/00-1-06.pdf>

¹⁶ <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186>

¹⁷ Ld. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

egyetlen kivételi lehetőséget ismer, a gazdasági és szociális jogok egyezségokmánya csak az egyes államok fejlettségi szintje szerint differenciál. A PPJNE tárgykörünket érintő 4. cikkének szerkezete szerint megállapítja az eltérés kivételes lehetőségét, annak általános (1. bekezdés) és különös szintű (2. bekezdés) korlátait, valamint eljárási rendjét (3. bekezdés). Eszerint az eltérést a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején” szövegrész alapozza meg, és elsődleges közelítésben a feltételt konjunktívként értékelve leginkább a szükségállapot alkotmányos tényállására korlátozható. Ezzel szemben a fogalomba a tényleges minősített szintet elérő hadban állásnak is bele kell tartoznia, mivel eljárásilag hibátlan esetben az állam veszélyeztettsége legalább a szükségállapot szintet eléri.

Az eltérés általános szintje a „helyzet által szigorúan megkövetelt mértékben”, tehát a leszűkítő értelemben vett szükségesség és két tilalmi rendelkezés, az egyéb nemzetközi kötelezettségek meg nem sértése, valamint a diszkrimináció-tilalom a „kizárólag faj, szín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás alapján történő megkülönböztetés”-re korlátozott, így nem nyílt felsorolás jellegű változatában. Az eltérésből kizárt jogcsoportba tartoznak: 6. cikk – élet védelme, 7. cikk – kínzás, embertelen bánásmód, 8. cikk 1. és 2. bekezdés – rabszolgaság, szolgaság tilalma, 11. cikk – adórszolgaság tilalma, 15. cikk – *nullum crimen / nulla poena sine lege*, 16. cikk – jogképesség és 18. cikk – gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága.

A derogációs notifikáció eljárási rendje kiterjed az eltérés okára, körére, szükségességi indokára, valamint az eltérés megszűnésére. Összességében rendszerszinten kimutatható a különleges jogrendi szabályozási filozófiával ellentétesen ható jogkiterjesztési attitűd, amelyhez képest legfeljebb korlátozott legitimitású igényként hat a kormányozhatóság szempontja.

2.6. Az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* és kiegészítései esetében azok a kategóriák, ahol a jogok korlátozhatósága megengedett, szintén leszűkítő módon érvényesülnek, bár a kategóriarendszer némileg eshetőlegesnek tűnik. Domináns elem különösen a kiegészítő jegyzőkönyvek vonatkozásában, hogy az egyes jogok kiterjeszhetőségének humanizációs igénye időnként a realitásokat is meghazudtolva lineáris fejlődésívet tételez. A korlátozhatósági kategóriarendszer az eredeti egyezmény szerint elkülöníti az általános szintet a 15. cikk szerinti szükséghelyzeti korlátozhatóságtól, amely fogalom – eltérően a belső alkotmányos kategóriától – egyértelműen tágabb, magában foglalja feltétlenül a tényleges háborús szituációkat, valamint a nemzet létét fenyegető más „rendkívüli állapotokat”. A minősítés szempontjából az eltérés mértéke, nem pedig az iránya releváns. A hatodik kiegészítő jegyzőkönyv ugyanakkor a háborút és közvetlen veszélyét kezeli együttesen.

A 15. cikk 3. bekezdés szerinti derogációs feltétel meglehetősen hasonló a PPJNE-hez azzal, hogy a diszpozíció eltérése mellett a nem korlátozható jogok szűkebben kerültek felsorolásra: 2. cikk – élethez való jog, 3. cikk – kínzás, embertelen bánásmód, 4. cikk (1) bekezdés – rabszolgaság, szolgaság tilalma, 7. cikk – *nullum crimen / nulla poena sine lege*. Így korlátozhatónak minősül itt a jogképesség, valamint a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadsági szabálytömeg. Ezen túl is figyelemre méltó egyrészt, hogy az EJEB gyakorlata döntően a belső fegyveres konfliktusok nem vé-

dett esetkörének derogációs eljárási hibáira irányult,¹⁸ másrészt viszont kimutathatók az egyezményben olyan békeidőszaki korlátozási elemek is, amelyek végső soron különleges jogrendi értelmezést is megengednének.¹⁹ Belép tehát a veszélyeztetési szint, mint a békétől eltérő indokolási mozzanat. A béke időszakára szóló általános korlátozhatósági rendszer ugyanakkor az alkotmányos dogmatikát meghaladó mértékben esetszerű:

- a zavargás és felkelés látszólag a szükségállapoti kategórián kívül nyer értelmet,
- kivételesen a területi sérthetlenség is békeidőszaki korlátozási jogcím,
- a közrend, közbiztonság, bűnmegelőzés és kisebb mértékben a nemzetbiztonság érdeke kissé ad hoc jelleggel, az elkülöníthető értelmezési tartományok lehetőségét kizárva kerül említésre.

Összességében az Emberi Jogok Európai Egyezménye a háború-béke dichotómiánál messze differenciáltabb kategóriarendszer esélyét hordozza még akkor is, ha a bírósági gyakorlat következtében a humanitárius jog és a regionális emberi jogi gyakorlat szembeállítására is értelmet nyert.²⁰ Utóbbi azonban a különleges jogrend értékelési tartományán kívüli katonai műveletek közé tartozik.

2.7. Az *Európai Unió* releváns rendelkezéseit – a Lisszaboni Szerződés²¹ hatályba lépett változata szerint – a Szolidaritási klauzula²² és a Kölcsönös segítségnyújtási klauzula²³ képezik. Az első esetben a terrorista támadás, illetve a természeti vagy emberi eredetű katasztrófa váltja ki az együttes cselekvést, amelynek eszközei körében a katonai eszközök is kiemeltet nyerne, az utóbbi szerinti pedig fegyveres agresszió eseté-

¹⁸ A joggyakorlatra is kiterjedő értékelését lásd: MÉSZÁROS GÁBOR: Alapjogi bíraskodás különleges helyzetekben: a strasbourgi bíróság releváns esetjoga. *Pro Futuro*, 2016/2. 200–218. http://profuturo.lib.unideb.hu/file/4/5853c96640769/szerzo/Pro_Futuro2016_2_vegleges.200-218.pdf

¹⁹ *Zavargás*: 2. cikk c) pont, 8. cikk (2) bekezdés, 10. cikk (2) bekezdés, 11. cikk (2) bekezdés; *felkelés*: 2. cikk c) pont, közrend: 6. cikk (1) bekezdés, 9. cikk (2) bekezdés, Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1963) 2. cikk (3) bekezdés, Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1984) 1. cikk (2) bekezdés; *nemzetbiztonság*: 6. cikk (1) bekezdés, 8. cikk (2) bekezdés, 10. cikk (2) bekezdés, 11. cikk (2) bekezdés, Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1963) 2. cikk (3) bekezdés, Hetedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1984) 1. cikk (2) bekezdés; *közbiztonság*: 8. cikk (2) bekezdés, 9. cikk (2) bekezdés, 10. cikk (2) bekezdés, 11. cikk (2) bekezdés, Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1963) 2. cikk (3) bekezdés; *bűncselekmény megelőzése*: 8. cikk (2) bekezdés, 10. cikk (2) bekezdés, 11. cikk (2) bekezdés, Negyedik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1963) 2. cikk (3) bekezdés; *területi sérthetlenség*: 10. cikk (2) bekezdés, valamint a *háborús körülmények* közötti halálbüntetés megengedhetősége a Hatodik Kiegészítő Jegyzőkönyv (1983) és a Tizenharmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv (2002) összevetése alapján.

²⁰ Ld. Kirby ABBOTT: A brief overview of legal interoperability challenges for NATO arising from the interrelationship between IHL and IHRL in light of the European Convention on Human Rights. *ICRC* 2015. <https://www.icrc.org/en/download/file/11955/irre-893-abbott.pdf>

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU> (letöltés: 2017. február 4.). Ld. továbbá TÜRKE András István A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. *Nemzet és Biztonság*, 2009. november, 77–85. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/turke_andras_istvan-a_lisszaboni_szerz_des_biztonsag_es_vedelempolitikai_aspektusai.pdf

²² LSZ 1 188. c cikk, 3 3. b bekezdés.; E EUMSZ 2 222. c cikk.

²³ LSZ 2 28A. c cikk, 7 7. b bekezdés.; E EUSZ 4 42. c cikk, 7 7. b bekezdés.

ben érvényesíthető az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke – az eshetőleges NATO tagság elsődlegességére is tekintettel. A rendelkezések tartalmának egymásra vetítése alapján:

- a katasztrófa kiváltó okától függetlenül annak minősége a meghatározó,
- a terrortámadás és a fegyveres agresszió fogalmilag eltérő következményű, ugyanakkor
- sem katasztrófa, sem pedig terrortámadás esetén nem vitatható a haderő bevonásának igénye.

2.8. Fejezeti összegzésként a kiemelt egyezmények összevetése alapján megállapítható, hogy az alapvető béke-háború dichotómiát érdemben meghaladó differenciálás a nemzetközi jogi környezet alapján védhető, illetve jelentősége lehet a kiváltó okok külső vagy belső irányának, a terrorizmusnak, következményi oldalról pedig a katasztrófáknak is, valamint értékelhető a minősített veszélyeztetettség. Legalább a joggyakorlatban kimutatható emellett a kategóriák határainak egymásba csúsztatása is. Utóbbi szemponttal is összefüggésben alapvető jelentőségű az emberi jogi egyezmények szempontjából a derogációs notifikáció: egy hipotetikus belföldi szabályozás ugyanis hiába alkotmányos és az emberi jogi rezsim szerint is megengedhető, ha a szabályokról elmaradt, vagy nem megfelelő módon valósult meg az ellenőrző mechanizmusok értesítése. Ennek hiányában az alapvető viszonyítási alappá a békeidőszaki szükségesség és arányosság demokratikus jogállami mércéje válik, voltaképpen megkérdőjelezve a különleges jogrendi filozófia egész értékelési dimenzióját.

A nemzetközi jogi háttérszabályok ugyanakkor lényegesen kevesebb kategóriát kezelnek, és – a védelmi/biztonsági funkciókra direkten irányuló szerződések kivételével – csak az emberi jogok megsértésének kereteire irányulnak, melyhez képest egy ország működőképességének megőrzése másodlagos szempont. Ezzel szemben az ENSZ – NATO – EU vonulaton kimutatható egy konkuráló érvelés is, amelyhez képest az alapjogi szempontrendszer nem cél, hanem eszköz-korlátozó szerepű. A belső jog ugyanakkor e szempontrendszerhez képest is differenciáltabb.

3. A különleges jogrendi időszakok párhuzamossága, átfedő alkalmazhatósága

3.1. A különleges jogrendi időszakok alkotmányos idő-spektrumát a kihirdetési feltételrendszer oldaláról összehasonlítva megállapítható, hogy egyes, döntően mérlegelést engedő feltétel-elemek, vagy pedig a kifejezett kihirdetés-lehetőségi megfogalmazás következtében az egyes esetkörök egymásba csúszhatnak. Ennek következtében elsődlegesen az egyidejű többes kihirdetés lehetőségének vizsgálata indokolt. Szükséges annak rögzítése is, hogy nem az összes különleges jogrendi időszak kapcsolódása esetében értelmezhető a párhuzamosság: ha az egyes időszakok egymást követő időbeli dimenzióban, tehát fokozatossági helyzetben állnak egymással, a párhuzamosság helyett a választhatósági dimenzió a releváns.

3.2. Ennek megfelelően a jelen fejezetben a külső és belső eredetű tényállások egymás mellettisége, illetve ezek egyidejűsége a VH-val értékelhető. Utóbbi esetben arra is szükséges utalni, hogy az alkotmányos szabályozási szinten túli sarkalatos törvényi sza-

bályozásra a honvédelmi törvénytől elkülönítve került sor. A vizsgálat során kiemelten szükséges érinteni ezen túl a VT-t, mivel a váratlan történések haladéktalan kezelésére (meglelés-elhárítás) hivatott szituáció logikailag nem illeszthető be az előszoba-tényállások rendszerébe, illetve az okok elkülönítésén alapuló kategorizálásba sem.

Mindezekre figyelemmel egy mátrix elsődleges elemzése a jelen fejezet feladata, ahol a függőleges dimenzió a már hipotetikusan kihirdetett különleges jogrendi időszak (vagy TBV), a vízszintes tengely pedig az azt követően felmerülő kihirdetési igény. Ezen 6+1 időszak kombinált kihirdetési igényéből eredő kétdimenziós mátrix értékelése alapvető módon erősítette meg azt a kutatási hipotézist, hogy az egyes időszakok közötti választás fokozott odafigyelést igényel különösen egymással egyidejű kiváltó okok halmozódása esetén. Ebből a szempontból az egyes különleges jogrendi időszakok együttes alkalmazhatóságának lehetőségeit, illetve átminősítésének szükségességét vizsgáltuk.

	RÁ	MVH	VT	SZÁ	TVH	VH	TBV
RÁ		1	2	3	4	5	6
MVH	7		8	9	10	11	12
VT	13	14		15	16	17	18
SZÁ	19	20	21		22	23	24
TVH	25	26	27	28		29	30
VH	31	32	33	34	35		36
TBV	37	38	39	40	41	42	

3.3. Alapvető elválasztó szempontként értékeltük, ha a hatalmi centrum a Kormánytól (MVH, TVH, VH, VT, TBV) a köztársasági elnökhöz (SZÁ) vagy a Honvédelmi Tanácshoz (RÁ) kerül át. Az utóbbi esetben különösen indokolt azon szempont értékelése, amely szerint a Kormány, mint testület nem működik RÁ esetén, így e vonatkozásban egy teljes rendeleti/határozati szabályozási szint kiesik, a HT/KE rendelet törvény-helyettesítő szerepű kiváltó intézmény nélkül. Így míg a törvények időleges módosíthatósága egyszerűsödik, a végrehajtási felhatalmazások körében ugyanakkor elnehezedik.

3.4. További problémákat vet fel a különböző típusú veszélyeztetési szituációk halmozódása, különösen a 9.²⁴, 18.²⁵ és 23.²⁶ szektorokban. Mindezek alapján megállapítható, hogy a különleges jogrendszer esetköreinek fogalmi tisztázására irányuló szabályozási törekvéssel szemben hat, ha megengedhetőnek ítéljük a különböző kiváltó okok halmozódását; ha pedig egy offenzív stratégia a különböző problémák egymásba átcsapására épít, ennek belső jogi kezelhetősége alapvetően függ a szabályozási rendszerben adott párhuzamosan lehetséges értékelési dimenzióktól, amelyek a szituációk egyediségének értékelése körében eltérő feltételű reakciókat tesznek lehetővé. Ennek során ugyanakkor az ismerethiányból eredő hibázási valószínűség a begyakorlottság esetleges hiányában alapvető módon emelkedik.

4. A különleges jogrendi időszakok választhatósága és a politikai felelősség

4.1. A különleges jogrendi alakzatok egymásra vetítése körében többször merült fel az átminősítés mérlegelésének szükségessége: azon helyzeteké, ahol a politikai döntés körébe tartozik, hogy a kihirdetés feltételeinek megfelelő tényállászerű helyzetek kezelését a kormányzat a fogalmilag szűkebb békeidőszakai hatalomgyakorlási keretek között oldja meg, vagy pedig a különleges jogrendi eszköztár kiterjesztett készletét alkalmazza, illetve milyen mélységig tér el a jogrendszer alapállapotától. E vizsgálat körében először a (VT–) MVH – RÁ eskalálódás, majd a (TBH–) (VT–) TVH – SZÁ folyamat alkotmányos fogalmi szintű többlet-feltételeit elemezzük.

²⁴ Ad 9: míg a MVH és SZÁ halmozódása esetén a kormányzati és köztársasági elnöki hatalmi centrum egyidejűsége a kezelhetetlenség veszélyét hordozza. A gyakorlatban valószínűleg igény merülne fel a SZÁ TVH-ként Kormány hatáskörében történő kezelésére, a mindenkori ellenzék nyilvánvaló bírálatát kiváltva; a hibrid teória viszont egyértelműen a rendkívüli állapot irányába elmozdulást feltételezi, egyfajta túlminősítésként. Ez esetben ugyanakkor az egymásba átcsapó veszélyekre alapított elmélet azon tétele a probléma alapvető forrása, hogy hibrid kategóriarendszerben, feltételezve egy országon belül ellenérdekelt külső felet, a SZÁ nem minősül önálló eltérési maximumnak.

²⁵ Ad 18: a VT rövid időszakában felmerülő TBV az események tervezett összehangoltságát feltételezi, ennek megfelelően a kormányzati reagálásra rendelkezésre álló idő rövidsége miatt e szektor vizsgálata különösen indokolt. Mindkét esetben domináns tényező az államhatár közelsége, illetve értékelendő szempontot jelent a lokalitások átfedése, vagy éppen eltérése is. Míg e halmozódás elvileg eljárási szempontból rendezett, a rendelkezésre álló erőforrások korlátozottsága oldaláról viszont másként aggályos: nem mindegy ugyanis, hogy a váratlan betörés célja a határzár átvágásával a migránsok tömeges beáramlásának lehetővé tétele, vagy éppen a területek elkülönülése esetén a rendelkezésre álló erők megsztása. Mivel itt egyértelműen rendkívül rövid időszakról van szó, a döntésképtelenség, illetve a szükségesség és arányosság mértékében való tévedés nehezen elkerülhető következménye az eskaláció.

²⁶ Ad 23: a SZÁ és a VH halmozódása az Alaptörvény fogalomtisztításának mellékhatásaként előállt problematikus halmozódás azáltal, hogy a SZÁ egyértelműen erőszakos esetkörökre korlátozódott, miközben egy viszonylag huzamosabb időtartam alatt akár véletlenszerű halmozódás is felmerülhet, nem is beszélve a szabotázs elvi lehetőségéről. E halmozódás a humán eredetű katasztrófa-szenárió, valamint a területi elkülöníthetőség szempontjából is értékelhető. Alapvető aggály a döntéshozatali centrumok összehangolhatósága: a kormányzati mozgásszabadság eredendő korlátja a köztársasági elnök kiterjesztett hatalma. Az esetek mennyiségi halmozódása esetén a RÁ kihirdetésének szükségessége is felmerülhet a kiváltó okok stratégiai kapcsolata esetén.

4.2. A katonai típusú veszélyekre épített folyamat: az eszkalációs szempontból az értelmezés a RÁ-hoz képest végezhető el egyértelműen, mivel a VT és az MVH nem feltétlenül, illetve nem meghatározó sorrendben kapcsolható össze. Az is egyértelmű, hogy a RÁ-nak sem fogalmi eleme a támadás tényleges megvalósulása: míg nevesítésre kerül a régi típusú hadüzenet és a más állami támadás veszélye, mint háborús veszély, az ENSZ Alapokmányában talán túlságosan bízó Alaptörvény így formálisan nem hozza logikai kapcsolatba a VT generalizálását a más államnak betudható támadással. Mivel ugyanakkor ez logikai nonszensz lenne, a VT-hez képest is visszaigazolhatónak ítéljük a RÁ kihirdetését, mivel – az állami közrehatás bizonyítottasága esetén – a megvalósult támadás eléri a közvetlen veszély fogalmi szintjét.

Ehhez képest a RÁ és az MVH első fordulata között a különbség csak a veszély minősített jellegében ragadható meg, ahol a közvetlenség minősítésének bizonyítására nincs alkotmányos elbírálási mérce: az elhatárolás végső soron szubjektív, vagy legalábbis a minősített információk mérlegelésének széles teret engedően bizonytalan. További különbségtételként az MVH szövetségi kötelezettség-teljesítési fordulata gyakorlatilag szintén parttalan mérlegelési tartományt hordoz, amely esetében a feltételek egzaktságánál jelentősebb politikai korlát az Országgyűlés minősített többségi mérlegelése. Ha viszont az MVH-nak van korlátlan politikai mérlegelést megengedő fordulata, a VT konszolidációs fázisának MVH szabályok alá konvertálásának sincs elvi akadály. Összességében így megállapítható, hogy az egyes külső okú különleges jogrendi időszakok kihirdetési sorrendiségének nincsen előzetesen alkotmányosan determinált rendje.

4.3. A rendészeti (belső) eredetű veszélyekre épített folyamat: a TBV, mint békeidőszaki kategóriarendszer kvázi-különleges jogrendi megjelenítésének mellékhatása, hogy ezen okrendszer kikerült a humanitárius katasztrófák elvben lehetséges veszélyeztetési értelmezési tartományából. E vonatkozásban nem változott a kormányzat szituációkezelésért viselt felelőssége, annak eszközrendszere ugyanakkor specializálódott. A különleges jogrendi időszakokba való átmenet szempontjából különösen a mérlegelést biztosító c) pont szerinti fordulat értelmezendő.

A közrend, közbiztonság védelme az Alaptörvény 46. cikke szerint nevesített rendvédelmi feladat, amelyért – annak idejétől függetlenül – elsődlegesen a rendőrség ugyanúgy eleve felelős, mint a bűncselekmények megakadályozásáért, felderítéséért és az államhatár rendjének védelméért. Ehhez képest a példálózó felsorolás zavargási és erőszakossági fordulata logikailag a szükségállapot egyes fogalmi elemeit (zavargás, erőszakos cselekmények) vetíti le, ismétlődési, célzatossági vagy mértékbeli elvárás nélkül. Ebből következőleg a szükségállapottá átminősítés lehetősége a feltételeknek megfelelés esetén adott.

Az új békeidőszaki szituáció mellett az egyébként külső, katonai típusú veszélyként értelmezett VT-nek is van az Alaptörvényben direkt szükségállapoti kimenete, még ha annak szükségessége vitatható is. Ennek megfelelően „a törvényes rend, az élet-és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében” megvalósított

intézkedések sikertelensége elvezethet a szükségállapothoz,²⁷ vélhetően annak inkább második fordulat szerinti, nem célhoz kötött, de tömegessé váló változatához.

Ehhez képest a TVH veszélyeztetési alakzata vélhetően az érdemi mérték és az időbeli közelség együttes feltételére utal, a megvalósult támadás felételének pedig egyszeri akció is eleget tehet, szemben a szükségállapot tényállás többes számú megfogalmazásával. Utóbbi körben tehát feltételeznünk kell, hogy a szükségállapot mérlegelhetőség többszöri megvalósult terrortámadást (vagy esetlegesen egyszeri támadás halmozódását kísérletekkel), vagy pedig pl. egy egyszeri terrortámadáson alapuló spontán erőszakos cselekmények tömegesedését feltételezi.

4.4. Összegezve mindkét eszkalációs pályáiv esetében elmondható, hogy a döntési mozzanat alapvetően politikai jellegű, amely ideális felelősségi mértékének a weberi eredményfelelősséget kell tekintenünk: végső soron – az utólagos elbírálás szerint – a konfliktust elég hatékonyan kezelte-e a kormányzat, illetve ennek további (tipikusan utólagos) szempontjaként merül fel a jogszerűség kérdése.²⁸

A politikai döntés ugyanakkor bizonyos érvelési módok által determinált: ilyennek tekinthető a kihirdetéshez kapcsolódó eszkalációs veszélyek miatti alulminősítési típusú érvelés a rendkívüli állapot kihirdetésével szemben, de ilyen jellegű, csak ellentétes érvelési irányként értelmezhető a hibrid-hadviselési felfogás. Utóbbi értelmezése szerint a *pax americana*-t lezáró komplex konfliktusok során a jogi intézményrendszer is egyfajta kommunikációs dimenzió,²⁹ ahol a *'lawfare'*-re épített hivatkozások célja a konfliktusban résztvevő egyik fél magatartásának jogi érvelés alapján történő negatív színbe hozása annak érdekében, hogy az egyébként rendelkezésére álló eszközöket ne merje alkalmazni. Míg ezen érvelés szélsőségesen háborús alakzata a *'human shield'* probléma, voltaképpen a migráns-menekült terminológiai küzdelem is végső soron e mezőbe tartozik, közvetlenül kapcsolódva a különleges jogrendi tematikához.

4.5. Mint arra a 2015-16-os szabályozási periódus is utalt, nincs a szükségesség oldaláról optimálisnak tekinthető szabályozás-technikai változat: egy éven belül a kormányzati és az ellenzéki pozíció egyaránt épített a különleges jogrend új elemének bevezetésére, illetve ezzel szemben a békeidőszaki szabályok kiterjesztésére. Míg a terrorveszély-helyzet ellenzéki alternatívája a haderő feladatrendszerének általános ki-

²⁷ E párhuzamosságnak tudható be Farkas Ádám deregulációs technikán alapuló módosítási alternatívája. Ld. FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2015/1. 5–51. www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2015/08/Katonai-szemle-2015-1-munkaa-vegl.pdf 48–49.

²⁸ Az emberi jogi bíraskodás utólagossága szempontjából merül fel a derogációs notifikáció időzítésének problémája: annak önálló panaszolhatósága alkalmat nyújthat a tényleges jogsérelem nélküli, előzetes, hipotetikus alapú bírálatra.

²⁹ Ami AYOLON – Elad POPOVICH – Moran YARCHI: From Warfare to Imagefare: How States Should Manage Asymmetric Conflicts with Extensive Media Coverage. *Terrorism and Political Violence*, 28., 2016. 255., 263.

terjesztése lett volna,³⁰ a migráció-kezelés kormányzati változatában – a felhasználás fogalmi korlátainak átértékelésével – új békeidőszaki katonai feladat épült be. Ezzel összefüggésben ugyanakkor szükséges arra is felhívni a figyelmet, hogy a korábbi minősített időszaki fogalomrendszer kiépülése és módosulása is ad hoc szituációkra adott szabályozói válasz-sorozatként volt értékelhető, ahol csak kivételesen merült fel a tudatos rendszerezés igénye:

- a VT technikailag a délszláv válság átsodródó harcosaira adott válasz, amely utólag egészült ki a légtérvédelmi feladatok szövetségi szintű biztosíthatóságának eszközeivel;
- az MVH – a béke időszaki hadkötelezettség visszaállíthatóságának technikai kezelhetőségén túl – végső soron a szeptember 11-i eseményekhez kapcsolódó 5. cikk szerinti következmények rendszerbe iktatása;
- az 1989-es eredeti szabályozási változat SZÁ/VH közötti határmegvonás korrekcióját pedig a vörösiszap-katasztrófa kormányzati kezelhetősége determinálta.

Végső soron e korrekció-sorozat a jogi interoperabilitás eszközeként is értékelhető: a közös szabályozási cél, hogy a nemzetközi/szövetségi katonai együttműködés lehetőségének ne legyenek belső alkotmányos akadályai. Amennyiben a nemzetközi katonai együttműködés körében határidős feladat merül fel, az pusztán az alkotmányos szabályozási környezet hiányában vagy alkalmatlansága miatt önmagában ne lehetetlenülhessen el.

5. A különleges jogrendi időszakok által megválaszolandó kihívások

5.1. A 2014-es ukrajnai cselekmények között egyidejűleg, vagy egymást rövid időn belül váltva volt kimutatható szociális és nemzetiségi elégedetlenség, forradalmi jellegű demonstráció kezelésének tárgyalásos átmeneti vagy éppen erőszakos elfojtásra irányuló metodikája, helyi bünszervezetek és azonosítás nélküli diverzans katonák partizán-háborúja, illetve területi korlátozásokkal konkrét nagyhatalom beavatkozása R2P és antiterror-hivatkozásokkal. Szíria és Irak esetében párhuzamosan értelmezhető egy forradalom, egy vallási szekta-háború, nagy- és középhatalmak beavatkozása a különböző oldalak érdekében, terrorista és antiterror-kampány, valamint nemzet-állam kialakítására irányuló nemzeti felszabadítási törekvés – az etnikai határok kibővített értelmezésével. A konfliktusok különböző szintjein eltérő érdekeket hordozó és artikuláló proxik végső soron az „*ellenségem ellensége*” típusú kérdésfeltevések megválaszolhatóságát is kétségbe vonják.

Ehhez képest a migráció-kezelés és a terrorveszélyhelyzet kérdése a hibrid hadviselés fogalomkészletével vonható be e körbe: amennyiben egy konfliktus különböző megjelenési szintjei komplexitásukban eredményezhetik a kormányzati hatalmi centrum reakcióra alkalmatlanná válását akár anélkül is, hogy a tényleges háborús küszöböt a kívülről beavatkozó államhatalom tevékenysége átlépné. Utóbbi háborús aktivitás

³⁰ Az MSZP javaslata Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása. Irományszám: T/11024. Érkezettve: 2016. június 01.

a szürke zónában lehetséges, de nem feltétlenül szükséges fogalmi elem, amelynek tipikus megvalósulási formája valamely aktív nem állami proxy (pl. szeparációs mozgalom) támogatása. A háború ilyen jellegű kiszervezésének ugyanakkor következménye, hogy a proxim támogató oldali determináltsága limitált, tevékenységükben az önálló célzatú tevékenységek legalább annyira megjelenhetnek.

A két egyidejű komplex nemzetközi konfliktus veti fel a különböző típusú szituációk halmozódásának értékelését: hipotetikus esetben ugyanis egy Magyarország területére vetített vagy kiható komplex konfliktus kezelhetőségének eszközeit alkotmányosan biztosítani kell. Egy alkotmányos jogállamban a végső pont az alkotmány maga: annak a különleges jogrend eszközeivel kiterjesztett értelmezési tartományán túli lehetőségek nem tekinthetők adottnak. A jelen elemzés így egy forradalmi alkotmányozás lehetőségének logikai kizárásával ütközteti a belső szabályozást a NATO válságreakálási rendszer folyamatrendjével, valamint az orosz hibrid doktrína nyugati olvasatával.

5.2. A NATO Crisis Management Process NATO honlap szerinti modellje³¹ nevének megfelelően nem egy minősítési kategóriarendszer, hanem egy általános eljárásrend, amely egyaránt alkalmas – a fázisok időtartamának differenciálásával, illetve szük-



ség szerint azok öszszevonásával – a Washingtoni Szerződés 5. cikke szerinti, valamint az ezen kívül álló konfliktusok valós idejű, de legalább minél kisebb idővesztéssel történő lekövetésére annak érdekében, hogy az alapvető érdekek védelme megvalósuljon egy nagyobb háború kitérése nélkül.³² En-

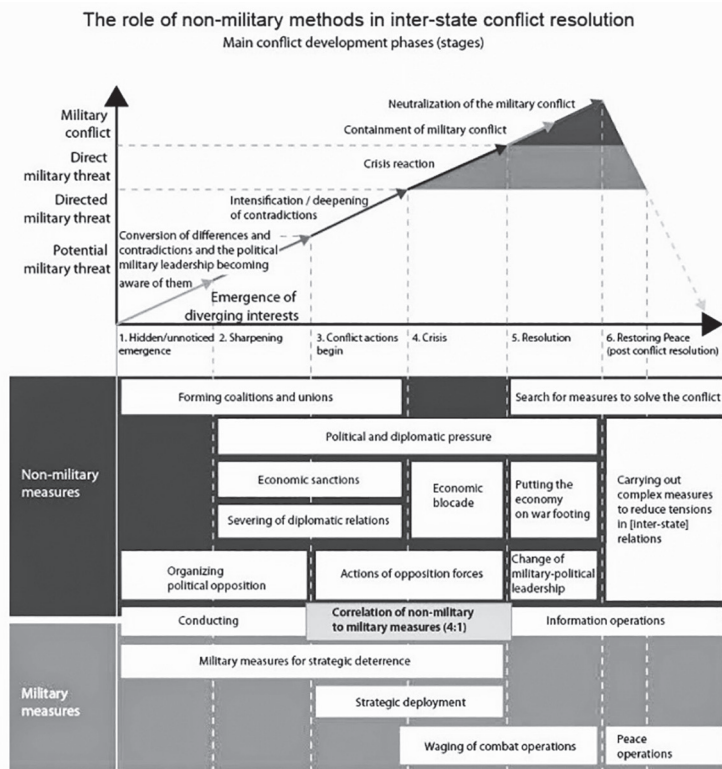
nek megfelelően a rendszer központi eleme az önálló nemzeti álláspontok képviselőit hivatott konszenzus elv, valamint a katonai részfeladatok politikai döntési csomópontokhoz való kapcsolása. Az egyes fázisok közül a tényleges reakció az 5. fázisban valósul meg: míg az 1-3. fázis a helyzet előzetes értékelésére majd a lehetséges kezelési módok behatárolására irányul, az operáció formális tervezése a *NAC Initiating Directive*

³¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75565.htm

³² Ld. Lawrence FREEDMAN: Ukraine and the Art of Crisis Management. *Survival*, vol 56., no. 3., June-July 2014. 10. A szövetségi megkészettségi dilemmáról ld. i. m. 13.: "It must be doubted whether liberal democracies can ever be adept when trying to keep up with fast-moving events. It is in their nature to be distracted, risk-averse and superficial when assessing developing situations, and then to appear to be at a loss when they are caught by surprise. Autocratic governments have a natural advantage, especially when executing a dramatic move for which they have all the capabilities in place."

következtében a 4. fázisban, a csapatokat is érintő katonai megvalósítása pedig a *NAC Execution Directive* jóváhagyása alapján a szükségesség folyamatos felülvizsgálatával zajlik. A rendszer hivatalos magyarázata alapján ugyanakkor már az 1. fázist lezáró Észak-atlanti Tanács döntés során adott annak a lehetősége is, hogy diplomáciai, politikai és nem katonai jellegű válságreakgálásra is sor kerüljön.

5.3. E felfogás mintegy torz tükörképe a Geraszimov doktrína szerinti hibrid hadviselés létéről, illetve értékeléséről folytatott vita,³³ amennyiben a diagramm³⁴ orosz



³³ Ld. Mark GALEOTTI: The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War. <https://inmoscowshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>; Dave JOHNSON: Russia's Approach to Conflict – Implications for NATO's Deterrence and Defence. *NDC Research Paper*, No 111. April 2015. <http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=797>; Charles K. BARTLES: Getting Gerasimov Right. *Military Review*, January-February 2016. 30–38., Roger N. MCDERMOTT: Does Russia Have a Gerasimov Doctrine? *Parameters*, 46 (1) Spring 2016. 97–105. http://ssi.armywarcollege.edu/pubs/Parameters/issues/Spring_2016/12_McDermott.pdf. Jogi értékelését ld. Aurel SARI: Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap (March 5, 2017). In: Michael SCHMITT – Christopher FORD – Shane REEVES – Winston WILLIAMS (eds.): *Complex Battle Spaces*. Oxford University Press, 2017. (Forthcoming). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2927773> Utóbbi szerző a jogi eszköztár alapvető jelentőségét értékeli a hibrid hadviselés során, de azt nem kapcsolja a lawfare elméletéhez.

³⁴ Átvett, angol nyelvű változatát ld. Michael KOFMAN: Russian Hybrid Warfare and Other Dark Arts. <https://warontherocks.com/2016/03/russian-hybrid-warfare-and-other-dark-arts/>

elképzelésekről és nem a nyugati komprehenzív technikák elemzéséről szól. Minden esetre a katonai eszközök alkalmazásának diplomáciai-gazdasági beavatkozásokkal való kombinálása, illetve a terrorista/diverziós technikák egyidejűsége is értékelhető a hazai alkotmányos környezettel összevetésben, különös tekintettel az elhárításra hivatott eszközök *lawfare* által determinált kommunikációs térben való érvényesülésére.

A Geraszimov folyamatábra eltérése a NATO modellétől, hogy nem katonai-bürokratikus felelősségi szemléletű, hanem magára az érintett területen megvalósuló fejlemények dinamikájára koncentrál. Ennek során az érintett ország szempontjából a 3–5. fázis az, amelynek során a különböző különleges jogrendi eltérésekkel élés lehetősége felmerülhet. Ennek során az irányított és közvetlen katonai fenyegetés (3–4. fázis) elkülöníthetőségének biztosítása azzal összefüggésben is indokolt, hogy a belső proxy erők aktivitása a modellben már mindkét esetben túljut a látens szervezkedés fázisán, így az azokkal összehangolt fellépés is elképzelhető.

Ha kiemeljük ezen túl azt az elemet is, hogy a direkt katonai eszközökhöz képest a modell többszörös szerepet szán a nem katonai erőfeszítések hatásainak, összességében feltételeznünk kell a különböző típusú problémák következményeinek egyidejűségét és halmozódását. Ennek során az egyes történések hatásai nem feltétlenül lineáris, direkt módon hatnak a kormányozhatóság biztosítására és annak értékelésére: adott esetben a más szférákra áterhelt hatás válthat ki hibás vészreakciókat, vagy az áterhelés következtében más társadalom-politikai szférák elégtelen teljesítését. Ha a társadalom-politikai rendszer e sokkok kezelésére alkalmas, a különleges jogrendi intézményrendszer még akkor is alkalmas elsődleges céljának biztosítására, ha egyébként a nemzetközi jogvédő szervek *lawfare* pozícióban értékelhető bírálatai közvetlen elitélő hatásúak is. Utóbbi szempontból ugyanakkor a *likeminded nations* egymás ellenében folytatott *aufklerista* panasza is voltaképpen eredeti céljukkal ellentétes hatást érnek el: az érvrendszer iránt nem fogékony fél lehetőségeit bővítik a konfliktus alá vont ország védekezési potenciáljának csökkentésével.

5.4. E legújabb fejleményekhez kapcsolódva a belső alkotmányossági szinten a különleges jogrendi időszakok diverzifikálása, vagy pedig a békeidőszaki szabályok határainak bővítése filozófia szinten azon eltérő hozzáállás kérdése, hogy a békeviselt nemzedék liberál-internacionalista logikája szerint kizártnak ítéli-e a háborút a kontinensen, vagy pedig egy realistább történelemfelfogás szerint a 2014 utáni események narratíváját a hibridításra épített új típusú hadviselésben ragadja meg. Utóbbi lehetőség azonban nemzetközi szempontból sem zárható ki, ha már a NATO és az EU e tárgykörben közös stratégiai együttműködési dokumentumot fogadott el. Éppen e hibridításra épített teória szerint a támadó fél alapvető előnye a különböző tevékenységeiből összeálló értékelési mező bizonytalansága: addig a pontig, amíg a fegyveres erő alkalmazása nyílttá nem válik, folyamatosan megkérdőjelezhető, hogy nem éppen a védekező tevékenység eredményezi-e a helyzet eskalálását.³⁵ A hibriditás figyelmen kívül hagyása esetén a jogbiztonság elvéből evidensen következne, hogy többes mérlegelési al-

³⁵ Némi filozófiai csúsztatással: mindig a megtámadott fél teszi erőszakossá a konfliktust, hiszen voltaképpen folyamatosan rendelkezésre áll a megadás lehetősége.

ternatívák alkotmányos szerepeltetése indokolatlan, mivel a kiszámíthatóság ellen hat. Ha viszont ismert az az elméletrendszer, amely a jobbiztonsági érvelést alkalmazza éppen az állami működés megakadályozása érdekében, e ponton vissza kell utasítanunk a jobbiztonsági teória előzetes szigorú elhatárolási igényét a *lawfare* veszélyei miatt.

Megítélésünk szerint ugyanis a kormányzati felelősséggel érvényesíthető alkotmányos mérlegelési tartományok hiánya esetén szűkül le a döntéshozatal lehetősége a 'mindent vagy semmit' logikára: ezzel szemben a különleges jogrendi időszakok részleges átfedését megengedő értelmezési tartományai alkalmasak a hibrid technikákat alkalmazó támadó oldalán a következményi találgatások megnehezítésére. Mindez ugyanakkor nem ment fel az utólagos szükségességi és alkalmassági elbírálás alól még akkor sem, ha ennek előfeltétele az állami reakció legalább részleges sikere, eltérő esetben ugyanis nem a hazai alkotmányosság szempontjai a meghatározóak az utólagos felelősségre vonás során.

5.5. Az előzetes mérlegelés során ugyanakkor a mérlegelés határainak rögzítése körében szükséges a törvényi hipotézisek összevetése: mely szempontok azok, amelyek többlet-feltételként jelentkeznek az egymással egyébként előszoba-tényállási viszonyban álló időszakok kihirdetése során. Az elhatárolást ugyanakkor alkalmazási oldalról elősegítheti a többlet-feltételekre vonatkozó csekk-listák gyakorlati alkalmazása, azok konkrét publikálása nélkül. A belső és külső értékelési dimenziók eltéréseinek veszélyei ugyanis adottak: tekintettel arra, hogy a migránsválság kezelése során a magyar pozíció elsődleges nyugat-európai fogadtatása körében a liberális felfogással szembeni pozicionálás meghatározó, adott esetben az alapérték-vita egy 5. fázis szerinti szituáció NATO 5. cikke szempontjából való értékelés során az egyébként is limitált szövetségi fellépési hajlandóság elkendőzésére is alkalmassá válhat.³⁶ Ezért még mindig jobb helyzetet eredményez a notifikáció esetleges késedelmissége miatti utólagos elmarasztalás kiprovokálása a konkrét jogsértett képviselői részéről, mint a preventív jogvédelem tipikussá vált számonkérése.³⁷

Az egyidejű történések halmozódása ugyanis – az állami alrendszerek túlterhelése esetén – a döntésképtelenség vagy cselekvésre alkalmatlanság állapotát eredményez-

³⁶ A bizonytalanságok Pew Research Center által mért eltéréseinek elemzéséről ld. Jan Joel ANDERSSON: Defence: solidarity, trust and threat perception. *ISSUE ALERT*, 2015/33. European Union Institute for Security Studies http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_33_Transatlantic_defence.pdf. Ld. még az alábbi indokolást: „As for Trump’s undiplomatic suggestion that as president he might not honor Article Five [...] This decision would no doubt involve each country’s calculation of its own national interests and the will of its electorate as higher priorities than the fate of its fellow NATO member. No country would be prudent to entrust its fate to a “parchment barrier” like Article Five.” Bruce S. THORNTON: NATO, Brexit, and America’s Security. Hoover Institution Working Group on Military History, Stanford University, 2016. http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/thornton_natobrexitamericasecurity_webready.pdf.

³⁷ http://hvg.hu/itthon/20170322_TGM_csendorallam_menekultek_emberi_jogok#rss. A migráció regionális történeti aspektusai iránt fogékonyabb elemzését ld. Ivan KRASZTEV: The Specter Haunting Europe / The Unraveling of the Post-1989 Order. *Journal of Democracy*. Volume 27., October 2016. (November 4) <http://www.journalofdemocracy.org/article/specter-haunting-europe-unraveling-post-1989-order> 5-15 azzal, hogy e tanulmány sem exponálja a régió érintettségét az ISIS/ISIL kalifátus-térképein.

hetik. Ha értékelhetők komplex biztonságpolitikai kihívások, az azokra való állami felkészülés, ide értve a mozgástér határainak időnként visszatérő elemzését és kibővítését is, állami kötelezettség. Ennek során a *single issue* mozgalmak a maguk perspektívájából vagy *agenda*-juk szerint értékelik a helyzetet, amely végső soron az állami szervezetek mozgásszabadságával ellenható tényezőként érvényesül. Érvelésük ugyanakkor a *lawfare* eszközrendszer része, amely végső soron a stratégiai kommunikációs térben fejti ki hatását.

A nemzetközi támogatás elnyerése ugyanakkor nem egyértelműen kizárt: az Európai Parlament és a Tanács Közös Közleménye a „*hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete európai uniós válasz*” címmel tartalmaz hivatkozási alapokat a fogalmi készlet rugalmassága mellett,³⁸ valamint – végső soron – a szolidaritási klauzula érvényesíthetőségéről és a NATO-EU közötti felelősségmegosztás uniós olvasatáról, ide értve a nemzeti felelősségi köröket is.³⁹

Utóbbi feladatcsoportba tartozik – megítélésünk szerint – a katonai és tágabb politikai intézményrendszeri interoperabilitás részeként a különleges jogrend intézményrendszere is, mint a válságreakálás nemzeti szintje. Ennek nemzetközi kapcsolódásainak értékelése során ugyanakkor nemcsak az emberi jogi érvelésre alapított ellenvetésekre kell figyelemmel lenni, hanem a fejlemények olyan európai szintű harmonizációira is, mint a fegyveres erők terrorizmus elleni feladatrendszerének általános legitimálása.⁴⁰ Nem csodaszerről, és még csak nem is optimális eszközről van szó, de a

³⁸ „Bár a hibrid fenyegetések fogalma nem állandó, és rugalmasnak is kell maradnia annak érdekében, [...] hogy megragadja azoknak a kényszerítő és felforgató tevékenységeknek, valamint hagyományos és nem hagyományos módszereknek (például katonai, diplomáciai, gazdasági, technológiai) az egyvelegét, amelyeket állami vagy nem állami szereplők összehangolt módon használhatnak fel bizonyos célok elérése érdekében úgy, hogy eközben a hivatalosan deklarált hadviselés szintje alatt maradnak. A hangsúly általában a célpont sebezhető pontjainak kihasználásán, valamint egy olyan, nem egyértelmű helyzet megteremtésén van, aminek célja a döntéshozatali folyamatok hátráltatása.” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=HU 2>.

³⁹ „A szolidaritási klauzula (az EUMSZ 222. cikke) lehetővé teszi az uniós fellépést, valamint a tagállamok fellépését, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik. [...] Tekintettel arra, hogy a hibrid tevékenységek homályos jellegűek, a Bizottságnak és a főképviseelőnek (saját hatáskörén belül) meg kell kellene vizsgálnia, hogy végső esetben alkalmazni lehetne-e a szolidaritási záradékot akkor, amikor valamely uniós tagállamot jelentős hibrid fenyegetés éri. Ezzel szemben, ha több komoly hibrid fenyegetés valamely tagállam elleni fegyveres támadást képez, az EUMSZ 222. cikke helyett az EUSZ 42. cikkének (7) bekezdése ad jogalapot a megfelelő és gyors reagálásra. Hibrid fenyegetések széles körű és súlyos megnyilvánulása a NATO-val is szorosabb együttműködést és koordinációt tehet szükségessé. A tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy fegyveres erők felkészítése során a lehetséges hibrid fenyegetéseket is figyelembe vegyék. Annak érdekében, hogy egy hibrid támadás esetén a tagállamok képesek legyenek a gyors és hatékony döntéshozatalra, rendszeres gyakorlatokat kell tartaniuk munkacsoporti és politikai szinten a nemzeti és nemzetközi döntéshozatali képességek tesztelése céljából.” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=HU 18–19>.

⁴⁰ Felvetését lásd EU és NATO olvasatban egyaránt Andrew A. MICHTA: Watchful Waiting on European Security. January 06, 2017. <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/66609>; és Alexander VERSHBOW: A New Deal for NATO? Making the Alliance Indispensable in the Trump Era. *Atlantic Council*, February 14, 2017. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/a-new-deal-for-nato-making-the-alliance-indispensable-in-the-trump-era>.

rendelkezésre álló kényszermegoldás is jobb, mint az eszköztelenségből eredő kiszolgáltatottság.

6. Összefoglaló javaslatok a különleges jogrendszer egyszerűsítésére

A különleges jogrendi szabályozások irányulhatnak – az eredeti jogkövetési szint normalitásának visszaállítására irányuló eszközrendszerként – a jogok korlátozására és esetlegesen új kötelezettségek létrehozására egyéni, illetve az államhatalom más típusú gyakorlására szervezeti szinten. Míg egy új időszak beillesztése azon kérdésfeltevés mentén valósítható meg, hogy milyen eddig kezeletlen, de egyúttal békeidőszaki eszközökkel kezelhetetlennek minősített hipotetikus vagy egyedileg felmerült szituációk rendezése szükséges, a vizsgálatunk tárgya szerinti szűkítő korrekció dilemmáit a mennyiségi csökkentésből eredő tartalmi veszteségek lehetősége eredményezi.

E szempontból alapvető jelentőségűnek tekintjük a *clausula rebus sic stantibus* elvét: értékelésünk szerint az alapvetően megváltozott biztonságpolitikai környezethez képest a rendszer adaptálhatóságának foka már meghaladja a rendszer elemeinek mennyiségi csökkentéséből önmagából nyerhető előnyöket. Az alkotmányos szabályrendszernek végső soron egy hibrid környezetben kell működőképesnek maradnia,⁴¹ amely szempontból a jogi érvelések szerepe nem kizárólagos. Mindezek alapján záró javaslataink az alábbiak:

- 1) Ha a rendszer komplexitása érték, az adaptálódás folyamata feltételezi az egymás után beépült *szövegrétegek és értelmezési tartományaik időnként visszatérő értékelését*, ide értve az esetleges átértelmezési/módosítási technikák alkalmazását. Ebből a szempontból az RÁ/SZÁ eddigi ki nem hirdetésének gyakorlata is felülvizsgálatra szorulhat.
- 2) Alapvető a rendszer adaptálhatósága szempontjából annak ismerete, hogy milyen típusú veszélyek kezelésére a különleges jogrend mely fokozata alkalmas: ennek egyértelműsítése érdekében javasolt minősített adatbázisként *döntéshozatali csekk-listák előkészítése* a valamely különleges jogrendi időszak kihirdetésére okot adó szituációk kategorizálásával.
- 3) A *csekk-listák minősítettségének* indoka éppen a hibriditás által elmosott határok miatt jelentős: nem a jobbiztonság egyértelműségi önérdeke a meghatározó, hanem a reakció-készlet által biztosítható szabadságfok, elkerülendő az esetleges provokációkból eredő kényszerpályákat.
- 4) A csekk-listákat célszerű *megismertetni* – a titoktartási kötelezettség érvényesítése mellett – a *Honvédelmi Tanácsban érintett személykörrel*, különösen a releváns ellenzéki pártok vezetőivel. Ha a mozgalmak aktivitása a *lawfare* szempontjából nem is zárható ki, a releváns politikai pártok közötti bizalmi szint kialakításának eszköze lehet a minősített adatbázis megosztása. A kormányzati gesztus egyúttal

⁴¹ „Countering the legal challenges presented by hybrid warfare therefore involves three tasks: developing a definition of the legal dynamics of hybrid threats, understanding legal vulnerabilities and strengthening preparedness, deterrence and defense in the legal domain.” SARI i. m. 28–29.

az ellenzéki felelősségérzet erősítését is szolgálja a következmények értékelésére alkalmasság szempontjából.

- 5) A hibrid környezetben alapvető jelentőségű a látszólag elkülönült események *egyidejűségének* vizsgálata. Erre tekintettel a különleges jogrendi szituációk *halmozódásából* eredő reakció-szükséglet eszközrendszerét is értékelni szükséges. Alapvető jelentőségű a különböző hatalmi centrumok (Kormány – Köztársasági Elnök – Honvédelmi Tanács) jogköreit érintő átmenetek értékelése.
- 6) Célszerű külön megvizsgálni azon alapvető szabályozói hipotézis fenntarthatóságát, amely a belső okú eskalációs folyamat csúcspontjaként a SZÁ-t tételezi, függetlenül az esetleges ukrán-típusú eszköz-szereptől egy nemzetközi konfliktusban.
- 7) A scenáriók és halmozódásra épített alternatívák kiértékelése során a *teljességre kell törekedni*: ki kell zárni azon szituációk lehetőségét, ahol a tágabb értelemben vett kormányzat eszköztelen. Az esetleges 'known unknown' szituációkat az ismétlődő értékelés során kiemelt feladatként célszerű kezelni.
- 8) Az értékelési folyamat egy-egy ciklusának lezárásához kapcsolódóan a *politikumra is kiterjedő* módon szükséges a scenáriók *valós idejű tesztelése*. E tesztek csak részlegesen kapcsolódhatnak a NATO / EU komplex gyakorlatokhoz, mivel a céljuk jelentős részben olyan nemzeti intézkedésekre irányul, amelyek éles esetben a szövetséges vagy uniós eszközök igénybe vehetőségét megelőzik.
- 9) A különleges jogrendi esetkörök jelentős része potenciális *fegyverhasználati* kimenetű végrehajtói oldalról. A politikum – legalább részleges – értékelési közösségébe célszerű bevonni a küszöbértékeket is annak érdekében, hogy a rendészeti / katonai fegyverhasználat szempontjából legalább a politikai percepciók által determinált kételyek ne súlyosbítsák a legális fegyverhasználattal eredendően együtt járó morálitási dilemmákat. Szemben az 1956-os precedenssel egy alkotmányos állam nem kérdőjelezheti meg eredendően a parancsot követő végrehajtó állomány jogkövető magatartását.⁴²
- 10) A különleges jogrendi eszköztár(ak) közötti választás végső soron politikai döntés, amelynek során folyamatosan rendelkezésre áll az általános, béke időszaki szabályok szerinti kezelés lehetősége is. Végső soron törekedni kell egy olyan *politikai kultúra* közös kialakítására, amely éppen a nemzet érdekében mellőzi a 'minél rosszabb, annál jobb' típusú érvelést kormányzati és ellenzéki oldalon egyaránt.

A különleges jogrend eszközrendszere csak fokozott odafigyeléssel és felelősséggel gyakorolható eszköztár, amely ugyanakkor nem kizárólagosan jogi fikciók birodalma. Ha a feltételek adottak, akár a kihirdetés, akár annak elmulasztása, vagy a formális jogi szabályoktól eltérő kihirdetés valós idejű, de részben elhúzódó következményekkel, illetve utólagos szankciók lehetőségével terhelt. Mint minden eszköz, a különleges jogrendi intézményrendszer is alkalmazható visszaélésmentes módon. Utóbbi vélelmére ugyanakkor szabályozás nem alapítható. Ennek következménye ugyanakkor, hogy a szerző álláspontja szerint a kategóriarendszer elemzés nélküli szűkítése – 2014-et kö-

⁴² Ld. *Korbely v Hungary* no 9174/02, 2008. szeptember 19-i ítélet.

vetően – már nem aktuális. Az új kihívás ugyanakkor – Christopher Paul gondolatainak átvételével – a hazai szabálytömeg átértékelésére általánosabban is vonatkoztatható.⁴³

⁴³ „The biggest deficiency is in understanding, in recognition of an adversary’s goals and the way in which they are competing to reach those goals. [...] Understanding will also necessitate an end to a binary conception of war and peace, with a move to a much more cynical view about how other nations compete with us. This new framework will need to acknowledge that actions employing diplomatic, informational, military, or economic power can be part of threatening competition.” Christopher PAUL: Confessions of a Hybrid Warfare Skeptic. *Small Wars Journal*, Mar 3 2016. <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/confessions-of-a-hybrid-warfare-skeptic>.

