

SIMICSKÓ ISTVÁN

**Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti,
hatásköri, irányítási rendszere
minősített időszakokban**

**(Történelmi korokon át napjaink hatályos
jogi szabályozásáig)
(PhD értekezés rezümé)**

Az országvédelem elnevezés és az e körbe tartozó tevékenység országonként eltérő: az USA-ban a nemzet totális védelmének, Franciaországban nemzetvédelemnek, Ausztriában átfogó honvédelemnek nevezik és Magyarországon országvédelmen döntően a honvédelmet értik. Értekezésemben a két elnevezést – egyfajta kompromisszum jegyében is – mint történelmi meghatározottságú és változó tartalmú szinonim fogalmaknak tekintem.

Az értekezés témájával összefüggésben 2008-ban tudományos kutató munka lefolytatására inspirált többek között az alábbi problémák felismerése:

– A polgári és katonai védelmi igazgatás működési feltételei a hatályos 2004. évi CV. törvény által meghatározott feladatok tükrében nem kielégítőek, jogi szabályozottsága több ponton aggályos;

– A Magyar Honvédség képességei és feladatai viszonylatában – különösen, ha realizálódnak az expedíciós műveletekben való részvétel növelésének tervei – diszharmonia mutatkozik, amely veszélyezteteti vagy veszélyeztetheti a honi biztonsági rendszert;

– A hatályos honvédelmi törvény elvi alapjaiban tévesen határozza meg a jogok és kötelezettségek viszonyát, csak formálisan igényli az önkéntességet. Hiányoznak a szervezeti és intézményi feltételek az önkéntesek honvédelmi szerepvállalásához. Elégtelen a társadalmi tudatformálás, különösen a honvédelmi nevelés és a civilkontroll területén.

1. Az országvédelemmel kapcsolatos jogalkotás fejlődésének történeti áttekintése, kiemelten a minősített időszakokra

A civilizálódás folyamatában érlelődtek azok az eszmék, erkölcsök, szokások, amelyek a társadalmi lét minden szegmensét érintették, és mindegyikük beleszótt egy-egy szálat a biztonság védőernyőjébe. A szokást követte a nemzedékről–nemzedékre hagyományozott törvény, majd az írott jog, ami az uralkodó és/vagy az állam absztrahált hatalmát volt hivatott megtestesíteni. A jog rendszerbe szedte a szabályokat, és már nemcsak az egyes emberre rótt köteleességeket, hanem létrehozott szervezeti rendszereket, testületeket, meghatározott alkalmakhoz eljárásokat és módszereket rendelt. Felépítette a hierarchikus társadalom mintájára a jog hierarchiáját is. A jogok közül mindenkor az elsők között szerepelt a biztonság.

Az ország védelmének jogi szabályozása a magyar történelemben

Már Szent István király rendelkezéseivel szilárd alapot rakott le az ország és az uralkodói hatalom védelmére, köztük fontosnak tartva az országot oltalmazók megbecsülését. A fiának, Imre Hercegnek szánt Intelmek című dekrétumából:

„A főemberek és országnagyok méltó tisztességéről”¹ szólva, közékük értve a vitézeket és a nemeseket, a hűség, az erő, a serénység, az emberségesség, a bizalom erényeit felsorolva, királysága negyedik ékességeként tartja számon. Mondván: „Mert ők oltalmazzák az országot, (...) legyőzik ellenségeidet, (...)”² Ezeknek megbecsülését, sőt különös becsben tartását nagyon fontosnak tartja István király, hisz tudta, nélkülük hadba nem szállhat, vagy ha mégis, érte azok ki nem állnak. „Senkit pedig ezek közül szolgására ne vess, avagy szolgádnak ne nevez. Vitézlő rend legyenek, ne szolga rend.”³

II. András az Aranybulla kibocsátásával beírta nevét a magyar történelembe, mert ezzel a dokumentummal gyakorlatilag hazánkban született meg a nemzetállamok között az első, már alkotmánynak tekinthető törvény, amely az abszolút monarchiában kodifikálja az alattvalók jogait, és korlátot szab az uralkodó hatalmának.

IV. Béla 1235-ben vette át apjától a trónt, aki által a nemzet testén okozott sebek még be sem hegedtek, amikor a tatár 1241-ben végigdúlta az országot. Védtelen falvakat, városokat irtottak ki, többnapi járóföldön nem hagytak élő lelket maguk

¹ Corpus Juris Hungarici CD (a továbbiakban: CJH): Intelmek Szent Imre Hercegnek, 4. fejezet.

² Uo.: 4. fejezet 1. §

³ Uo.: 4. fejezet 3. §

után. Hiába volt a bullában, hogy mindenki köteles hadba vonulni, ha az országot támadás éri. Mulinál Magyarország tényleges katonai erejéhez viszonyítva egy törpe sereg ütközött meg a keleti hordával.

1298-ban az országvédelemmel összefüggésben egy különösen szigorú rendelkezés fogalmazódik meg, miszerint egyházi kiközösítés terhe mellett köteles a király az országtól elszakított részeket visszaszerezni. Először mondatik ki, hogy: „(...) Magyarország, mint egy bizonyos jogi egész, örvendezhessen része sértetlenségének.”⁴

A törvényhozás és a jogszabályalkotás a XV. századra Európa-szerte, így Magyarországon is sokat fejlődött.

A magyar jogtörténetben az országvédelemre vonatkozó, elsőként részletekre kiterjedő egységes joganyag Zsigmond király nevéhez fűződik. Az 1435. évi I. decretum előbeszéből és kilenc törvénycikkből áll. Az előbeszéd tartalmában megfelelt mai törvényeink preambulumanak, amelyben rögzítették a törvény megalkotásának okát és célját.

A török veszély által inspirált első joganyag, az V. László király által kiadott 1454. évi törvénycikkek, amelyek közül az első Hunyadi Jánost főkapitánnyá teszi. A törvény célratörő stílusából szembeötlően kiviláglik, hogy azt a kiváló hadvezér, az előrelátó katonai stratégia, Hunyadi János szövegezte.

A törvény rendelkezései rendkívül szigorúak, és ugyancsak példátlan, hogy súlyos szankciókat helyez kilátásba az engedetlenekkel szemben. „A mágnások, bárók és nemesek ez alkalommal személyesen menjenek hadba.”⁵

„(...) mindenki saját költségén, mások megkárosítása nélkül tartozik katonáskodni... (...) És senki ne merjen megfelelő fizetés nélkül valami dolgot vagy élelmiszereket elvenni.”⁶

„(...) minden egyes lovasnak hiányát tizenöt, minden gyalogosét tíz arannyal kell megfizetni, és hogy e birság címén a birtokok elfoglalhatók és zálogos joggal megtarthatók.”⁷

„(...) a katonáskodás főbenjáró büntetés terhe alatt pénzbeli fizetésre át nem változtatható; a háborúból titkon eltávozó nemesek birtokaikat, a nem nemesek fejüket veszítsék”.⁸

A helyzet súlyosságát az utolsó törvénycikk drámaian igazolja. Nem a király, avagy a főkapitány túlkapásáról volt szó, hanem az ország sorsáért érzett felelősség-

⁴ CJH: 1298. évi XXI. törvénycikk

⁵ CJH: 1454. évi V. törvénycikk

⁶ CJH: 1454. évi VIII. törvénycikk

⁷ CJH: 1454. évi XI. törvénycikk

⁸ CJH: 1454. évi XII–XIII. törvénycikkek

ről. Erről tanúskodik a XIV. törvénycikk: „az előkelőbbeknek és az alábbvalóknak szabadságával ellenkező hadi intézkedést ezúttal az országunkba (mitől Isten óvjon) betörni szándékozó, előbb említett török császárnak mostani igen hatalmas hadi készülődései miatt kellett nemeseink országának, és királyi trónunknak valamint szülőházánknak megvédelmezése és fenntartása céljából megtenni és kihirdetni:

„1. § (...) kötelezzük magunkat, és keresztény becsületszavunk adásával (...) és ígéretet tesszük”;

„2. § Hogy ezen túl és jövőre ilyen szokatlan hadirendelkezést soha sem teszünk (...)”;

„3. § Hanem mi is, mindenkor a hadiszolgálat régi szokása mellett fogunk megmaradni, (...)”⁹ Kimondhatjuk, hogy az 1454. évi törvénycikkek pontosan lefedik a háborús veszély miatti rendkívüli állapot kihirdetését.

A hosszú háborúk kora, amelyek Magyarországot is közvetlenül érintették, az 1716–17. évi hadjárattal zárult, amikor Savoyai Jenő herceg kiverte a törököt a történelmi Magyarország teljes területéről.

Az önálló magyar haderő jogi alapjainak megteremtése

A XIX. századi Magyarországot az általános európai viharok közepette – amit a Nagy Francia Forradalom idézett elő – az 1805-ös napóleoni intermezzo kivételével a századok óta nem tapasztalt tartós béke jellemezte.

1848 történelmi fordulópont Magyarországon, amikor győzedelmeskedik a polgári átalakulás előfeltételeit megteremtő pesti forradalom, és ezzel közel egy időben az Országgyűlés elérte, hogy a király nevezze ki a felelős minisztériumot. Március hónapban 31 törvényt fogadott el az Országgyűlés, amelyeket a király Pozsonyban, április 11-én szentesített. Az „áprilisi törvények” deklarálták az ország függetlenségét, és a polgári átalakulás feltételeit.

Amikor 1848 szeptemberében Jellasics (Jelačić) betört az országba, Batthyány átadta a végrehajtó hatalmat a Honvédelmi Bizottnánynak. Ez az eljárás felfogható a mai jogi szabályozás mintájaként, hiszen most rendkívüli állapot (háború) esetén a Honvédelmi Tanács venné át a hatalmat. Az Országgyűlés azonban nem oszlott föl, sőt, később, amikor Windischgrätz Buda alá ért – a Honvédelmi Bizottnánnyal együtt –, Debrecenbe tette át működési székhelyét. Az Országgyűlés statáriumot vezetett be mindazon cselekményekre nézve, amelyek a hadi tevékenységet akadályozzák vagy veszélyeztetik:

⁹ CJH: 1454. évi XIV. törvénycikk

„A Honvédelmi Bizottmány felhatalmaztatik, hogy hadi munkálatok, táborozások vagy rendes katonai parancsnokságok működése helyén – s általában ott, hol a körülmények megkívánnák – rögtönítélő, hadi s polgári vegyes bíróságot alakíttasson.”¹⁰

Az 1868. évben a honvédelemmel kapcsolatban megszülettek azok a törvények, amelyek hosszú időre biztosították az ország védelmét, és a Honvédség létrehozásával visszakapta Magyarország a nemzeti szuverenitás megőrzésének és egyben a függetlenség szimbólumának legfőbb eszközét. A véderőről szóló törvény a modern hadseregszervezés első hazai dokumentuma, amely a Monarchia védelmi rendszerébe illeszkedett.

Magyarország ebben az időszakban Európa legfejlettebb államainak sorában rangot jelentő eredményeket mutatott fel a kultúra, a tudomány, a művészetek, nem kevésbé a jogalkotás és a hadművészet területén is.

Jogalkotás a XX. században

1912-ben a balkáni háború kitörése után közvetlenül születtek meg azok a törvények, amelyek a magyar jogban lefektetik a korábban nem ismert totális háború megvívásához szükséges különleges szabályokat. A hadsereg kiegészítése mellett kidolgozták a mozgósítás és a gazdaságmozgósítás terveit, valamint a háború megvívását elősegítő intézkedéseket jogi formába öntötték. E tárgyban a törvények sorát a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk nyitja meg.

Rövid előkészítő munka után az Országgyűlés megszavazta „a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről” benyújtott törvényt. Ez pontos előképe a jelenlegi rendkívüli állapotot leíró jogszabálynak. Tekintettel arra, hogy a társadalmi lét működésének minden elemére kihatottak az intézkedések, a közigazgatás egészét kellett alárendelni a törvény által kijelölt hatóságnak. A háborús készülődés fontos eleme volt a hadigazdálkodás jogszabályi feltételeinek a megteremtése. A háborús szükségleteket kielégítő minden termelői kapacitást és szolgáltatást a törvény hatálya alá vonták. 1914-ben megszorodtak a háborúval kapcsolatos minősített időszaki jogszabályok. Több törvénycikk az 1912. évi LXVIII. törvénycikket volt hivatott kiegészíteni. Ezekben egyre részletesebb szigorításokat írtak elő a meghozott intézkedések érvényesítéséhez, kényszereszközök alkalmazására, a sajtó ellenőrzésére, az

¹⁰ CJH: 1849. évi I. törvénycikk, a rögtönítélő hadi s polgári vegyes bíróságok felállítása, szerkezete, eljárása s ítéletek alá tartozó esetek meghatározása tárgyában, 1. §

egyesületek tevékenységére, a gyülekezési és más alkotmányos jogok gyakorlásának korlátozására.¹¹

A harmincas évek végére szinte teljessé váltak a minősített időszakos jogszabályok, akkor alakult ki az a terminológia, amit ma is használunk mind a rendkívüli állapot, mind a szükségállapot vonatkozásában. A magyar jogtörténet első, e tárgyban készült olyan törvénye az 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről, amelyik több tudományterület együttes eredményeit használta fel. A jogtudomány mellett a hadtudomány, a közgazdaságtan, a szervezéstudomány, a pszichológia és más reáliák és humaniorák jeles művelői vettek részt a törvény kidolgozásában.

A szocializmus évtizedeinek kezdetén – az 1948-as kommunista hatalomátvételt követően – a nyílt diktatúra időszaka következett. Okkal mondhatjuk, hogy az uralmi rendszer módszertana kimeríti a szükségállapot fogalmát, még akkor is, ha hosszabb időszakokon át nem voltak hatályosak azok a rendszabályok, amelyek az emberek mindennapi életét is gúzsba kötik (pl.: kijárási tilalom, kiűrités).

Magyarországon a szocialista korszak utolsó évtizedének végén sikerült békés átmenettel kikerülni egy minősített időszakos állapotból. Magyarország szabadon dönthetett a jövőjéről, biztonságának alakításáról is. Első lépésként 1993-ban az Országgyűlés megalkotta a saját akarata szerinti honvédelmi törvényt, amely kitért a minősített időszakokra vonatkozó előírásokra is.

A minősített időszakos szabályozása a különböző országok jogrendjében

A témával összefüggésben elemzem a különböző alkotmányos berendezkedésű országok jogrendjében a minősített időszakos szabályozási gyakorlatát, analógiákat állítok fel a honi szabályozás elemeivel, kimutatom a hiányosságokat, továbbá javaslatokat fogalmazok meg a vizsgált országok szabályozóinak a honi működési környezetben történő transzformációjára. A kiragadott országok NATO és/vagy EU-tagországok. Szövetségeseink jogi szabályozásának áttekintése hasznos lehet, hiszen a náluk felhalmozódott tapasztalatok esetleges átvétele – a hazai sajátosságainkat figyelembe véve – árnyaltabbá teheti a hazai jogrendünket. Különösen a globális kihívások, kockázatok, fenyegetések együttes kezelését teheti eredményesebbé, de a honi területek hatékonyabb nemzeti védelme szempontjából sem érdektelen a szövetséges tagországok jogi mechanizmusainak ismerete.

¹¹ CJH: 1914. évi L. törvénycikk, a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről.

1915. évi XIII. törvénycikk, a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről.

1916. évi IV. törvénycikk, a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről.

2. A védelmi igazgatás jogi alapjai, hatása a honvédelem működésére

Magyarország védelmét a hatályos törvényi keretek szabályozzák. Kiemelten az Alkotmány, a 2004. évi CV. honvédelmi törvény, az 1998-ban elfogadott Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelvei, a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztésének irányairól szóló országgyűlési határozatok, a katonák jogállását szabályozó jogszabályok rendszere írja körül a honvédelem és a Magyar Honvédség működését.

A fenti szabályzók közül részletesen elemzem a honvédelem rendszerének működését szabályozó hatályos törvényt. Kimutatom a törvény elvi alapjaiban és konkrét előírásaiban meglévő ellenmondásokat. Ráirányítom a figyelmet a törvényben meghatározott feladatok és a végrehajtó szervezetek képességeinek divergenciájára.

Kiindulási alapként szükségesnek tartottam a honvédelem általános és tudományos igényű fogalmi ismérveinek új követelmények szerinti meghatározását.

A honvédelem általános fogalma az általam megfogalmazottak szerint: *A honvédelem a társadalom legkiterjedtebb védelmi rendszere, a haza sorsáért viselt közös felelősségen és cselekvésen alapuló nemzeti ügy, amelyet a hon minden polgárának alkotmányos joga és erkölcsi kötelessége szolgálni.*

A fenti fogalom a honvédelmet mint védelmi kategóriát rendszerként definiálja. Bár ennek nem elsősorban rendszertani vagy nyelvtani aspektusait szeretném hangsúlyozni. A figyelmet arra kívánom ráirányítani, hogy a honvédelemhez a többi nagy rendszerekhez hasonlóan kell viszonyulni. Nevezetesen szisztematikusan meg kell tervezni és felépíteni, majd ezt követően szakszerűen működtetni. S mivel a honvédelemről van szó, a tét nem kisebb, mint a haza biztonsága, amelynek sorsáért közös a felelősségünk, és szükség esetén egységes cselekvésre kötelez. Erre utal a meghatározás második része.

A fogalom a törvényhez képest alapvetően más felfogásban közelíti meg az állampolgárok személyes honvédelmi kötelezettségét. Amíg a törvény II. Fejezetének 5. § (2) bekezdése a honvédelemben történő részvételt és különböző hozzájárulásokat – a korábbi sorozásos rendszer beidegződése szerint – az állampolgárokat terhelő kötelezettségként írja le, ezzel szemben úgy gondolom, egy demokratikus jogállamban a haza védelme a kötelességen túl alkotmányos jog is, és ezért a részvétel kérdésében az erkölcsi kötelességen alapuló áldozatvállalást kellene hangsúlyozni.

A 2004. évi honvédelmi törvény alapvetően változtatta meg a korábbi – 1868-tól fennálló – általános hadkötelezettség rendszerét. A hadkötelezettség békeidőszakban nem terheli az állampolgárokat, ennek bevezetésére kizárólag a megelőző védelmi helyzet, illetve a rendkívüli állapot kihirdetését követően kerülhet sor.

Törvényességi és komoly mozgósítás-szakmai aggályokat vetnek fel a rendkívüli állapot idején elrendelendő, hadkötelezettségre vonatkozó kritériumok. A törvény előírja, hogy a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, minden nagykorú, magyar állampolgárságú férfi hadköteles. A hadkötelezettség a 18. év betöltésekor kezdődik, és annak az évnek a december 31. napjáig áll fenn, amelyben a hadköteles a 40. évét betölti. A honvédelem általános fogalmának ismertetésekor már röviden utaltam a honvédelemben való részvétel alkotmányos jogára. A törvény első két szakasza különösen nem áll összhangban a törvénytől elvárható szellemséggel.

A hadköteles kor felső határának 40. életévre történő módosítása demográfiai eredetű országmozgósítási problémákat is felvet. A vonatkozó hadtudományi elvek szerint az ország felnőtt munkaképes lakosságának 4–6%-át kitevő mozgósítás képezi az elfogadható arányt. A jelenlegi foglalkoztatási statisztikák alapján pontosan ez a korosztály képezi a legmagasabb arányt az aktív foglalkoztatottak viszonylatában. A teljes férfi foglalkoztatottak több mint 50%-a a 25–40. év közötti korosztályból kerül ki. Ha csak erre a korosztályra korlátozódik a mozgósítás személyi kiegészítésének igénye, ennek egyenes következménye, hogy vagy nem biztosítható a szükséges létszámgigény, vagy sérül a fenti norma, amelynek következményeit a „hátszág” szenvedni el. Ehhez a kérdéskörhöz sorolható a rendelkezésre álló, kiképzett hadkötelesek ugrásszerű hiányának megnövekedése, amely két alapvető okra vezethető vissza. Az egyik a már említett hadköteles kor leszállítása, a másik a tartalékosok korosztályos folytonossággal történő képzésének teljes hiánya. Az előző két ok együttes hatásaként – változatlan feltételek esetén – a személyi tartalékok rövid időn belüli lenullázódásának ténye egyszerű algebrai művelettel bizonyítható. A következmények kivédésére célszerű a hadköteles kor felső határát 50. életévre módosítani

A nők kirekesztése a katonai szolgálat lehetőségéből nemcsak jogegyenlőségi kérdés, hanem a jelenlegi hivatásos haderőben szolgáló nők aránya alapján is ellentmondásos. A 2007. évi statisztikai adat alapján a nők aránya a hivatásos haderőben 20,3%.

A 2004. évi CV. törvényben újként jelenik meg az úgynevezett „potenciális hadköteles” kifejezés, aki az a 18–40. év közötti férfi, akit a törvény által megfogalmazottak szerint alkalmasnak nyilvánítanak katonai szolgálatra, de a két minősített időszak – a rendkívüli állapot és a megelőző védelmi helyzet – kivételével nem tekinthető hadkötelesnek. A potenciális hadkötelest személy szerint semmiféle kötelezettség nem terheli béke időszakban. A mozgósítás megvalósíthatóságának a kulcsa a naprakész, pontos katonai nyilvántartás. A fentiek alapján kardinális kérdés: elegendő idő állna-e rendelkezésre a megfelelő létszámú mozgósítás elvégzéséhez?

Véleményem szerint súlyos hiba – és a világon egyedülálló megoldás –, hogy békeidőszakban semmiféle – még adatközlési – kötelezettsége sincs a potenciális hadköteleseknek. Számos NATO-tagországban – ahol ideiglenesen szünetel a sorkatonai szolgálat – fenntartották vagy a sorozás (egészségügyi alkalmassági vizsgálat), vagy a tájékoztatási, illetve bejelentési kötelezettség bizonyos formáit.

Hogyan tud időben eleget tenni a mindenkori honvédelmi miniszter a 22. § (4) bekezdésében foglalt azon kötelezettségének, hogy rendeletben állapítsa meg a behívásra tervezhető létszámot, ha nem rendelkezik információval arról sem, hogy mennyi potenciális hadköteles alkalmas egyáltalán a katonai szolgálatra?

Célszerű lenne az egész törvényt átdolgozni, szem előtt tartva, hogy nemzetünk biztonságáért felelősséggel tartozunk, éppen ezért védelmi rendszereink kialakítását és megerősítését békeidőszakban kell elvégezni.

3. További feladatok

Új szemléletű és tartalmú honvédelmi nevelést

A honvédelmi nevelés legfontosabb színterének a családot és az iskolát kell tekinteni, amelyek hatásrendszerükben kölcsönösen erősítik, vagy éppen kiegészítik egymást. Az iskolai lehetőségekre alapozva, azonban elgondolkodtató, hogy a 132 oldal terjedelmű Nemzeti Alaptanterv, amelyet a 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet léptetett hatályba, a honvédelmi neveléssel kapcsolatban semmilyen utalást nem tartalmaz. Szükségesnek gondolom azonban hangsúlyozni, hogy az iskolákban nem katonai nevelést, nem katonai ismeretek oktatását, hanem honvédelmi nevelést – és azt is kizárólag indirekt módszerekkel – szabad folytatni. „Katonai ismereteket” direkt módszerekkel bevinni a gyerekek közé – rossz pedagógiai lépésnek gondolom, mert nem valamiféle militáns szemléletet, hanem a haza sorsáért és mindannyiunk biztonságáért viselt közös felelősséget szeretnénk erősíteni.

Vagyis ki kell művelni a nevelés adekvát tartalmát, helyes módszereit és arányait. A legfontosabb elvnek azt kell tekinteni egy új szemléletű honvédelmi nevelés komplex programjainak kimunkálása során, hogy a fiatalok részvétele ezekben ne formális „kötelesség-ízű” foglalatosságot jelentsen, hanem a saját személyiségük épülését is szolgáló közösségi tevékenység örömét adó cselekvés legyen.

A civil kontroll értelmezésének és tartalmának bővítése

A fegyveres erőknek a mai értelemben vett civil kontroll igénye a rendszerváltás időszakában kapott erőteljesebb hangsúlyt. Azonban ez az igény nem kizárólagosan a XX. századi fejlett demokráciák terméke, hanem évezredes történelmi gyökerei vannak. A történelem során a fegyveres erők és a társadalom viszonyrendszerét különféle elvek, helyesebben inkább célok szerint definiálták. Az ókori rómaiaktól kezdve a kommunizmus időszakán át, napjaink dél-amerikai berendezkedésű társadalmaiig bezárólag ismert, hogy a hadsereg anno császárokat, illetve a legújabb korban diktátorokat emelt a hatalom csúcsára. Az ilyen típusú rendszereknek közös ismérve, hogy nem valósult meg a haderő depolitizálása.

A civil kontrollt a civil társadalom és a hadsereg viszonyrendszerébe illesztve azonban nem szabad leszűkíteni egyik vagy a másik oldal elvárásainak teljesítésére. Önmagában és egyoldalúan a hivatásos állomány depolitizálása szegregációként is felfogható lenne, amely szintén veszélyeket jelenthetne. A témával összefüggésben gyakran olvashatunk olyan meghatározást, hogy a civil kontroll „a modern demokráciákban a politika elsőbbsége a fegyveres erőkkel szemben a népszuverenitás elvére épül”¹². A meghatározás különösen interpretációs szövegkörnyezetéből kiemelve megkérdőjelezhető. Nevezetesen a kontroll nem valamiféle sorrendiséget fejez ki a fegyveres erőkkel szemben, hanem a népszuverenitás elvéből az következik, hogy a demokratikusan megválasztott politikai vezetők felelősek a haderő képességeiért, nem pedig a katonák tartoznak közvetlen felelősséggel a társadalomnak. (Értelemszerűen ez az elv a rendőrségre is vonatkozik.) Egy demokratikus szemléletű társadalomban a fegyveres erők tagjai mindössze annak munkamegosztási palettáján betöltött és elfogadott professzionalizációjukban különböznek a többi polgártól. Szó sincs arról, hogy a hadsereg az „állam az államban”, mindössze azt kell elfogadni civilnek és fegyveresnek egyaránt, hogy a fegyveres szolgálatnak vannak olyan jogilag szabályozott sajátosságai, amelyeket nem lehet megkerülni.

A már kifejtett országvédelmi szakmai érveken túl a fegyveres erők és a polgári társadalom bizalmi viszonyára is kedvezően hatna, ha polgárai személyes közreműködésükön keresztül „belülről” is figyelemmel kísérhetnék, közvetlenül meg tapasztalhatnák a honvédelem, benne a fegyveres erők működését. Kedvező szervezeti feltételeket biztosíthatna ennek érvényre juttatásához egy általam benyújtott országgyűlési határozati javaslat¹³ elfogadása, amely az önkéntes, tartalékos terü-

¹² Euro-atlanti Biztonságpolitika Forrásgyűjtemény – CD, 2007.

¹³ SIMICSKÓ ISTVÁN: Az önkéntes, tartalékos területvédelmi erő létrehozása (H/4553 országgyűlési határozati javaslat)

letvédelmi erő létrehozására irányul, ami jelentősen növelhetné biztonságunk belső eszköztárát, és a civil kontroll erősítése szempontjából is hozzájárulást jelentene.

Szervezetfejlesztési feladatok

A 2004. évi CV. törvényben meghatározott védelmi igazgatási feladatok végrehajtása – a hiteles cselekvési programok kidolgozásával együtt – megköveteli a honvédelem különböző irányítási szintjein az integrált rendszerű működéssel adekvát szervezeti korszerűsítést.

A kormányzati irányítási rendszerben a védelmi szektorral kapcsolatos előkészítő és döntéshozatali munka hatékonyságának növelése, a védelem komplex jellegének érvényre juttatása érdekében centralizálni szükséges az ágazati alapon működő irányítási szisztémát.

A helyi védelmi bizottságoknak a törvény 57. § (4) bekezdése által meghatározott egyforma összetételén – a szakmai kompetenciák erősítése okán – célszerű lenne változtatni. A helyi igazgatás szintjén differenciált szervezeti összetételt kell kialakítani, az adott területi egység potenciális kockázati tényezőinek (nukleáris, különböző ipari, természeti katasztrófa, migráció stb.) figyelembevételével. Kvázi a gyakorlatban ez azt jelentené, hogy más szakmai összetételű, például a Tisza mentén árvíz kockázati tényezőknek kitett város helyi védelmi bizottságának az összetétele, mint egy vegyi üzemmel rendelkező városé.

Az ország biztonságának megfelelő képességekkel történő alátámasztására és azok racionálisan fenntartható működtetése érdekében ki kell építeni az önkéntes tartalékos rendszert. *Megjegyzés:* A 2010. évi kormányváltást követően sürgésséggel elkezdődött a megvalósítást célzó kodifikációs és szakmai munka, valamint a rendszer szervezeti kiépítése.¹⁴

A honvédelem a társadalom legkiterjedtebb védelmi rendszere, amely főként minősített időszakokban hatalmas szervezeti, anyagi és szellemi erőforrások bázisán működik. A legnagyobb szervezeti elemeit a Magyar Honvédség, a rendvédelem, a katasztrófavédelem, a polgári közigazgatás képezi. A védelmi igazgatás feladata, hogy minősített helyzetekben a résztvevők működését a jogszabályokban meghatározott módon koordinálja. A jogi szabályozottságon túl rendkívül fontosnak tartom, hogy a résztvevők megfelelő rendszerszemlélettel viszonyuljanak a feladatok végrehajtásához. Ehhez az szükséges, hogy rendszer szinten minden résztvevő ismerje a honvédelem működését.

¹⁴ DR. SIMICSKÓ ISTVÁN: A tartalékos rendszer fejlesztésének kiemelt kérdései. *Hadtudomány*, 2011. 4. sz. 69–84. o.

Irodalom

- Corpus Juris Hungarici CD (a továbbiakban: CJH): Intelmek Szent Imre Hercegnek, 4. fejezet. (2. oldal)
- CJH: 1298. évi XXI. törvénycikk. (2. oldal)
- CJH: 1454. évi V. törvénycikk. (3. oldal)
- CJH: 1454. évi VIII. törvénycikk. (3. oldal)
- CJH: 1454. évi XI. törvénycikk. (3. oldal)
- CJH: 1454. évi XII–XIII. törvénycikkek. (3. oldal)
- CJH: 1454. évi XIV. törvénycikk. (4. oldal)
- CJH: 1849. évi I. törvénycikk, a rögtönítélő hadi s polgári vegyes bíróságok felállítása, szerkezete, eljárása s ítéletek alá tartozó esetek meghatározása tárgyában 1. § (5. oldal)
- CJH: 1914. évi L. törvénycikk, a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről. (5. oldal)
1915. évi XIII. törvénycikk, a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről. (5. oldal)
1916. évi IV. törvénycikk – a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről. (5. oldal)
- Euro-atlanti Biztonságpolitika Forrásgyűjtemény – CD, 2007. (10. oldal)
- DR. SIMICSKÓ ISTVÁN: Az önkéntes, tartalékos területvédelmi erő létrehozása (H/4553 országgyűlési határozati javaslat). (10. oldal)
- DR. SIMICSKÓ ISTVÁN: A tartalékos rendszer fejlesztésének kiemelt kérdései. Hadtudomány, 2011. 4. sz. 69–84. o. (11. oldal)