

SZEMELVÉNYEK A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJA TÉMAKÖRÉBŐL

Szerkesztette
Balogh András József



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből

Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből

Szerkesztette

Balogh András József



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2024

Szerzők
Balogh András József
Farkas Ádám
Kádár Pál
Kelemen Roland
Keszely László
Petruska Ferenc
Spitzer Jenő
Till Szabolcs Péter
Varga Attila
Vikman László

Szakmai lektorok
Farkas Ádám
Kádár Pál

Kézirat lezárva: 2022. december

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Nagy Judit
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

DOI: https://doi.org/10.36250/01176_00

ISBN 978-963-531-009-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-010-5 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-011-2
(ePub)

© A szerkesztő, 2024
© A szerzők, 2024
© A kiadó, 2024

Minden jog védve.

Tartalom

A szerkesztő előszava	7
Kádár Pál – Till Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében	13
Bevezetés	13
1. A védelmi és biztonsági kontextus megjelenése a magyar közjogban: szabályozástani és időrendi bevezetés	14
2. Szabályozási súlypontok a tevékenységek összehangolása érdekében: a Vbő. mint szabályozási keret	29
3. A védelmi és biztonsági kontextus újratervezése az Alaptörvény tizedik módosítása következtében: vissza a honvédelmi kontextushoz?	51
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	59
Kádár Pál – Keszely László: A nemzeti ellenálló képesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása	65
Bevezetés	65
1. Az ellenálló képesség fogalma	68
2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei	71
3. A nemzeti ellenálló képesség kialakításának fázisai, javaslatok a hatékonyság növelésére	79
4. A nemzeti ellenálló képesség hazai szabályozása a NATO és az EU dokumentumainak tükrében	82
5. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei	93
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	98
Farkas Ádám – Till Szabolcs Péter: A honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokló körülmények áttekintése	105
Bevezetés	105
1. A „honvédelem” szerepének és az abban rejlő állami lehetőségeknek az újrafelfedezése és optimalizálása	107
2. A honvédelem újraszabályozására ható további aspektusok	111
Összegzés	126
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	129
Függelék	133
Balogh András József – Till Szabolcs Péter: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán	139
1. A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz	139
2. Az egyes honvédelmi törvények szabályozási tartalom szerinti határmegvonása	141
3. A védelmi képességek összehangolása a honvédelmi ágazaton belül	149
4. Az új Hvt. szerkezetét meghatározó további kérdések	158
5. Dezintegráció és bürokráciacsökkentés összefüggése (az MH önállósága mint a bürokrácia csökkentésének eszköze)	165
6. Záró gondolatok	167
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	168
Keszely László – Varga Attila: A nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése	171
Bevezetés	171
1. A NATO válságkezelési rendszere	174
2. A NATO Válságkezelési Rendszerének hazai adaptációja	176

3. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája	183
4. A nemzeti összkormányzati szintű válságkezelés esetei	191
5. Ágazati válságtípusok	197
Összegzés	200
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	203
Farkas Ádám: Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése	207
Bevezetés	207
1. Az AT9M védelmi és biztonsági rendelkezéseinek közvetlen hatásai	209
2. Az AT9M védelmi és biztonsági rendszerre gyakorolt közvetett hatásainak áttekintése	220
Összegzés	223
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	224
Kelemen Roland – Petruska Ferenc – Spitzer Jenő – Vikman László: Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására	229
Bevezetés	229
1. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása	230
2. A germán vagy úgynevezett kontinentális szabályozás áttekintése	237
3. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai	243
4. Az ostromállapot archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga	248
5. A Benelux államok és Dánia	253
6. Az Észk Köztársaság különleges jogrendje	260
7. Egyes angolszász országok különleges jogrendi szabályai – Az általános felhatalmazás modelljei	264
8. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására	271
9. Összegzés	279
Felhasznált irodalom és forrásjegyzék	280
A tanulmánykötet szerzői	285

A szerkesztő előszava

A három kismalac és a farkas című közismert gyermekmese nem csak gyermekeknek tanulságos. Annak hallatán a gyermek arra gondol, hogy a lustaság nem kifizetődő. A biztonságpolitikával vagy (hon)védelmi igazgatással foglalkozó szakember viszont nemcsak azt érti meg, hogy a munkát nem lehet megspórolni, hanem ezen túl a hamis biztonságérzet veszélyét láthatja benne.

Közhely, hogy a biztonság olyan, mint a víz vagy a levegő. A bőségben (jelen esetben: biztonságban) élő társadalmak nem értékelik igazán, s csak akkor jönnek rá jelentőségére, amikor az már fogytán van. Így vagyunk mi, jogászok a (hon)védelem szabályozásával is. Amikor 1989 környékén (hidegháborús szemszögből nézve) kitört a béke, a jogtudományban – ugyanúgy, mint a közgondolkodásban is – közel negyedszázadra, mondható, hogy egy teljes generációnyi időre, ha nem is lesajnál, de mindenképpen marginalizált alágazatnak minősült e szakterület, amelynek művelőit a társadalom csodabogárnak vélte. Köszönet azoknak, akik – Nagy László költőnk gondolatát átfogalmazva – átvitték fogukban tartva a biztonságtudatot a túlsó partra.

A jelen kötetben szereplő elemző és megállapító gondolatokat a jogtudományból kiindulva a jogalkotás felé nem is burkolt gondolatébresztő, talán itt-ott halk javaslattevő célzattal is fogalmazták meg a szerzők. A szerzők, akik immáron évtizede érzékelik, hogy ha nem is a levegő vagy a víz, de a biztonság minőségében negatív tendenciájú változás következett be, és a reakció-ellenreakció törvénye alapján elemzésekkel keresik a megelőzés vagy a válaszlépés lehetséges alternatíváit az adott biztonsági környezetben.

A hamis biztonságérzet ideje ugyanis lejárt, a tényeket tisztán kell látni, és senki sem ringathatja magát abba az éber álomba, hogy – szalmakunyhót építve – látszattevékenységekkel, látszatintézkedésekkel megvédheti magát, közösségét a valós veszélyektől. Valós veszély márpedig van, és nem csak kinetikus és nonkinetikus fegyverek, ipari vagy természeti katasztrófák által: e tanulmánykötetben is számos helyen hivatkoznak a szerzők a *lawfare* fogalmára, amely bár nem rendelkezik egyetlen nemzetközileg elfogadott definícióval, de abban a szakemberek egyetértenek: a jogi köntösbe bújtatott ellenérdekelt tevékenység egyetlen tűzfegyver elműködtetése nélkül is képes lehet egy államot, annak (köz)igazgatását térdre rogyasztani, ha a megtámadott belső védelmi, igazgatási szabályozóin (jogszabályain) megtalálja a gyenge láncszemet. Ezért fontos tehát tisztán látni, hogy a honvédelem ügye sokkal tágabb fogalom, mint a katona-ügy, a Magyar Honvédség; hogy a védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás nem azonos szinten helyezkednek el; hogy egy állam legnagyobb humánerőforrás-pazarlása, ha nem hangolja össze a különböző típusú, védelemre fenntartott szervezeteinek tevékenységét. A Magyar Honvédséget példának okáért évtizedekben mérhető időtartamban határozottan óvták a belföldi felhasználástól, és a kormányok legfeljebb csak technikai képességeire tartottak igényt az árvizek idején. E szemléletet a rendszerváltás hajnalán még a kommunista restaurációtól való félelem táplálta, ám mára bebizonyosodott: összkormányzati szinten (ahol mind politikai, mind jogi, pénzügyi felelősség is megjelenik)

humán erőforrás-pazarlás, ha a haderőben lévő lehetőség nem katonai jellegű szükség (így például veszélyhelyzet stb.) idején nem aknázható ki.

Ezt erősíti meg Magyarország legújabb, ma is hatályban lévő nemzeti biztonsági stratégiája (a továbbiakban: NBS), amelynek 142. pontja szerint az állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha.

E 2020 tavaszán elfogadott NBS alapozta meg ténylegesen a (már természetesen korábban is megfogalmazódott igényként megjelenő) védelmi jogrendszerünk reformját. 2020 decemberében az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M), amely a szemléltető ízlése függvényében vagy legalul található, lévén az új alrendszer gyökere, amelyből minden származik... vagy legfelül helyezkedik el, a jogszabályi hierarchia csúcsán, amelyből minden leszármazik. Az alaptörvényi fundamentumon túl, tehát az AT9M-et követően 2021-ben az Országgyűlés elfogadta a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt* (az úgynevezett Vbő.-t), majd ugyanebben az évben az új honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelemről szóló törvény (illetve minden védelmi jellegű jogszabály) rendelkezéseit is kiigazította. Ezen új törvények kölcsönhatása nem vitatható. Mint e tanulmánykötetben látható, a törvények egymáshoz viszonyított elhelyezkedéséről már dogmatikai szemléltetésbeli eltérés mutatkozik. Kádár Pál és Till Szabolcs tanulmányából jól megfogalmazható a kérdés: a Vbő. a többi törvényhez képest habarcs-e vagy abroncs? A magam részéről – ismét a közismert mesére is utalva – úgy teszem fel a kérdést: szilárd téglaház építésekor a Vbő. az ágazati törvényeket jelképező téglákat összekötő/összehangoló cement-e, vagy a téglák fölé helyezkedő háztető, esetleg a betonalap? Bár a kérdés egyértelműen nem dönthető el, abban teljes konszenzus van, hogy az ágazati alrendszerek összehangolása hozzáadott értéket kell hogy képviseljen.

A védelmi szabályozási reform újdonsága továbbá, hogy – ugyancsak a központosított összkormányzati összehangolt védelmi tevékenység lehetőségének keretében – a sok esetben nem, vagy nem kizárólag katonai jellegű beavatkozást igénylő különleges jogrendi szabályozás terhére és koordinációját a honvédelmi ágazat válláról levéve a kormányzati „kályhához”, jelesül a Miniszterelnöki Kabinetirodához telepítette. A jogszabályi reform mellett tehát nem hagyható szó nélkül az intézményi reform sem. 2022 őszén megalakult a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely 2022. november 1-jétől – az AT9M, a Vbő. és az új honvédelmi törvény hatálybalépésétől – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként úgynevezett központi hivatalként működik.

Látható tehát, hogy a védelmi szektor és annak összehangolt szabályozása komoly előrelépés az állam immunrendszerének fejlesztésében. Ugyanakkor az állam nem lehet egyedüli szereplője a védelmi alrendszernek. A nemzeti ellenálló képesség kérdésével foglalkozik tanulmányában Keszely László, jelezvén, hogy az ellenálló képesség erősítése érdekében a NATO is (szövetségi szintű felelősségként is értelmezve azt) elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába a polgári felkészültség (*civil preparedness*)

feladatrendszerének keretében, amelyre alapvetően az ellenálló képesség megvalósulásának fő eszközeként tekint.

A II. részben Farkas Ádám és Till Szabolcs a honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokoló körülményeket tekinti át az újraszabályozásra ható aspektusok bemutatásával. Balogh András és Till Szabolcs a védelmi képességek összehangolása kapcsán a régi és új honvédelmi törvény elemzése mellett kifejezetten a haderő, a Magyar Honvédség működésének vizsgálata keretében értelmezik a „vezetés” és „irányítás” katonai bürokráciacsökkentésre is ható határvonalait. Keszely László és Varga Attila közös tanulmányában a nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzésére tesz – sikeres – kísérletet.

Az AT9M-mel hatályba lépett Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseit elemzi Farkas Ádám a III. részben, míg Kelemen Roland, Petruska Ferenc, Spitzer Jenő és Vikman László az összehangolt válságkezelésre és a különleges jogrendi szabályozásokra mutatnak be nemzetközi mintákat.

A tanulmánykötet jellegéből adódóan többszerzős mű: a szerzők a honvédelem ügye iránt elkötelezett, a gyakorlati jogi szakmában tapasztalatokat szerzett gondolkodók. Ebből adódóan az egyes tanulmányok egy-egy adott kérdést (mint feltebb láthattuk is) elvi síkon eltérő nézőpontból elemeznek. Mindez ugyanakkor nem jelenti az egységes gyűjtemény belső önellentmondását, sokkal inkább egy-egy kérdéskör körüljárásával annak különböző oldalainak – a különböző árnyalatok – megvilágítását.

Jelen kötet célja a megváltozott – körülményekhez helyesen igazított – jogi környezet bemutatása. Visszaigazolása annak, hogy a védelmi rendszer nemcsak az ismert, de a még nem ismert, csak sejtett kihívásokra is felkészül. Márai Sándor vélhetően sosem gondolta, hogy egy 21. századi, a (hon)védelmi igazgatási és a védelmi ágazat jogi gondolkodóinak tanulmányaiból válogatott – jogtudományi – szemelvényeket bemutató antológiában is szerepelni fog. Az élet ritmusára vonatkozó gondolata azonban nemcsak maradandó, de minden, így a védelmi területre is igaz: „Mindig alakulni s változtatni, odasimulni és áldozni valamit [...]. Csak nem biztonságban élni. Mindig várni a vihart és a tűzvészt. S ha beköszönt a vihar és a tűzvész, nem csodálkozni és nem sopánkodni. Nyugodtan mondani: Itt van. S oltani és védekezni.”

Balogh András József ezredes

Vákát

I. rész

Vákát

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében¹

Bevezetés

A *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) a 2020 és 2023 közötti időszakra tervezett, ténylegesen 2022. november 1-jei fordulónappal megvalósuló védelmi és biztonsági reform központi szabályozási eleme.

A jelen tanulmány a Vbö. szabályozási előzményeit és kapcsolódásait kutatva a rendszer elsődleges leírását tűzi ki célul, a szabályozási folyamatok törvényhozási fázisának lezárását követően.² Ennek során egyrészt a Vbö. és szabályozási környezetének viszonyrendszerét mutatja be, központi részében pedig a törvény szabályozási hangsúlyainak megragadására törekszik. Ennek körében az angolszász „5W1H” metodika³ alkalmazásával problémakezelési és projektleírási szempontból egyaránt olyan kérdésekre keresi a választ, hogy

1. mi ténylegesen a védelmi és biztonsági reform célja (Mit?);
2. mi tette szükségessé, mik voltak az indokai (Miért?);
3. kik az érintett személyek és szervezetek, *stakeholderek* (Ki?);
4. mi a helyszín jelentősége (Hol?);
5. mi az időbeliség értelmezési tartománya (Mikor?); és
6. milyen eszközökkel valósítható meg a reform (Hogyan?).

Megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform a hazai közjogi és intézményfejlődés olyan jelentőségű produktuma, amelynek sikere az állami működés hatékonysága szempontjából alapvető fontosságú és a védelmi és biztonsági tevékenységben közvetlenül érdekelt állami szektorokon túl a társadalom általános működtetése szempontjából is meghatározó szerepet nyerhet.

A Vbö. és szabályozási környezete következtében jelenleg szabályozási kísérlet zajlik az állami és társadalmi reagálóképesség hatékonyabbá tétele érdekében, amelynek tényleges célja a biztonsági kihívások halmozódásának ellenállni képes intézményrendszer és működési rend kialakítása, összességében egy ellenállóképesebb társadalmi működés biztosítása. Ebből a szempontból a védelmi és biztonsági reform kontextusváltása

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg. A szerzők azonos című, a *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21. számában megjelent művének átdolgozott és aktualizált változata.

² A tárgykör alternatív tematizálását lásd FARKAS 2022.

³ Lásd GALIANA 2019.

a 21. század halmozódó és felgyorsult biztonsági kihívásaira adott válasznak tekinthető, amelynek tényleges eredménye csak az új intézményrendszer működésének konszolidációját követően lesz – a koherencia és a hozzáadott értékek szempontjából – megítélhető. A „felgyorsult idő” kezelésére hivatott intézményrendszerrel jelenleg így csak látélet és gyorsjelentés készíthető, összegezve a működés megkezdésének pillanatáig megtörtént szabályozási folyamatot.

1. A védelmi és biztonsági kontextus megjelenése a magyar közjogban: szabályozástani és időrendi bevezetés

„Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetőek. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. Mindez az átfogó megközelítés teóriájában öltött testet, amely szerint a modern válságok eredményes és hatékony kezelése érdekében a civil és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása szükséges.”⁴

Réges-régen, az első Orbán-kormány idején, Magyarország NATO-csatlakozásának és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete második nyilvánosan publikált stratégiai koncepciójának⁵ előkészítése időszakában felmerült annak az igénye, hogy a honvédelemnél bővebb szabályozási összefüggésekben értelmezhető biztonságpolitikai kérdések kezelésének összkormányzati szinten legyen a helye. A védelmi igazgatás központi szervének tárcákfelettségét hangsúlyozó elgondolás részlegesen meg is valósult akkoriban: „Fontos állomás volt 1998. november 1-je a védelmi igazgatás rendszerének fejlődésében, amikor megalakult a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság [...]. A védelmi igazgatásban a Gyuricza Béla nevével fémjelzett, megközelítőleg egyéves időtartam egyedi volt abban a vonatkozásban, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása irányába. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni, amely alapvető feltétele az átfogó megközelítésnek.”⁶

A kormányzati koordinációs centrumhoz telepített, katonai szakpolitikai szemléletmódra alapított kísérlet korabeli sikertelenségét nemcsak a projekt vezetőjének hirtelen halála okozhatta, hanem nemzetközi politikai összefüggések és közjogi akadályok eredője is volt. Magyarország politikai „Nyugathoz” csatlakozásának első intézményi lépcsőfoka időszakában az ország szempontjából a katonai típusú biztonsági kihívások nem tűntek elsődlegesnek a kollektív védelem szerződéses garanciája folytán. Az akkori kormányzat ugyanakkor nem rendelkezett alkotmányozó többséggel, így *a honvédelemről szóló*

⁴ KESZELY 2019: 9.

⁵ NATO 1999.

⁶ KESZELY 2019: 12–13.

1993. évi CX. törvény akkori kétharmados szabályai miatt a kormányzati és minisztériális jogkörök összevetésében a formálisan törvénysértő modernizációs törekvések jogtechnikailag nem voltak kezelhetők. Az akkori szabályozási kísérletet kiváltó biztonság- és védelempolitikai szemléletmód mintegy húsz évre hibernálódott, egyaránt érintve az Alkotmány és az Alaptörvény hatályosulásának időszakát, hasonlóan a korabeli biztonság- és védelempolitikai alapelvekhez.

A korábbi értelmében tehát a biztonság- és védelempolitika mint terminológia a katonapolitikai gondolkodásmód nemzetközi meghatározottságú elemeként épült be a jogrendszerbe a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat NATO-csatlakozáshoz kötődő hatálybalépésével. A formálisan jelenleg is az eredetileg elfogadott szövegével hatályban lévő, voltaképpen jogi zárvánnyá vált 1998-as országgyűlési határozat tulajdonképpen két dokumentum szemléletének⁷ ötvözésével alakult ki: a honvédelem kontextusán belülre forgatva a biztonságpolitikai és a katonai védelmi szemléletmódot.

A határozat alapvető tételei a politikai nyugathoz csatlakozás projektleírásán túl az alábbiak:

1. a biztonság átfogó értelmezése a politikai és katonai dimenziókon túl a gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi dimenziókban egyaránt; a globális kihívások, az interdependencia és a technikai fejlődés következtében az euroatlanti biztonság oszthatatlansága;
2. a kétpólusú világ megszűnését követően a világméretű fegyveres konfliktus veszélyének minimalizálódása a kockázati és veszélyforrásmátrix komplexebbé válása mellett, regionális és globális kihívások eredőjeként, ugyanakkor mindkét szinten hatáslehetőségek megteremtésével: az új típusú és hagyományos kihívások halmozódásának és kumulatív hatásának lehetősége;⁸
3. kiemelt biztonságpolitikai célok: függetlenség (szuverén államiság és területi épség), belső stabilitás (jogállamiság, demokratikus intézmények és piacgazdaság), jogok kiterjesztése (állampolgári, emberi és kisebbségi értelemben egyaránt), élet-, vagyon- és szociális biztonság, a nemzeti vagyon megőrzése, hozzájárulás a nemzetközi békéhez (szövetségi, regionális és nemzetközi béke, biztonság és stabilitás), a nemzetközi kapcsolatok valamennyi szegmense feltételeinek biztosítása;

⁷ A 3. ponttal hatályon kívül helyezett előzmények a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről szóló 11/1993. (III. 12.) OGY határozat és a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat, amelyek a rendszerváltást követő első honvédelmi törvény koncepcionális kiindulópontjait rögzítették.

⁸ „[...] eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak [...] a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése, valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetősége. [...] az államok közötti feszültségek, illetve államokon belüli fegyveres konfliktusok [...]. Régiókban sajátos veszélyforrásként jelentkezik az átalakulásból fakadó instabilitás és kiszámíthatatlanság, a demokratizálódási folyamatok törekenysége.” A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat melléklete 2. pont.

4. a nemzetközi jog tiszteletben tartása a célok megvalósítása során;
5. állami szintű ellenségkép hiánya, partnerségre törekvés, a viták nemzetközi jogi eszközökkel való megoldása;
6. két biztonsági pillér: nemzeti önerő, valamint integráció és nemzetközi együttműködés;
7. konstruktív részvétel a szövetségi döntéshozatalban a térség biztonsága és stabilitása, valamint a nemzeti érdekek érvényesítése érdekében, az EU biztonsági és védelmi identitása a NATO elsődlegességével, valamint az EU-integrációs cél a nemzeti érdekekre figyelemmel;
8. nemzetközi, regionális, szubregionális és bilaterális együttműködések, ENSZ, EBESZ, OECD, Európa Tanács és a non-prolifерációs és fegyverzet-ellenőrzési mechanizmusok jelentősége;
9. a nemzeti önerő szerepe: a biztonsági veszélyek felismerése és értékelése, megelőző és válságkezelő döntések, támogató állampolgári részvétel;
10. a biztonságpolitika elsődleges eszközei a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika;
11. a külpolitikai célterületek az euroatlanti integráció, a szomszédságpolitika és a határon túli magyar közösségek támogatása: a kisebbségi jogok és az integrációs törekvések támogatása;
12. munkahelyteremtésre épülő, stabilitásra és egyensúlyra törekvő gazdaságpolitika a biztonság- és védelempolitika alapjainak megteremtése érdekében, a védelmi felkészítés limitáltan piactorzító hatása;
13. a szövetség, az együttműködés, a visszatartás és a védelem egységén és egymásra épülésén alapuló honvédelmi politika: védelmi és közös szövetségi biztonság-hoz hozzájáruló fegyveres erő, a védelmi igények iránti közös állampolgári felelősségvállalás, a megalapozásra alkalmas gazdaság, felkészült államszervezet, demokratikus és polgári irányítás és ellenőrzés a lakosság és az anyagi javak megóvása céljából;
14. katonai feladatrendszer: a szuverenitás és a területi épség védelme, kollektív védelmi és közösen vállalt szövetségi küldetésekből, nemzetközi mandátumon alapuló békemissziókban, humanitárius és katasztrófaelhárítási akciókban való részvétel;
15. haderőstruktúra a NATO-val egyeztetett módon, a veszélyek, védelmi szükségletek, vállalt kötelezettségek és az erőforrások összehangolása alapján kialakítva;
16. az új típusú kihívások komplexitása elleni integrált nemzetközi erőfeszítések szükségessége;
17. az Országgyűlés és a Kormány végrehajtás érdekében folytatott tevékenysége és felelőssége.

Összességében a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat célrendszere – az ország elnevezéséből adódó nem orvosolható tartalmi problémától eltekintve – meglehetősen időtállóan bizonyult

a 2014 óta megszorodott és egyidejűvé váló biztonsági kihívások ellenére. Mindez azzal együtt is igaz, hogy a védelemért és biztonságért viselt osztársadalmi felelősség alaptörvényi megalapozásának hiánya időközben bizonyosodott be.

1.1. A honvédelmi és a védelmi-biztonsági paradigma fogalmai, alaptörvényi kapcsolódásai

„A Magyar Köztársaság a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti.” A *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat mellékletének 13. pontja második bekezdésének felütése szerinti általános megfogalmazás annak ellenére nem képezi az Alaptörvény részét, hogy mind a Vbő.,⁹ mind pedig a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről* szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: új Hvt.)¹⁰ annak parafrázisát rögzíti közös kiindulópontként. A megfogalmazások átfedő tartalmi eleme, hogy az állami intézmények és az állampolgárok összehangolt tevékenységének eredményeként valósítható csak meg a biztosítani hivatott funkció. Absztrakt megfogalmazású alaptörvényi kapcsolódásként esetlegesen az O) cikk hivatkozható, amely szerint „[m]indenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni”, azonban ezen értelmezést az Alaptörvény előterjesztői indokolása¹¹ nem erősíti meg kifejezetten, bár ki sem zárja. Az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése ugyanakkor tartalmazza a nevesített honvédelmi kötelezettségek felvezetéseként, hogy „[m]inden magyar állampolgár köteles a haza védelmére”, implicit módon feltételezve, hogy az állam nem megkerülhető funkciója a (hon)védelem, amelynek erőforrásait – részben – az állampolgári kötelezettségrendszer hivatott biztosítani.¹²

⁹ „1. § 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.”

¹⁰ „1. § (1) A honvédelem nemzeti ügy.

(2) Magyarország a honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére, így nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására épít.”

¹¹ Az O) cikkhez fűzött előterjesztői indokolás: „Az állam nem mindenható, feladatait csak a polgárokkal karöltve, közreműködésükkel tudja ellátni, nem képes és nem is törekedhet helyettük egyéni, családi és közösségi boldogulásuk előmozdítására. Az Alaptörvény ezt a viszonyt határozza meg azzal, hogy rögzíti egyrészt, hogy mindenki – aki belátási képességének birtokában van – felelős önmagáért, másrészt, hogy köteles az állami és közösségi feladatok ellátásában részt venni, ahhoz hozzájárulni képességei és lehetőségei szerint.”

¹² A XXXI. cikkhez fűzött előterjesztői indokolás: „Az Alaptörvény az alapvető kötelezettségek között rögzíti a haza védelme kötelezettségét. Meghatározza a honvédelmi kötelezettség teljesítésének a formáit. Ennek megfelelően – kiemelve azt, hogy a honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos részletes szabályok megállapítását sarkalatos törvényre bízta – meghatározza a személyes honvédelmi kötelezettség típusait

2012. január 1-jét megelőzően ezzel szemben a *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* 1989. október 23-tól hatályos szövegváltozata kifejezetten és kiemelt helyen tartalmazta az ország függetlenségének és területi épségének, valamint nemzetközi szerződésekben rögzített határainak védelmére irányuló állami kötelezettséget, illetve a háború és a más államokkal szemben alkalmazott erőszak vagy azzal való fenyegetés tilalmát az 5. és 6. §-ban.

Az implicit honvédelmi funkció látszólagos jogi hiányossága mégis az Alaptörvény kontextusában fennálló alkotmányossági elvárásként tételezhető, mivel az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat indokolásában ezt kifejezetten és időben változó kötelezettséggént rögzítette, így az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések fejezetének 5. pontja ellenére – ennek ellentmondó alaptörvényi hivatkozás hiányában – továbbható elvárássá vált: „[...] az államot terhelő kötelezettségek ésszerű megszervezésének feladata mindenkor és minden helyzetben magát az államot terheli. A honvédelem rendszerének hatékony kialakítása, a nemzeti értékeknek, az ország függetlenségének, szuverenitásának, a nemzeti javaknak, az állampolgárok életének, testi épségének, vagyonának eredményes védelme az állam és állampolgár részéről az együttműködés stabil formáját kívánja meg.”¹³

A haza védelmére irányuló absztrakt kötelezettségi megfogalmazás tárgya ugyanakkor az állami (és közösségi) feladatok rendszerének köztes absztrakciós szinten történő megragadása esetén eltérő módon is tematizálható, amelynek során a védelemért és biztonságért viselt állami felelősség is beilleszthető. Bár az *Alaptörvény kilencedik módosításának* (a továbbiakban: AT9M) következtében csak a csapatmozgásokra vonatkozó 47. cikk (3) bekezdésébe és nemzetközi szerződéses együttműködési kontextusban épült be a „védelmi és biztonsági” megfogalmazás, az AT9M indokolása – megalapozva a Vb. szabályozási koncepcióját – már gyakrabban tartalmazza e konceptualizálást, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek összefoglaló megjelöléseként belföldi szervezeti, illetve állami funkcionális olvasatban egyaránt.

A honvédelem tárgya, valamint a védelmi és biztonsági kontextus jogszabályban meghatározatlan fogalmakat hordoz ugyanakkor, bár azok értelmezési tartománya a törvényekben rögzített védelmi és biztonsági érdek, illetve honvédelmi érdek fogalmakból absztrahálható. A további elemzés során az alábbi, egymásra épülő fogalmakat használjuk: „A *honvédelem* olyan állami tevékenység és intézményrendszer, amely az önállóan és szövetségi keretek között szervezett katonai védelmi képességek fenntartására és fejlesztésére, valamint Magyarország önvédelmi képességeinek előmozdítására irányul.”¹⁴ „A *biztonság* mindazoknak a céloknak, feladatoknak és eszközöknek a rendszere, amelyek felhasználásával egy adott veszély, fenyegetettség csökkenthető, vagy elhárítható. [...] A *védelem* ezzel szemben olyan gyakorlati tevékenységsorozat, amely arra irányul,

(hadkötelezettség, honvédelmi munkakötelezettség, polgári védelmi kötelezettség), továbbá megteremti az alaptörvényi alapjait annak, hogy az embereket és törvény alapján létrehozott jogalanyokat gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezhessék. A békeidőszaki felkészülés alapjainak megteremtésével alaptörvényi szinten rendezi az önkéntes tartalékos rendszerben való szerepvállalás lehetőségét.”

¹³ Az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat Indokolásának IV/2.3. pontja.

¹⁴ TILL 2022: 26.

hogy megteremtse, szinten tartsa, illetve fejlessze azt az állapotot, amit biztonságnak nevezünk. [...] A biztonság és a védelem kontextusában meghatározó a mindkét területet érintő *válság* fogalma, amely alatt olyan helyzetet, eseményt vagy bekövetkezésük olyan kockázatát értjük, amely az adott állam, vagy államcsoport (szövetség) működését, az emberek élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztetheti, kialakulása jelentős anyagi károkat okozhat, amelynek időbeni és hatékony kezeléséhez a normál (válságmentes) időszakban alkalmazott jogszabályok, eljárások nem elegendőek, a válság elhárítása kormányzati intézkedéseket igényel és többteleforrások felhasználását teszi szükségessé.”¹⁵

Mindezekre tekintettel az állami tevékenységi kötelezettség oldaláról a honvédelmi kontextusra is kiterjedő módon a védelmi és biztonsági tevékenység fogalomhasználatát visszaigazoltnak tekintjük a biztonsági kihívások egyidejűségére és halmozódására tekintettel, amelyhez képest a honvédelem jogi szabályozása mellett az állami működés irányítási aspektusai, valamint a feladatellátásba bevonható rendvédelmi szervek, illetve nemzetbiztonsági szolgálatok kölcsönösségen alapuló megszervezése is jogilag védhető, a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat óta érvényesülő komplex biztonságfelfogás folyamánként, az alaptörvényi akadályok leépítése következtében.

1.2. A Vbő. szerepe a jogrendszerben: habarcs vagy abroncs, avagy a kapcsolódó szabályozási ütemek

A fenti elvárás végső soron a rendvédelmi szervek fogalmának megalkotására is visszavezethető az 1993-as honvédelmi törvénytől folyamatosan érvényesülő módon: az önmagukat dominánsan a rendészeti tevékenység oldaláról definiáló egyes rendvédelmi szervek fogalma az Alkotmány 1989-ben beépített és 2007-ben átfogalmazott című VIII. fejezete szerint a kiemelt szervezetek között a rendőrség mellett a nemzetbiztonsági szolgálatokat is tartalmazta. E vonatkozásban a rendvédelmi szervi megjelölés eredeti értelmében – a rendészeti alaptevékenységtől megkülönböztető gyűjtőfogalomként – a katonai feladatokba a fegyveres kiképzettség folytán való bevonásra (át-alárendelés) alkalmasságot jelölte.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.), majd a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) hatálybalépése folytán azonban a tevékenység központosított felügyelete szempontjából meghatározott, és így a nemzetbiztonsági szolgálatok rendvédelmi szervi gyűjtőfogalomtól független kiemelésére alapított alternatív határu fogalom is elterjedt a jogrendszerben, aminek következményeként az Alaptörvény 2022. október 31-jéig hatályos 51. és 51/A. cikke a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet egymással összevethető szerkezetű szabályozásában a nemzetbiztonsági szolgálatokra kiterjedő, illetve az azokat kirekesztő értelmezésre egyaránt példát jelent.

¹⁵ LAKATOS–VARGA 2016: 171–172 (a szerzők kiemelései). A szubjektív válságfogalom dilemmái vonatkozásában lásd STERN 2003: 6.

Nem vitatva a későbbi rendelkezés pontosító és hangsúlyozó szándékát a nemzetbiztonsági szolgálatok terrorizmus elleni fellépés során betöltött szerepével kapcsolatban, végső soron a védelmi és biztonsági reform hatálybalépéséig a rendvédelmi szervi fogalom határmegvonása szempontjából kialakult bizonytalanság a honvédelmi szabályozásra is visszahatott, mivel – eltérő törvényi definíció hiányában – a *központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról* szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése¹⁶ determinálta a honvédelmi törvény szerinti fogalomhasználatot. Ezzel szemben az új Hvt.-nek a Vbő. értelmező rendelkezését átvevő 3. § 26. pontja¹⁷ a nemzetbiztonsági szolgálatok nélkül meghatározott „rendvédelmi szerv”-fogalmat teszi honvédelmi vonatkozásokban is általánossá. Ezzel a védelmi és biztonsági kontextus és a honvédelmi ágazati szabályozás szervezeti szegmense azonos fogalomhasználatra tér át, remélhetőleg előbb-utóbb a 2010. évi XLIII. törvény harmonizálását is eredményezve. Utóbbi felvetésnek azért is jelentősége van, mert a Vbő. jogrendszeren belül betöltött szerepe szempontjából annak ellenére rögzít az ágazati sarkalatos törvényekre vonatkozó összehangoló jogkört, hogy – végső soron – a védelmi és biztonsági tárgykör sarkalatos szabályozása az Alaptörvényből közvetlenül nem eredeztethető elvárás – ellentétben például a közteherviselés elvével –, így nem alkotmányos determináció.

Másképpen fogalmazva az alcím által vizsgált kérdés elméleti hátterét: a determinált és megengedő jogszabályalkotási felelősség oldaláról értelmezésre szorul, hogy egy nem sarkalatos gyűjtőfogalom beépíthető-e a jogrendszerbe, ha egyes részkategóriáinak sarkalatossága eredendően rögzített. A válasz az oktatási intézmények egyházi tulajdonba adása és az önkormányzati tulajdon érdekének összeütközése tárgyában született 4/1993. (II. 12.) AB határozatra vezethető vissza, amely részben a honvédelemre vonatkozó előírások ütköztetéséből vezette le a Schmidt Péter különvéleményében „közjogi zsákutcának” minősített kétharmadosági elvárás differenciált és leszűkítő értelmezését a „részletes szabályozásra” utaló konkrét felhatalmazás ellenében is.¹⁸

¹⁶ „(5) Rendvédelmi szerv

- a) a rendőrség,
- b) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és
- d) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.”

¹⁷ „26. rendvédelmi szerv: a Vbő. 5. § 8. pontja szerint ekként meghatározott fogalom”.

Vbő. 5. § „8. rendvédelmi szerv: a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv”.

¹⁸ „Hasonló technikai megoldás található az államszervezetet érintő kétharmados előírások között is. »A fegyveres erők feladatairól és a rájuk vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény«, ugyanígy »a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény« kétharmados (40/A. §). Ugyanígy kétharmados többség szükséges az egyesülési jogról szóló törvény elfogadásához (63. §). A 40/B. § (4) bekezdése mégis külön rendelkezik arról, hogy a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjainak pártban való tevékenysége csak minősített többségű törvénnyel korlátozható.

Ha az illető alapjogok szabályozásának a törvényhozásra tartozó része a maga összességében kétharmados törvény tárgya lenne, nem volna értelme az említett résztémák minősített szintre emelésének. [...] Ha a fegyveres erők kétharmados »részletes szabályai« valóban minden, törvényre tartozó részletkérdést felölelnének – márpedig a hivatásos állomány pártpolitikai tevékenysége törvényben szabályozandó –, nem kellene az Alkotmánynak külön előírnia, hogy ennek korlátozásához kétharmados többség kell.” 4/1993. (II. 12.) AB határozat Indokolás B. II. 1.

Ennek megfelelően a nevesített alkotmányos tárgykör szabályozási koncepció szerint releváns elemei – a rögzített határu tárgy későbbi módosításaira is kiterjedő módon – képezik a korabeli kétharmados, az Alaptörvény hatálya alatt sarkalatos tárgyköröket. Az alaptörvényi hivatkozás függvényében így az új Hvt. tárgykörei közül a Magyar Honvédségre vonatkozó részek a 45. cikk (5) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján tipikusan sarkalatosak, a honvédelemre vonatkozó elemek ugyanakkor a kötelezettségek és az irányítás viszonyrendszerain túl főszabályként nem.

Mivel az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése a Kormány szervezetalakítási szabadságát a sarkalatosságot áttörő módon biztosítja a működőképességi érdek preferálásával, nem elképzelhetetlen a honvédelmi tevékenység összehangolása sem a védelmi és biztonsági kontextussal. Ennek konkrét megvalósulási formája ugyanakkor – végső soron – a sarkalatosság határai mentén rögzül: a Magyar Honvédség vonatkozásában nevesített sarkalatos szabályt a Vbő. még akkor sem sértheti, ha tevékenységi koordinációs igénnyel lép fel. Az új Hvt. fogalommeghatározásai és a Magyar Honvédség feladatrendszere sarkalatos tárgykörök, amelyek peremfeltételeit azonban befolyásolják a Vbő. dominánsan feles szabályai.¹⁹

Bár a Vbő. 1. §-a előírja „a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi” rendelkezések Vbő.-re figyelemmel levő meghatározását, e szabályozási igény formálisan nem jelentett hatályos követelményt az új Hvt. elfogadása, valamint a kapcsolódó további sarkalatos törvények módosítása során. Másrészt viszont a védelmi és biztonsági kontextus érvényesítésére hivatott intézmények az összehangolt tervezéstől az ellenőrzésig, valamint a védelmi igazgatás központosított szervrendszerének tényleges szerepe a Kormány Ügyrendjén alapuló döntéshozatalban végső soron szigorúbb vagy nagyobb ágazati önállóságot is megengedő értelmezési tartományok szerint is rögzülhet.

A működési gyakorlat hiányában így az alcím szerinti „habarcs vagy abroncs”-szerep²⁰ egyértelműen jelenleg még nem dönthető el: mindkét alternatív kép esetében elvárás, hogy az alrendszerek összehangolása hozzáadott értéket eredményezzen: az összetartó/ részköltő versus összekényszerítő szemléletmód szükségessége vélhetően tárgykörönként differenciáltan érvényesül majd, egyfajta pókhálódigramban szemléltethető szabályozási környezetet eredményezve.

Ebben az összefüggésben ugyanakkor két alapvetően eltérő szabályozási technikának tűnik a módosításokra, illetve az új jogalkotásra épített szabályozási módszer. Bár az új Hvt. címe szempontjából determinációként elfogadható a különleges jogrendi tárgykör kikerülésére tekintettel az újraalkotás szükségszerűsége, a Vbő. az AT9M-et követő, eredetileg elfogadott szövegváltozatában még *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi

¹⁹ Ténylegesen e korlát azonos az 1998-as reformtörekvés akkori jogszabályi akadályával, azonban az alkotmányozó többség meglétére tekintettel a jelen esetben az alkotmányos környezet nem jelent abszolút szabályozási akadályt, a folyamatnak része lehet az alaptörvény-módosítási visszacsatolás.

²⁰ Hangsúlyosan honvédelmi fókuszú értékelését lásd BALOGH–TILL 2022: 9–11.

CXIII. törvény (a továbbiakban: régi Hvt.) módosítására irányuló 91. §-t tartalmazta, amelyet az új Hvt. teljes egészében felülírt.

Erre is tekintettel a védelmi és biztonsági reform eddigi jogalkotási folyamatait az alábbi öt szabályozási ütembe sorolhatjuk:²¹

1. 2020. november–december, az AT9M elfogadása;
2. 2021. első félév, a Vbő. elfogadása;
3. a kapcsolódó törvényi szabályozások első üteme, 2021. második félév:
 - a) *az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvény* (belügyi salátatörvény),
 - b) az új Hvt. és
 - c) *a határok, a vízügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi CXLII. törvény* 9. és 10. alcíme;
4. a kapcsolódó törvényi szabályozások második üteme, 2022. első félév:
 - a) az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) a védelmi és biztonsági reform hatálybalépési időpontjának előbbre hozatalával,
 - b) *az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény* a korábbi törvények hatálybalépési dátumának az alaptörvényi szabályokhoz kapcsolásával, valamint
 - c) a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény (a továbbiakban: új Haktv.);
5. a végrehajtási rendeleti és elsődleges visszacsatolási fázis, 2022. 2–3. negyedév, figyelemmel *a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendeletre és a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat szerinti Védelmi Tanácsra, Nemzetbiztonsági Munkacsoportra, valamint Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportra*,²² kiegészülve egyes törvényi szintű finomhangolási elemekkel.²³

²¹ Az összeállítás a védelmi és biztonsági fókuszú korrekciókat foglalja össze: mellőztük az egyéb horizontális reformok szabályozástechnikai átvezetését, mint az új kormányzati struktúra kialakítása, a vármegyerendszerre áttérés vagy a főispáni elnevezés visszaállítása.

²² A szabályozásoktól függetlenül formálisan hatályban maradt a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat által intézményesített HIKOM.

²³ Lásd a Vbő. módosításait és kiegészítéseit 2022 őszén: a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény, valamint a Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló T/1620. és a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló T/1788. számú törvényjavaslat során.

A szabályozási ütemek összevetése alapján megállapítható, hogy a 3. és 4. ütemben a hatálybalépési időpont felülvizsgálatán túl is valósultak meg tartalmi korrekciók a korábbi ütemben elfogadott törvényszöveghez képest, az intézményrendszer működtetésére hivatott szereplők pedig az 5. fázisban jelentek meg, ahol a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének kijelölése is az előkészítés szempontjából ideális nyári időszakhoz képest össze tolódt.

Az ötödik fázisra a normaszövegek előbbre hozott hatálybalépésére tekintettel a Vbő. 22. §-a szerint kiemelt védelmi és biztonsági tervezési dokumentumok²⁴ 2022. november 1-jéig nem lehettek újraalkotva vagy hatályosítva, a végrehajtási rendeleti fázisban felmerült törvényi szabályozási hiátusok visszacsatolására pedig részben csak 2023. január 1-jei fordulónappal kerülhet sor. Valószínűsíthető a hatálybalépést követő, további utólagos hatásvizsgálati szabályozási fázis is.

1.3. A módosításokra, illetve újraalkotásra épített illesztési technikák eltérő következményei

A védelmi és biztonsági reform szempontjából eredendő kockázatot hordozott a hatálybaléptetés – jogbiztonsági érvrendszerből eredő kellő felkészülési idő követelményével²⁵ alátámasztott – parlamenti cikluson áthúzódó módon tervezettsége: a választás esetleges eltérő kimenete esetén

- kétharmad hiányában a feles többségű törvényi szabályok még beilleszthetők lettek volna a sarkalatos szabályok korrekciója lehetőség nélkül;
- az ellenzék esetleges győzelme esetén viszont a sarkalatos részek alkalmazhatósága a hatálybalépés és a Vbő. szerinti fogalomrendszer felfüggeszthetősége oldaláról lett volna támadható, az AT9M 2023. július 1-jei hatálybalépésének és a sarkalatos szabályok túlnyomó többségének rögzítettsége mellett.

Utóbbi kockázat tudatosulására utal, hogy a harmadik fázis szabályozási elemei a sarkalatos tárgykörök kezelésének teljességére törekedtek, amihez képest a 2022. évi VII. törvény dominánsan a hatálybalépés AT10M szerinti előbbre hozatalával összefüggésben kényszerült egyes sarkalatos elemek ismételt megnyitására a feles szabályok – módosítási technikára épített – elsődleges szabályozásán túl.

Míg tehát egy esetleges ellenzéki győzelem a védelmi és biztonsági reform visszafordításának/megakasztásának esélyével a működésképtelen szabályozási rend veszélyét hordozta, a gyorsítás következménye legfeljebb a projekt egyes elemeinek megkésett-sége, tehát a jogbiztonsági szempont eredetileg tervezett optimumához képest később kiegészítésre szoruló, tehát kompromisszumos megvalósulása lehet.

²⁴ Az elvárt rendszer leírását és összevetését a korábbi tervdokumentumokkal lásd ZÁKÁNY 2022.

²⁵ “[P]roviding adequate preparation time [...]” European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 2021: 8.

A szabályozási folyamat egésze szempontjából rögzíthető, hogy a Vbő.-re, az új Hvt.-re és az új Haktv.-re korlátozható a törvényi szabályozási szint elsődleges (vagy újra-) szabályozási szegmense, a törvények vonatkozásában ugyanakkor a módosítási technika a domináns, hasonlóan az alaptörvény-módosításokhoz. A végrehajtási rendeleti szinten – ezzel ellentétben – az új felhatalmazásokra is tekintettel az elsődleges szabályozás lényegesen nagyobb arányban valószínűsíthető, akár – átmeneti jelleggel – egyes tartalmi elemek formálisan régi keretben történő időleges fenntartása mellett is.

Nem tekinthető így véletlennek, hogy míg a rendszerváltoztatás óta az új Hvt. a negyedik honvédelmi törvény, az 1990-es évek közepe óta hatályban van az Rtv. és az Nbtv., *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) pedig az Alaptörvény hatálybalépése óta módosul visszatérő módon. A két eltérő szabályozási módszer eltérő előnyöket és kockázatokat hordoz:

- módosítás esetén lehetséges, hogy a szabályozási koncepció nem elégséges mélységű beépítése az illeszkedő részekben koherenciazavarokat eredményezhet, azonban a meglévő intézményrendszer „áthangolása” kisebb működési kockázatokkal jár, mint egy „zöldmezős beruházás”;
- az újraszabályozási opció ugyanakkor éppen az előkészítési fázisban kitett nagyobb mértékben a fenntartani/átvenni tervezett szabályozási elemeket érő kihívásoknak, és az új intézmények működésének megkezdése fogalmilag egy „bemelegedési fázissal” jár.

A két szabályozási opció közötti konkrét választás vélhetően elsődlegesen a kidolgozásért felelős tárca preferenciája által meghatározott, azonban a jogszabály címének változtatási tilalma minden bizonnyal érdemben közrehat a döntés során. Arra már utaltunk, hogy az új Hvt. szempontjából jelentőséget nyert a különleges jogrendi tárgykör átkerülése a Vbő.-be, annak hétpárti egyeztetésre bocsátott eredeti változatában még a címben is kiemelve.²⁶ Az új Haktv. címe szempontjából ugyanakkor a honvédelem mint állami funkció került hangsúlyozásra a jogelőd törvény honvédségiszervezet-centrikusságával szemben. Így összességében míg a védelmi és biztonsági reform összkormányzati szabályozási igénye az új Hvt. szempontjából járt címbeli lenyomattal, az új Haktv. tárgya elsődlegesen az ágazati célszerűségi mérlegelést tükrözi.

Hasonló módon erős az új Hvt. Vbő.-től független szabályozási következményeinek lenyomata a 2022. évi VII. törvény *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt* (Btk.) módosító részein: a védelmi és biztonsági terminológia megjelenése elsődlegesen a különleges jogrendi időszakok elnevezésének felülvizsgálata szempontjából hatott, az új Hvt. miatti korrekció viszont a fogalommeghatározások módszertanát is érintette, elsődlegesen a békeidőszaki válságkezelés körében. A Vbő.-től független változók szerepe összességében a „habarcs”-allegória felé mozdítja el a Vbő. szerepének értékelését. Az „abroncs”-szerep ugyanis a független változók lehetőségének szűkítése mellett azzal

²⁶ Honvédelmi Minisztérium 2021.

a következménnyel is járna, hogy a kapcsolódó módosított törvények esetleges szabályozási hibáiért, nem elégséges mélységű kidolgozottságáért a Vbő. rendszergazdáját terhelné az elsődleges felelősség a szabályozás tárgya szerint felelős tárca helyett.

1.4. A 2022. évi országgyűlési választást követő újratervezési fázis: a végrehajtási rendeleti szabályrendszer és a stratégiai tervezési dokumentumok helyzete

A védelmi és biztonsági szabályozási folyamat értékelése szempontjából jelentős változás, hogy a reform eredeti időspektrumához képest az AT10M előbbre hozta a fordulónapot, ráadásul 2022. május végén rövidítette le a vélelmezett 13 hónapot 5 hónapra. Feltételezve, hogy a gyorsított hatálybaléptetésről hozott döntés pillanatában a sarkalatos törvényi szabályok elfogadását, valamint a további törvények módosítását legalább tervezeti fázisban előkészítették, a végrehajtási rendeleti szintet és a végrehajtásra kijelölt állomány begyakorlottságát tekinthetjük olyan kérdéseknek, amelyeket a határidő-szűkítés elsődlegesen érintett. Éppen azokat a szempontokat, amelyek az AT9M eredetileg célzott hatálybalépési időpontját indokolták.

A végrehajtási rendeletek védelmi és biztonsági reform szempontjából való határmegvonása azonban némi mérlegelést igényel: egyértelműen e körbe tartoznak a Vbő. felhatalmazásai, viszont a további végrehajtási rendeleti szabályozások megalkotása is a folyamat részének tekinthető, amely szempontból a 2022. évi VII. törvény szerepe a meghatározó. Bár e salátatörvény jelentős részben a joganyag új Hvt.-hez kapcsolását valósította meg, a postai szolgáltatások és az elektronikus hírközlés, a földgázszolgáltatás és az egészségügy szabályozása során különösen az összehangolt védelmi tevékenység esetleges aktiválhatósága hordoz szabályozási feladatot.²⁷

Rögzíthető, hogy a Vbő. eredeti felhatalmazási struktúráját a 2022. évi VII. törvény szűkítő közelítéssel felülvizsgálta. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a régi Hvt. végrehajtási rendeleti felhatalmazásainak jelentős része átkerült a Vbő. szabályozási tartományába, a honvédelmi ágazat szempontjából a védelmi és biztonsági fókuszú szabályozási feladat tipikusan deregulációs jellegűvé vált. A végrehajtási kormányrendeleti szabályozási folyamat a lezárulásáig, a november 1-jei fordulónapig főleg a honvédelmi szegmensben maradt hiányos, valamint az új eljárásrendek teljes mélységű kidolgozására és begyakorlására sem maradt felkészülési idő. A védelmi és biztonsági tevékenységben

²⁷ A nukleáris veszélyhelyzetre, a földgázellátási válsághelyzetre, a villamosenergia-ellátási válsághelyzetre, a hőolaj- és hőolajtermék-ellátási válsághelyzetre és a földgázellátási válsághelyzetre vonatkozó szabályok Vbő.-kompatibilitásával összefüggésben a Hvt. és végrehajtási kormányrendelete korrekciójának igénye nem merült fel, ellentétben az AT10M következtében a honvédelmi feladatok kormányrendeleti konkretizálásának veszélyhelyzeti szabályozáshoz kötődő kiegészülésével. Mindezekre tekintettel valószínűsíthető, hogy a felsorolás szerinti energetikai típusú kihívások kezelésének eszközrendszere vonatkozásában a Magyar Honvédség meglévő képességeire érdemben nem alapozható a válságreagálás hatékonysága: a honvédelmi intézményrendszer általános korlátozások szempontjából általános szabályok túrértéke kötelezhető, esetlegesen *sui generis* kivételek mérlegelése mellett, önmagában ugyanakkor a megoldásnak nem önálló és aktív szereplője. Értelmszerűen ugyanakkor az energetikai készletek elérhetősége és ára a meglévő képességek aktiválhatósága szempontjából korlátozó tényezőként hat vissza.

érintett szervezetrendszer új követelményeknek való megfelelési kényszere folytán annak hatékonysága mégis azonnal tesztelhetővé vált, elsődlegesen a radikálisan változó biztonsági kihívások által visszaigazolható módon.

Ennek során az AT10M-en alapuló veszélyhelyzet először *a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény* következtében éppen a védelmi és biztonsági reform fordulónapjáig volt hatályban. Az *Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet* azonban ismételten hatályba léptette az immáron a védelmi és biztonsági reform keretszabályainak megfeleltetett veszélyhelyzeti változatot, amelynek meghosszabbítása *a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény* tárgya. A kihirdetési feltételek változatlan fennállta esetén további mérlegelhető opciót jelenthetett volna az összehangolt védelmi tevékenység, vagy az új Hvt.-n alapuló megoldással annak honvédelmi válsághelyzeti altípusának kihirdetése is a „küszöb alatti válságkezelés” lehetőségeként, az összehangolt védelmi tevékenység Vbő. 76. § szerinti, kvázi taxatív keretei között.

Ezen túlmenően az összehangolt védelmi tevékenység különleges jogrendi küszöb alatti rendszerintegratív szerepe is csak részlegesen látszik megvalósulni. Bár a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet integrálhatósága felmerült, a lehetőség ténylegesen nem aktiválódott. Az új Hvt. egyeztetése során ugyanakkor kialakították a honvédelmi válsághelyzet összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolt szabályozását, illetve az egészségügyi válságkezelés újraalkotásának is részét képezi egy összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolt alternatíva, amelynek időbeli hatálya ugyanakkor kérdésesnek tűnik. Mindez az új Hvt. szempontjából a feladatrendszert meghatározó 59. § 2021. őszi újragondolása során is kérdéseket vetett fel, a *2022. évi VII. törvény* szempontjából pedig már-már a koherenciazavar határát súrolta: ismert volt az összehangolt védelmi tevékenység intézmény-összevonási célja, ugyanakkor – a határok bizonytalansága folytán – az addig elkülönült és katonai közreműködéssel megvalósuló válságkezelési tevékenységeit önálló jogcímként fenn kellett tartani. Ennek következtében az egészségügyi válságkezelés eszközei tekintetében a jogcímek halmozódása alakult ki.

A honvédelmi válsághelyzet és az összehangolt védelmi tevékenység összevetésében viszont az eszközrendszer részleges eltérése a kezelni célzott kihívások eltérése szempontjából védhető: míg az új Hvt.-vel kiterjesztett eszközrendszerű honvédelmi válsághelyzet honvédelmi, szűkebben katonai célú beavatkozásokat tesz szükségessé (részben a korábbi megelőző védelmi helyzet kezdeményezési időszaka eszközeinek adaptálásával), az összehangolt védelmi tevékenység tipikus megvalósulási formája mégis a rendvédelmi célú válságkezelés.

Az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* 228. § (1) bekezdésének alkalmazhatóságát viszont némileg kétségesse teszi az egy bekezdésben összecsúszó három

különböző egészségügyi válságkezelési eljárásrend,²⁸ amihez képest a különleges jogrend kihirdetésének lehetősége is további alternatívát képez, valamint a (3a) bekezdés további migrációs-specifikus szabályokat is kapcsol hozzá. Nem vitatva a Covid-kihívások területi és időbeli változékonyságát, valamint az annak kezelésére hivatott intézményrendszer adaptációjának szükségességét, e kapcsolódás az új Hvt. 59. § (1) bekezdése szempontjából végső soron a jogcímek duplázódását eredményezi olyan körülmények között, amikor az egyébként is eltérő szabályokkal érintett katonai egészségügyi ellátórendszer 2023. január 1-jére előirányzott átalakítása egyre nagyobb arányban az egészségügyi szakismeretekkel nem rendelkező katonai állományt teszi a feladatok címzettjévé.

Áttérve az összehangolt védelmi tevékenység és a különleges jogrend szabályozási eszköztára között fennálló különbség bemutatására, a legplasztikusabb példát kiemelve: *az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet* az Alaptörvény felhatalmazásán alapuló veszélyhelyzeti kormányrendelet, amelynek hatálya eredetileg a 2022. évi VI. törvényhez kötött. A rendelet a *rendvédelmi feladatok ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény* (a továbbiakban: Hszt.) „szerződéses legénységi” különös részét leképezve alakította ki a sajátos határvadász jogállást, és ez alapján zajlott a határvadászszázadok személyi állományának kiképzése. A Hszt.-hez képest megállapított jogállás sajátossága ugyanakkor, hogy a katonai büntetőjogi és büntetőeljárás fogalma²⁹ ezen túlmutató kérdés, amely a Btk. és a *büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény* (a továbbiakban: Be.) kiegészítését is szükségessé tette volna. Ennek hiányában a határon megjelenő határvadászok jogkörei inkább a fegyveres biztonsági őrkével rokoníthatók, mint a rendvédelmi szervek állományával, és ennek megítélésén érdemben a *Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló T/1620. számú javaslatba* foglalás sem változtat.

A probléma büntetőjogi olvasata szerint tehát a Btk. és a Be. kiegészítése lett volna szükséges a határon történő teljes értékű szolgálatteljesítéshez, amelynek esetleges veszélyhelyzeti rendeleti kivitelezhetősége a IV/3759/2021. ügyben a *védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet* alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz alapján az eljárást megszüntető 3325/2022. (VII. 21.) AB végzés elnöki párhuzamos indokolása fényében erősen kétséges:

„[17] Amennyiben az Alkotmánybíróságnak lehetősége nyílt volna az indítvány érdemi elbírálására, meggyőződésem szerint a panasszal támadott, a védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet megsemmisítésének lett volna helye.

²⁸ „228. § (1) Az egészségügyi válsághelyzet olyan összehangolt védelmi tevékenység, amelyet a Kormány az országos tisztifőorvos javaslatára, a miniszter előterjesztése alapján rendelhet el, ha azt a (2) bekezdés a) pontja szerinti járványügyi szükséghelyzet vagy a (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti valamely más körülmény szükségessé teszi. Az egészségügyi válsághelyzet elrendelése járványügyi készségnek minősül.”

²⁹ A fogalmi problémát Csiha Gábor felvetése alapján bontottuk ki.

[18] Álláspontom szerint az Alaptörvény rendszeréből, a XXVIII. cikk (4) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, valamint IV. cikk (2) bekezdésének együttes és egymásra tekintettel történő értelmezéséből kiolvasható az anyagi jogi legalitás veszélyhelyzettől független jelentéstartalmaként a büntető anyagi jogi szabályok törvényi jogforrási szinten történő szabályozásának követelménye.

[19] A nullum crimen sine lege elv tartalma az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből fakadóan véleményem szerint veszélyhelyzetben sem korlátozható oly módon, hogy a törvényi jogforrási szinten történő szabályozás követelményétől büntető anyagi jogi szabályok esetén el lehessen tekinteni.”³⁰

Az ötödik fázis szempontjából egyértelmű volt továbbá, hogy az előbbre hozott hatálybalépésre tekintettel 2022. november 1-jéig a Vbő. 22. §-a szerint kiemelt védelmi és biztonsági tervezési dokumentumok sem lettek újraalkotva vagy hatályosítva, valószínűsíthető volt így a hatálybalépést követő, utólagos hatásvizsgálati szabályozási fázis is,³¹ ahova a kormányrendeleti fázis visszacsatolásain túl miniszteri (és a közreműködésre kijelölt önálló szabályozó szervek részéről) rendeleti és kormányhatározati feladatok is áthúzódnak.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök (országgyűlési határozatok, kormányhatározatok, a Kormány tagjainak utasításai) közül a Vbő. végrehajtása szempontjából a 22. §-ban összefoglalt főbb védelmi és biztonsági célú dokumentumok érdemelnek részletesebb kiemelés. Elsődlegesen utalnunk kell arra, hogy a törvényi felsorolás kétszeresen is nyitott: az (1) bekezdés d) pontja ágazati és kormányrendeleti szabályozási lehetőséget biztosít „ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek” kiadására, másrészt viszont a (2) bekezdés a miniszteri utasítási szintet is a tervezés feladat-végrehajtási fázisa szempontjából a rendszer részévé teszi. A tervezési szabályozási rendszer terjedelme mindezekre tekintettel a Vbő. alapján előzetesen nem ítéltető meg egyértelműen: elég csak arra utalni, hogy a hagyományosan létező nemzeti katonai stratégia (a továbbiakban: NKS)³² frissítése csak az új Hvt. 8. § (3) bekezdése alapján determináció, önmagában a Vbő. nem teszi feltétlenül szükségessé e dokumentum kiadását, valamint a Vbő. 22. § (1) bekezdés d) pontja miatt a törvényi szinten nem konkretizált további dokumentumok is a rendszer részévé válhatnak. E folyamat első tervezési ciklusának lezárása valószínűsíthetően a 2023. éven túlnyúlik a *védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól* szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 19. §-a szerinti időrendben.

A Vbő. a védelmi és biztonsági tervezés 22. § szerinti dokumentumrendszere esetében ugyanis végső soron a régi Hvt. jogintézményeinek funkcióját értelmezte át és egészítette ki: a védelmi és biztonságpolitikai alapelveket, az Országgyűlés NATO-csatlakozás időpontja óta tetszalott határozati kompetenciáját reaktíválta, azonban a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának ártértékelésével: az attól addig látszólag független életet élő

³⁰ Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása az Alkotmánybíróság 3325/2022. (VII. 21.) AB végzéséhez.

³¹ A védelmi és biztonsági tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 19. §-a programozta a Vbő. 22. §-a szerinti tervdokumentumok felülvizsgálati eljárásrendjét – a szerk.

³² A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat.

nemzeti biztonsági stratégiát (a továbbiakban: NBS)³³ az NKS-hez képest összkormányzati minőségére tekintettel kiemelte, és az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás – minősített információk védelmére is figyelemmel levő – programozási eszközével hierarchikusan le is szigetelte a formálisan addig fennálló egyenrangúság helyett.

Fejlesztési és intézményesítési szempontból nem vitatva a normatív határozati formák között az összkormányzati feladatok részletesebb kifejtésére alapított összekapcsolhatóság és hierarchizálás lehetőségét, végső soron a koherencia igényét, fontos megjegyezni a Vbö. 22. § (1) bekezdés d) pontja szerint a hierarchia legalacsonyabb szintjére sorolt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetettségcentrikus dokumentumok jelentőségét illetően, hogy az „állami immunrendszer” működőképességének megtartása szempontjából egy dominánssá váló biztonsági kihívás – különösen ha katonai minőségről van szó – megkérdőjelezheti a dokumentumrendszer kialakítását eredményező hipotézist.

Megítélésünk szerint egy esetleges háborús kihívás szélsőséges esetben előidézheti a nemzeti katonai stratégia jelentőségének felértékelését, és akár a védelem és biztonság egyéb szegmenseinek relatív leértékelődését is. Ha az AT10M jelentősége ténylegesen nem az AT9M kiteljesítése, hanem annak hangsúlykorrekciója, ezen értelmezési lehetőség sem vethető el véleményünk szerint.

A fentebb részletesen bemutatott szerkezetű biztonság- és védelempolitikai alapelvek 1999. év eleji befagyottságához képest egy ideális állapotban viszont már rendelkezésre állna az Országgyűlés által elfogadott tervdokumentum, amely a fenntartható elemeket a NATO új stratégiai koncepciójával³⁴ is ötvözve, de nemzeti szempontú mérlegelés alapján rögzítené a hosszú távú, elvi szintű, elsődlegesen a kormányzati végrehajtásra irányuló feladatszabásokat. Ehhez képest viszont csak a 2020-as NBS és a 2021-es NKS kisebb mélységű aktualizálási szükséglete valószínűsíthető.

Az intézményrendszer, valamint a dokumentumok strukturálásából és részleges funkcionális elkülönítéséből adódó korrekciókhoz képest nagyobb mélységű változás elsődlegesen a biztonsági környezet kihívásainak aktuális mérlegelése, a fenyegetettség-mátrix szempontjából valószínűsíthető. A 2022. november 1-jei fordulónappal így a védelmi és biztonsági reform szabályozási szegmensének csak egy fázisa zárult le, a folyamatjelleg miatt ugyanakkor az eredmény csak részleges lehet. Éppen e folyamatok sikeres megvalósítása érdekében is szükséges a törvényi szabályozási szint hangsúlyainak fókuszált elemzése.

2. Szabályozási súlypontok a tevékenységek összehangolása érdekében: a Vbö. mint szabályozási keret

A Vbö. mint szabályozási keret legfontosabb célkitűzése – ahogy az a jogszabály címében is szerepel – a különféle védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása. Ilyen módon a törvény nem csupán egy szabályozóba foglalja az egyes védelmi és biztonsági

³³ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

³⁴ NATO 2022.

tevékenységeket és azok egyes intézményi elemeit, hanem kifejezett célja mindezek között az állandó szakmai kapcsolat és a folyamatok összehangolásának megteremtése, kikényszerítése.

Kutatásunk jelen szakaszában azt a korábban már többször alkalmazott módszert választottuk a címbeli kérdés válaszainak megtalálása érdekében, amely az egyes felmerülő elemeket a „Mit?”, „Miért?”, „Ki?”, „Hol?”, „Mikor?”, „Hogyan?” kérdések köré csoportosítva tekinti át, és törekszik konkludálni az így feltárt tényeket. Az elemzés kifejezetten a Vbö.-re koncentrál, egyes pontokon azonban a szélesebb szabályozási környezet értékelése nem nélkülözhető.

2.1. A Vbö. szabályozásának tárgya, célkitűzések a „Mit?” kérdés oldaláról

A védelmi igazgatás alapvető funkciója klasszikusan az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátására kijelölt közigazgatási szervek tevékenységének összehangolása a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben. Ez a megfogalmazás már a jelenleg hatályos honvédelmi törvényben³⁵ is megjelenik. Ez már önmagában is egyfajta előrelépésként értelmezhető a korábbi jogszabályhoz³⁶ képest, amely még egyáltalán nem tartalmazta a fogalom leírását.

A védelmi és biztonsági kérdések elmúlt évtizedben tapasztalt folyamatos felértékelődését látva számolhattunk azzal, hogy a védelem jelentőségére, a biztonságfogalom komplexitására és az átfogó megközelítés³⁷ szempontrendszerére figyelemmel maga a védelmi igazgatás is tágabb értelmezést nyer, tartalma és fogalmi készlete kiegészül. A fenyegetések kiterjedtsége és egyes kihíváselemek napjainkban jellemző kölcsönös egymásra hatása azt is eredményezi, hogy előbb-utóbb az igazgatási válaszok is komplexen jelennek meg, nem csupán egy-egy ágazathoz köthetően. A szakmai folyamat, amelynek szemtanúi vagyunk, némiképp hasonlítható azokhoz a mára már szakmatörténeti tényként ismert történetekhez, amikor mintegy 100 évvel ezelőtt a nemzetbiztonsági tevékenység önálló szakmai területté kezdte el kinőni magát,³⁸ s tette mindezt olyan döntéshozói-jogalkotói felismeréstől vezérelve, hogy a rendészet és a katonai védelem részeként „bezárva” kevésbé hatékony lehet az ide kapcsolható szaktevékenység ellátása.

A Vbö. megközelítése a védelmi igazgatás kapcsán jól látható szintemelést jelent. Egyrészt a védelmi igazgatás fogalma tartalmilag be is olvad a védelmi és biztonsági igazgatás új fogalmába – ezáltal a jövőre nézve a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének egyszerűsítésre törekvő megnevezésétől³⁹ eltekintve ebben a formában el is tűnik a hazai terminológiából –, másrészt az erre vonatkozó szabályok eddig a hazai jogalkotásban nem látott részletességgel jelennek meg.

³⁵ Régi Hvt. 80. § 32. pont.

³⁶ A 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

³⁷ Bővebben lásd KESZELY 2013.

³⁸ CSIZNER 2020.

³⁹ A Védelmi Igazgatási Hivatalt a 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet alapította meg.

Minderre azért van igény, mert az egyes védelemhez és biztonsághoz köthető feladatrendszerek összehangolása⁴⁰ mára némi túlzással az állami túlélés feltételévé nőtte ki magát. A 21. század kihívásainak nemcsak a végrehajtás szintjén adható operatív válaszokkal kell megfelelni, hanem szabályozási és államszervezési feladatok terén is. Mindezek ugyanis egyfajta *conditio sine qua non*ként jelentkeznek. Megfelelően kialakított, korszerű és felkészült állami struktúrák, jogilag alátámasztott és megfelelően kimunkált működési keretek⁴¹ és eljárások nélkül nem lesznek fenntarthatóak a végrehajtói szinten adni szándékozott válaszok, nem lesz lehetséges a kutatásunk során külön vizsgált⁴² nemzeti ellenálló képesség alapkövetelményeinek teljesítése – ezek sorából különösen a kormányzati szolgáltatások és a kormányzás folytonosságának fenntartása – sem.

Ha csak a közelmúlt válságkezelési intézkedéseinek gyakorlatát vesszük figyelembe, jól látható, hogy a szervezetközi együttműködés igénye és ennek szakmai jelentősége jelentősen megnövekedett. Erre példaként hozható a különféle akciócsoportok⁴³ és operatív törzsek⁴⁴ megalakítása és működésük sajátos rendszere, amelyek a válságkezelés speciálisnak tekinthető, ugyanakkor hatékony, kormányzati szintű koordinációs és döntés-előkészítő munkaformájaként jelentek meg.

Ki kell emelnünk, hogy a Vbő. célkitűzése a szabályozás tárgyában ugyanakkor nemcsak az igazgatás, hanem maga a védelmi és biztonsági tevékenységek teljes rendszerének szabályozása, egyfajta keret megalkotása, amely semmiképpen nem azonosítható kizárólag a védelmi (mára már védelmi és biztonsági) igazgatással. Emellett arra is szükséges utalnunk, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátása vonatkozásában egyre erősödik a katonai szervezetek szerepe azokon a területeken is, amelyek nem kifejezetten klasszikus fegyveres védelmi feladatok,⁴⁵ amelyekről kutatásunkban a későbbiekben értekezünk.

A védelmi és biztonsági igazgatás⁴⁶ a közigazgatás része, amely nemcsak egy, a Kormány által irányított feladatrendszert, hanem mindazon feladatok összességét is jelenti, amelyeknek célja a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve arra kijelölt állami szervek tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységének összehangolása. A törvény által

⁴⁰ A koordináció jelentőségéről és válságkezelési szerepéről lásd CHRISTENSEN et al. 2016.

⁴¹ Itt utalunk a joggal való hadviselés, a lawfare fontosságára. Bővebben erről lásd DUNLAP 2015.

⁴² A Tématerületi Kiválósági Program kutatásai közül lásd az alábbi tárgyköröket: „A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái”, valamint „A nemzeti ellenálló képesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása”, lásd különösen KESZELY 2021; VIKMAN 2021; MOLNÁR 2021; FARKAS–SPITZER 2021; JUHÁSZ 2022b; KÁDÁR–KESZELY 2022; JUHÁSZ 2022c; KESZELY–VARGA 2022 és JUHÁSZ 2022a.

⁴³ Példaként lásd a pandémia vonatkozásában a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat rendelkezéseit, amely 11 ágazatközi akciócsoport megalakítását rendelte el.

⁴⁴ Erre példa a pandémia kapcsán a 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készségtség során működő Operatív Törzs feladatairól, illetve a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről szóló 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat az ukrán–oros háború vonatkozásában és az 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről, a 2022 tavaszán kialakult energiaellátási kihívások kapcsán.

⁴⁵ Erről bővebben lásd TILL 2021.

⁴⁶ Lásd Vbő. 5. § 16. pont.

meghatározott értelmező rendelkezés ráadásul tovább tágítja a fogalom tartalmát azzal, hogy a „különös tekintettel” fordulattal kiegészülve erre a rendszerre fűzi rá a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonság tudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre vonatkozó területeket, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást. A Vbő. tehát egy olyan gyűjtőfogalmat alkot, amely eleddig ismeretlenül széles spektrumot ölel fel, ugyanakkor ezzel a megoldással már jogszabályi szinten megalapozza a védelmi és biztonsági kérdések komplex kezelését.

A törvény szabályozási tárgyai között keretjellegű szabályokkal szintén megjelenik valamennyi olyan kötelezettség, amely az állampolgárokat vagy a gazdálkodó szervezeteket terhelheti a védelmi és biztonsági működés kapcsán. Ebbe a körbe az olyan, korábban a honvédelmi törvényben vagy a katasztrófavédelmi törvényben – néhol szükségtelenül párhuzamosan – szabályozott tevékenységek tartoznak, mint a katonai szolgálat, a polgári védelmi kötelezettség,⁴⁷ a honvédelmi munkakötelezettség, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, valamint új elemként a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.

A Vbő. keretjellegű szabályozási célt tűz ki a kötelezettségek kapcsán, amely abban is megnyilvánul, hogy egyes kötelezettségek részletszabályai fő szabályként külön törvényben jelennek meg. Így került sor a hadiállapot idején bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatra vonatkozó rendelkezések, illetve az ezt biztosító járulékos kötelezettségek⁴⁸ megjelenítésére az új Hvt.-ben.⁴⁹ Ugyancsak ez a szabályozási megoldás született a honvédelmi munkakötelezettség kapcsán,⁵⁰ amelyek egyértelműen a honvédelemhez köthető kötelezettségformák, és a védelem és biztonság átfogó területének részeként sem hívhatóak fel más, például katasztrófavédelmi feladat ellátására.

A Vbő. a védelmi és biztonsági tervezés rendszerét is meghatározza. A „Mit?” kérdésre ez esetben is többszintű válasz adható. A jogszabály egyrészt azokat az alapkódumokat foglalja rendszerbe és teszi jogi kötelezettséggé, amelyek eleddig csak alacsonyabb szinten vagy egyáltalán nem jelentek meg jogi kötelezettségként. Így jelenik meg a szövegben a biztonság és védelempolitikai alapelvek megalkotási kötelezettsége az Országgyűlés szintjén, a nemzeti biztonsági stratégia és az integrált védelmi

⁴⁷ Kritikai észrevételként meg kell jegyeznünk, hogy a polgári védelem vonatkozásában a szabályozás még ezt követően sem teljesen egységes, hiszen annak szabályai a Hvt., a Vbő. és a Kat. együttes értelmezéséből ismerhetők csak meg. A Vbő.-ben történő megjelenítés azonban biztosítja azt, hogy valamennyi kötelezettség közös szabályai és a Vbő. egységes alapvető keretei érvényesülhessenek a további törvényekben is.

⁴⁸ Az Alaptörvény nem határozza meg a hadkötelezettség pontos tartalmát, ezért az erre vonatkozó szabályokat a sarkalatos szintű jogalkotásnak kellett biztosítania. Lásd új Hvt. 19. § (1) „A hadkötelezettség az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerinti katonai szolgálati kötelezettségből és annak járulékos kötelezettségeiből áll. A járulékos kötelezettségek

a) az adatszolgáltatási,
b) a bejelentési, valamint
c) a megjelenési
kötelezettség.”

⁴⁹ Új Hvt. 35. §.

⁵⁰ Új Hvt. 44. §.

és biztonsági iránymutatás a Kormány felelősségi körében és az ágazati törvényekben vagy a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetés-központú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek kidolgozási kötelezettsége. Ez a szabályozás lehetőséget ad a tárcák számára önálló dokumentumok kidolgozására, azonban követelményként jelenik meg a magasabb szintű tervdokumentumokkal való összhang biztosítása.

A fenti felsorolásból kiemelt figyelmet érdemel az új elemként megjelenő integrált védelmi és biztonsági iránymutatás, amely hosszú távra határozza meg az ország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítéséhez szükséges képességcélokat, a biztonság fenntartásához és megerősítéséhez szükséges részletes cselekvési irányokat, az érintett szervek együttműködésének főbb irányait, valamint az ezekhez kapcsolódó főbb ágazati feladatokat. A „Miért?” és „Hogyan?” kérdésekre a következő alcímek alatt térünk ki.

A „Mit?” kérdés mentén tovább folytatva azon területek számbavételét, amelyeket a Vbő. rendszere át kíván fogni, kifejezetten hangsúlyos rész a törvényben a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása. Ez a szabályrendszer korábban elsődlegesen a katonai jellegű kihívások és az ehhez kapcsolódó különleges jogrendek vonatkozásában nyert értelmezést, mára azonban kifejezett hangsúlyt kapnak a nem katonai fenyegetésekre történő felkészülés feladatai kapcsán is. A védelmi és biztonsági reform egyik legfontosabb célja éppen az volt, hogy a korábban hagyományosan ágazatokhoz köthető kihívások kezelését összkormányzati szinten is képes legyen összehangolni, az erre történő felkészülés feladatait is beleértve. Az új jogintézményként megjelenő összehangolt védelmi tevékenység keretében pedig – különleges jogrend kihirdetése nélkül is – olyan intézkedés is bevezethető, amely az egyes ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételét biztosítja.

A nemzetgazdaság mozgósítása, védelmi és biztonsági célú felkészítése a legtagabb értelemben az ország biztonsága és stabilitása érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósítandó tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedéseket és feladatokat foglal magában. Ezen intézkedések kiemelt célja a lakosság ellátásának, valamint az államműködés folytonosságának biztosítása. Ezeken a területeken jó néhány olyan intézkedés és rendszer szabályozása kerül fókuszpontba, amelyek az elmúlt évtizedekben kevésbé voltak relevánsak, vagy a megalkotott szabályok gyakorlati megvalósulása nem kapott elegendő figyelmet.

A Vbő. a fentieken túl a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével és mozgósításával összefüggő kártalanítás szabályait is meghatározza, amelyeket a gazdasági és anyagi szolgáltatás, a szerződéskötési kötelezettség és az ideiglenes igénybevétel elrendelésével összefüggésben okozott kár esetében kell alkalmazni.

A törvény novuma a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó rendelkezések jogszabályi szintű megjelenítése. Ezek a szabályok a Vbő.-t megelőzően egyetlen törvényben vagy rendeletben sem szerepeltek, a témához kapcsolódó szabályok a jogrendszerben számtalan helyen szétszórva vagy egyáltalán nem lelhetőek fel. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztése és az ehhez szorosan kapcsolódó átfogó megközelítés gondolata a 21. századi fenyegetések tükrében az egyik leghatékonyabb eszköze lehet a biztonság

fenntartásának. Önmagában azzal, hogy bizonyos szakterületeket kiemel a jogalkotó, és ezekkel kapcsolatban követelményeket fogalmaz meg, már megalapozza azt a jelentős védelmi potenciált, amely ezen szakterületek – mint például az energiaellátás folytonossága, kormányzati szolgáltatások folytonossága, közlekedési rendszerek rezilienciája, élelmiszer- és vízellátás stb. – működésének összehangolásával vagy stabilitásuk fenntartásával biztosítható.

A „Mit?” kérdés mentén haladva, a jogszabály külön fejezetet szentel a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítási és igazgatási rendszerének, amely a teljes állam-szervezetet átfogva határozza meg az egyes szervezetek és személyek irányítási, szabályozási, ellenőrzési, véleményezési és egyéb feladatait. Az irányítói feladatmegosztás legfelső lépcsőjén az Országgyűlés áll, majd a köztársasági elnök, a Kormány, majd a végrehajtói szinten a miniszterek, a védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek következnek. A Vbő. jelentős vívmányaként értékelhetjük, hogy az eddig az egyes ágazatokhoz kötött védelmi és biztonsági kihívások kezelésére hivatott igazgatási rendszereket egy ernyő alá vonja, ennek megfelelően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi igazgatás, illetve más szakigazgatási rendszerek érintkező pontjait a védelmi és biztonsági igazgatás égisze alatt vonja össze. Mindezekre tekintettel az előző felsorolás utolsó pontjába⁵¹ mindazon szervezetek beletartoznak, amelyeknek bármely szintű tevékenysége, aktivitása vagy akár csak esetlegesen szabályozott tartózkodása a beavatkozástól az ország védelmi és biztonsági rendszerének eredményes működéséhez szükséges lehet.

A védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének szabályai a központi szervre⁵² és a területi és helyi igazgatás szerveire, a védelmi bizottságokra terjednek ki. Ezek a rendelkezések korábban részint a honvédelemről szóló törvényben, részint a katasztrófavédelemről szóló törvényben szerepeltek, központi szerv azonban nem létezett, a szakigazgatási rendszerek szabályozása az ágazati megközelítéshez kötötten egy-egy minisztériumhoz telepítve jelent meg. Ez utóbbi a jövőben sem változik, azonban a központi szerv koordinációs funkciója, a döntéshozatal és a szakmai folyamatok katalizálása és összehangolása kulcskérdés lesz.

A törvény a fentiekén túl bevezeti a védelmi és biztonsági bírság intézményét, amely a honvédelemhez kapcsolódó bűncselekményi tényállásokon túl lehetőséget biztosít szankció alkalmazására azokkal szemben, akik nem, vagy nem megfelelően tesznek eleget a Vbő.-ben meghatározott polgári védelmi, valamint gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségüknek. Ugyancsak szankcionálható lesz, aki a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségének nem tesz eleget, és az a magatartás is, ha valaki az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben a Vbő. alapján bevezetett szabályokat megszegi. A szankciórendszer ilyenfajta megalkotása annak a kifejezése is egyben, hogy ezek a főként mulasztásban megnyilvánuló magatartások társadalmilag veszélyesek, összehatásukban az ország biztonságát is veszélyeztethetik. Amennyiben a bekövetkezett vagy fenyegető hátrány súlya nagyobb

⁵¹ Vbő. 49. §.

⁵² Vbő. 52. §.

mértékű, büntetőjogi szankciókra is sor kerülhet,⁵³ amelyek szabályozási előzményének fogalmi tartalmát a Vbő.-re figyelemmel szintén pontosítani volt szükséges 2022. november 1-jei hatállyal.

A szabályozás újszerűségére is figyelemmel külön kiemelés érdemel a védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok rendszerének kialakítása mint szabályozási tárgy. Ennek keretében törvényi szinten jelenik meg az a követelmény, hogy az egyes védelmi és biztonsági tevékenységek végrehajtását, a felkészülést, a kapcsolódó szervezeti rendszert, szervezési feladatokat és a tervezést, valamint a végrehajtás képességét is ellenőrizni szükséges, illetve a közreműködő személyi állomány felkészültségét folyamatos képzéssel és gyakorlatok szervezésével kell biztosítani. A védelmi kérdések ezeken keresztül a közigazgatás valamennyi szintjén jelentősebb hangsúlyt fognak kapni, a központi szerv koordinációjával új dinamikát kap a kapcsolódó feladatok végrehajtása.

A törvény egyik legjelentősebb újítása, hogy megeremti a jogi alapjait az összkormányzati válságkezelésnek, és meghatározza ennek keretszabályait. Ez a jogintézmény az összehangolt védelmi tevékenység, amely még nem jelent különleges jogrendet, azonban számos felhatalmazást ad a Kormány részére a védekezés érdekében.

A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreakálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.⁵⁴ A jogszabály megfogalmazása lehetővé teszi, hogy a kialakult helyzetnek megfelelően azt a személyt jelöljék ki az esemény kezelésére, aki szakmai kompetenciája alapján erre leginkább alkalmas, illetve akinek kijelölése – a szakmai mellett – a politikai szempontú mérlegelés függvényében is célszerű.⁵⁵ Az összehangolt védelmi tevékenység lehetővé teszi, hogy a központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat állapítsanak meg, illetve számos olyan korlátozó intézkedés⁵⁶ vezethető be általános jelleggel, amelyek az egyes ágazati válságkezelési szabályok alapján bevezethetők lennének önmagukban is, azonban együttes és Kormány általi bevezethetőségük jogi feltételei korábban nem álltak rendelkezésre.

A „Mit szabályoz a Vbő.?” vizsgálati szempontrendszerén továbbhaladva szintén újdonság, hogy a NATO és az EU válságreakálási intézkedései is törvényi keretszabályt kapnak. Ez a szabályozás megerősíti az euroatlanti integrációnkat, emellett biztosítja a szövetségi válságreakálási szabályokkal és eljárásokkal összhangban álló, ám azokkal

⁵³ Lásd például a Btk. 431. § „Aki gazdasági és anyagi szolgáltatásban álló védelmi és biztonsági kötelezettségét súlyosan megszegi vagy kijátssza, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

⁵⁴ Vbő. 74. §.

⁵⁵ A kijelölés lehetősége azonban nem határok nélküli, egyes esetekben magasabb szintű rendelkezés – lásd a Magyar Honvédség irányítása az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdésében – jelöli ki a szabály alkalmazhatóságának kereteit.

⁵⁶ Vbő. 76. § (1) bek.

nem azonosítható nemzeti intézkedési rendszer kidolgozásának jogi alapjait. A nemzeti intézkedési rendszer itt megalkotott keretszabályai azt is lehetővé teszik, hogy olyan kihívások kezelésére is alkalmas hazai intézkedésgyűjtemény, „válságkezelési kézikönyv” születessen, amely jelentősen túlmutat a NATO gyűjteményén, azaz nem kizárólag a honvédelemhez, a katonai biztonsághoz kapcsolódó intézkedéseket listázza,⁵⁷ hanem adott esetben az energiaválság, élelmiszer-ellátási válság, rendkívüli időjárás vagy más, a normál helyzettől eltérő kihívás kezeléséhez kapcsolódó intézkedéseket. Jelenleg ilyen átfogó intézkedéskatalógus nincs a hazai rendszerben. Igaz, az egységes szabályozás minden kétséget kizáróan komoly szakmai kihívás, mindazonáltal biztosíthatná, hogy egyetlen részterület se maradjon gazdátlanul, illetve a központi szerv koordinációjával a kidolgozott szabályok folyamatosan naprakészen tarthatók, begyakorolhatók lennének.

Végezetül, szintén a Vbő. szabályozási körébe került valamennyi olyan rendelkezés, amely a különleges jogrendi felkészülést és működést meghatározza. Ez a szabályrendszer korábban megosztott módon a Hvt. és a Kat. egy-egy fejezetében kapott helyet, azonban az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. megalkotása ezen a területen az egyszerűsítés és az egységes szabályozás irányába mutató változást hozott. Az ezekhez kapcsolódó „Miért?” és „Hogyan?” kérdésekkel lentebb még foglalkozunk.

2.2. A Vbő. célkitűzései a „Miért?” kérdés oldaláról

Kutatásunk több fejezete is érinti az itt vizsgálandó kérdéskört, ezért e helyütt csak a legfontosabb tényezők áttekintésére és egyes jogintézmények kapcsán ezek megjelenésének beazonosítására vállalkozunk.

A legfontosabb szempont a Vbő. megalkotása során a *jelentősen megváltozott biztonsági környezet* volt. Ez a változás nem csupán abban mutatkozik meg, hogy egyes kihívások a 21. század elejétől – különösen annak második dekádjában – felerősödtek, vagy hogy a nemzetközi viszonyrendszer átalakult.⁵⁸ Számos olyan új fenyegetés és veszélyforrás is megjelent, amelyek korábban vagy nem léteztek, vagy eszkalációjuk alacsony valószínűsége miatt egyáltalán nem jelentettek komoly veszélyt biztonságunkra.

A szürkezónás fenyegetések,⁵⁹ a hibrid hadviselés,⁶⁰ a kibertér veszélyforrásai, a technológiai fejlődésből, a korlátok és ellenőrzés nélküli globális hálózatok⁶¹ erősödéséből következő biztonsági kockázatok elegye a már ismert hagyományos fenyegetésekkel együtt olyan kihívás elé állítja a védelmi és biztonsági szabályozási rendszereket szerte

⁵⁷ A NATO válságreakáló intézkedéseit tartalmazó gyűjtemény jelentős részben minősített információkat tartalmaz, így e helyütt csak a nyilvánosan is megismerhető elemek összefoglalását jelentettük meg.

⁵⁸ Lásd az Európát fenyegető illegális migráció, nemzetközi terrorizmus, a koronavírus okozta pandémia vagy az ukrán–oros háború okozta kihívások és az ezek nyomán a nemzetközi kapcsolatokban megjelent hangsúlyeltolódás.

⁵⁹ Lásd erről STARLING 2018 és CARMENT–BELO 2018.

⁶⁰ Bővebben lásd HOFFMAN 2009; REICHBORN–KJENNERUD–CULLEN 2016 és GIEGERICH 2016.

⁶¹ Bővebben lásd WELLMANN 2019.

a világon, amelyre rendkívül nehéz megfelelően gyorsan és hatékonyan választ találni.⁶² A hazai rendszer szabályainak alkalmazása egyes esetekben meglehetősen elavult lenne a felgyorsult világban, számos intézmény és beavatkozási lehetőség mára kiürült, értelmét veszítette, meghaladottá vált,⁶³ így ezek felülvizsgálatának elmaradása biztonsági kockázatot eredményezett volna. A megváltozott biztonsági környezet azonban önmagában nem jelentett volna beavatkozási kényszert, hiszen az évtizedeken át lényegében azonos alapon nyugvó szabályrendszerünk jó néhány új kihívást képes volt kezelni, kisebb jogi korrekciókkal⁶⁴ alkalmazkodva a helyzethez. A 2020-as évek elejére azonban olyan szinten korszerűtlenné vált a szabályozásunk,⁶⁵ ami már biztonsági kockázatként is értékelhetővé vált. A nem megfelelő szakmai kereteket biztosító alkotmányos szintű megközelítés olyan veszélyeket rejt magában, hogy a jogi keretek miatt akkor sem lenne lehetséges a fenyegetés elhárítása és a védekezés megszervezése, ha egyébként erre az állam eszközrendszerében rendelkezésre állnának a humán oldali és technikai feltételek.⁶⁶ A válságkezelés és a különleges jogrendi működés szabályozásának alkotmányos szintű korszerűtlensége⁶⁷ determinálja az alacsonyabb szintű szabályok megközelítését is, lényegében a saját jogrendszerünk válhat az állam védelmi mechanizmusainak akadályává. Szélsőséges esetben ez olyan helyzetet is előidézhet, amely közvetlenül bénítja meg az állami szervek működését, jogi felhatalmazás hiányában lehetetlenné teszi a védekezést, amit az ellenérdekelt fél könnyűszerrel használhat akár egy fegyveres támadással egyenértékű hátrány okozására, aminek mára már egyre szélesebb irodalma is van.⁶⁸

A „Miért?” kérdés vizsgálata kapcsán a következő választ a *rugalmas szabályozás* iránti egyértelmű és praktikus igény kialakulásában azonosíthatjuk. A korábban hatályos különleges jogrendi szabályrendszer az egyes bevezethető intézkedéseket egy zárt felsorolásban, merev és kifejezetten az egyes különleges jogrendi helyzeteknek megfelelően kialakított listaként tartalmazta a Hvt., illetve a Kat. vonatkozó fejezeteiben. Ezek a felsorolások mindaddig elégségesnek bizonyultak, amíg egy világméretű

⁶² A pandémia kapcsán elvégzett kutatás eredményei ezt az állításunkat egyértelműen alátámasztják. Gyakorlatilag 20 ország gyakorlatának és jogrendszerének vizsgálata nyomán bebizonyosodott, hogy egy nem várt, de lényegében egyszerű humánvírus okozta pandémia kezelésére sem voltak felkészülve a szabályrendszerek, a nemzetközi szervezetek együttműködése is nehezen valósult meg, szinte kivétel nélkül sajátos jogalkotásra volt szükség az egyes államokban. Lásd erről NAGY–HORVÁTH 2021. Valószínűsíthető, hogy egy összetettebb kihívás kezelése hasonló akadályokba ütközne, kiváltképp, ha a kialakult konfliktusban ellenérdekelt feleként jelennének meg az egyes államok.

⁶³ A 2011. évi CXIII. törvény 68. § (6) bekezdése értelmében rendkívüli állapotban és szükségállapotban „a nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők”. Ennek a rendelkezésnek semmilyen gyakorlati haszna nincs egy olyan világban, ahol az internetes hálózatokon keresztül azonnal terjeszthető bármilyen információ, illetve ahol bármely háztartás képes lehet akár tízezres példányszámban röplapot nyomtatni.

⁶⁴ Ezek a kisebb korrekciók számos esetben akár alkotmánymódosítást is jelentettek, ami azonban a szabályozás magas jogforrási hierarchiai szintjére figyelemmel sem jelentett minden esetben mélyreható és rendszerszerű változást.

⁶⁵ Lásd erről FARKAS 2015 és HOFFMAN–KÁDÁR 2021.

⁶⁶ Példaként hozható fel itt a katonai kibertér műveleti erők alkalmazásának szabályozása a Hvt. 62/A. §-ában, amelyre a tételes jog csak 2020. január 1. óta biztosít lehetőséget.

⁶⁷ Lásd erről bővebben HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 16–26.

⁶⁸ Lásd PETRUSKA 2021; KITTRIE 2016; CRAIG 2016; DENT 2021; DUNLAP 2015; 2017.

járvány, a Covid-19 kezeléséhez szükséges intézkedések rá nem mutattak arra, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás egy ilyen kihívás esetén nem elégséges abban az esetben, ha kizárólag a közvetlen védekezéshez szükséges rendkívüli intézkedésekre ad lehetőséget. A Covid esetében ugyanis éppen a nemzetgazdaság működésének fenntartása, az államszervezet, az önkormányzatok, a gazdasági társaságok folyamatos és törvényes működése és a kormányzati szolgáltatások, az oktatás, a hivataltal ügyintézés, a munkahelyek megőrzése, a hitelmoratórium és az ezekhez kapcsolódó hasonló szabályok biztosítása jelentette a legnagyobb kihívást, amelyekre a Kat. megalkotásának időszakában nem gondolt a jogalkotó.

Hasonló hiátus lett volna valószínűsíthető egy más típusú krízis kialakulása esetén is, valamely korábban nem tervezett intézkedés alkalmazásának igénye egészen biztosan felmerülhetne a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend kapcsán – talán a rendkívüli állapotot leszámítva, amely a 2022. október végéig hatályos Hvt. szerint a legszélesebb felhatalmazást adta az ilyen esetekre.⁶⁹

A fentiekre figyelemmel a Vbő. megközelítése ma valamennyi különleges jogrendben gyakorlatilag bármely alkotmányosan nem korlátozott jogintézményt⁷⁰ bevezethet rendkívüli szabályként.⁷¹ Ez a megoldás első pillantásra látszólag elveti a korábban alkalmazott fokozatosság elvét, azonban ez csak látszólag van így, mert bár az intézkedések valóban azonosak lehetnek a különböző különleges jogrendek esetén, a Vbő. alapvető szinten⁷²

⁶⁹ A legaktuálisabb gyakorlati példaként az Alaptörvény tizedik módosításának soron kívüli igénye hozható itt fel, amikor a veszélyhelyzet tényállása önmagában biztosított eléggé széles felhívhatósági kört egy olyan esetre, amelynek következményei éppoly súlytal jelentkezhetnek volna, mint egy katasztrófaeseménynek.

⁷⁰ Ilyen korlátozás például az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, amely csak hadiállapotban lehetséges, vagy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség, amelyre kizárólag honvédelmi vagy katasztrófavédelmi célból van lehetőség.

⁷¹ Vbő. 80. §.

⁷² Vbő. 4. §. „Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

- a) a 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti szervezetek a védelmi és biztonsági feladatellátásuk keretében alkalmazott jogkorlátozás tekintetében a megelőzni, elhárítani vagy felszámolni kívánt hátrány vagy sérelem mértékével és társadalmi hatásaival arányosan kötelesek eljárni, és fellépésük nem terjedhet túl az ehhez szükséges mértéken;
- b) a védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességet kell biztosítani;
- c) a védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra;
- d) a védelmi és biztonsági érdekek védelme és előmozdítása tekintetében a tervezés, a felkészülés, az irányítás, a műveletek végrehajtása, valamint a tapasztalatok feldolgozása során az érintett ágazatok és szervezetek összehangolt működésének, valamint a kihívások és fenyegetések legszélesebb körére kiterjedő, átfogó tudományos ismereteket figyelembe vevő megközelítés követelményének megfelelően kell eljárni;
- e) a védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló – jogszabályban meghatározottakon alapuló – cselekmények végrehajtása során a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel kell biztosítani.”

rögzíti az Alkotmánybíróság gyakorlatából ismert fokozatosság és az arányosság követelményét, így nem kerülhet sor aránytalan vagy szükségtelen intézkedésre, vagy ha mégis, megfelelő jogorvoslattal ez reparálható lesz.

A Vbő. megalkotásának önmagában és az ismert szakmai tartalmú megalkotásának indokaként a következő szempontként az összkormányzati *együttműködés erősítése* azonosítható. A védelmi szabályozás rendszere és az abban foglalt rendelkezések végrehajtása hagyományosan komoly együttműködést igényel a szereplők részéről, azonban mindez a korábbiakban sokkal inkább ágazaton belül, illetve egyes ágazatok között, viszont összkormányzati szinten nem koordinált módon valósult meg. Ha megfigyeljük az egyes kihívásokra adott igazgatási-együttműködési megoldásokat,⁷³ az látható, hogy kevés kivétellel egy-egy ágazati vezető kap feladatot a feladat ellátására, magának a központi kormányzatnak eseti jellegű munkaformái állnak csak rendelkezésre az adott helyzetben megalakított operatív törzsekkel, akciócsoportokkal, amelyeket egyes esetekben maga a miniszterelnök vezet. A Vbő. szabályrendszere azt teszi lehetővé, hogy az ad hoc megoldások helyett vagy mellett folyamatosan rendelkezésre állhasson egy olyan szervezeti és működési keret, amely a komplex kihívásokat a fenyegetések teljes spektrumán képes kezelni, biztosítja az ehhez szükséges tárcafeladatok összehangolását, a döntések előkészítését.

A Vbő. megalkotásának következő célja, a „Miért?” kérdésre adandó válasz a védelemmel és biztonsággal összefüggő kérdésekben a *közigazgatás felkészülése dinamizálásának szükségessége* volt. A rendszerváltásig visszatekintve a védelmi igazgatás központi strukturális elemei fokozatosan háttérbe szorultak az egyes kormányalakítások során, évtizedeken keresztül nem kaptak a védelem kérdései megfelelő figyelmet, aminek szakmai következményei mára már nyilvánvalóak. A védelmi felkészülés kérdéseinek háttérbe szorulása odáig vezetett, hogy 2021-re jellemző módon a központi közigazgatási szervek állománya csak rendkívül szűk körben kap ebben a témában felkészítést, az ágazati feladatok végrehajtása során a normál jogrendi feladatok primátusa olyan túlsúllyal jelentkezik, amely a válságidőszaki működés során már komoly hiányosságokhoz vezethet. A védelmi és biztonsági igazgatás feladatainak „elhanyagolása” abban is megmutatkozik, hogy a Vbő. hatálybalépését megelőző többéves időszakban még csak önálló központi hivatali szinten sem foglalkozik ezzel a kérdéssel senki, ennek elemei és felelőssége az ágazati miniszterek között vannak felosztva. Ez a fajta „mellőzöttség” különösen szembetűnő annak ismeretében, hogy a rendszerváltást megelőzően gyakorlatilag ezek a kérdések jellemzően „beelözték” a normál eljárásokat.⁷⁴

A törvény megalkotásának céljai között ezenfelül egyértelműen beazonosítható az együttműködés erősítése az állami és nem állami szervek, a védekezésben érintettek,

⁷³ Lásd például 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról; 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról; 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről.

⁷⁴ Lásd erről az Országos Tervhivatalra és feladatrendszerére vonatkozó részeket: GERMUSKA–HORVÁTH 2020: különösen 85, 135, 162–216.

valamint a védelmi és biztonsági kötelezettségek alanyai, az állampolgárok között. Az együttműködés előírása önmagában természetesen nem hoz megoldást, ezért kerül sor olyan rendelkezések megalkotására, amelyek együttes hatása hosszabb távon erősíti a kooperációt és a biztonsághoz kapcsolódó állami tevékenységek megértését, segíti az azzal való azonosulást. Ilyen rendelkezésként foghatjuk fel a gyakorlatok rendszerének előírását, amelynek részletszabályait végrehajtási rendelet határozza meg, vagy a különböző állami szereplők és a védelmi és biztonsági szervezetek mellett az ilyen feladatok ellátásában részt vevő további szervezetekre⁷⁵ vonatkozó rendelkezéseket, de tágabb értelemben a nemzeti védelmi és biztonsági fórum jogintézményének életre hívása is ezt szolgálja, ami a miniszterelnök vezetésével szervezett formában is lehetőséget ad az egyes kérdések becsatornázására, megtárgyalására.

A törvény által alkalmazott megközelítés és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének megalakítása összességében az *összkormányzati megközelítés erősítését* szolgálja, illetve a rendszer felépítése és kialakított működési logikája nyomán egyfajta „nyomásgyakorlásként” is jelentkezik az ágazatok irányában, hogy a védelem kérdései ne kizárólagos HM-BM ügyként jelentkezzenek a működés során. A „Miért?” kérdés oldaláról vizsgálva a Vbő.-t, egyértelmű, hogy napjainkban a fenyegetések összetettsége, gyakoriságának és kiszámíthatatlanságának növekedése megköveteli ezt a fajta gondolkodásváltást.

A védelmi és biztonsági kihívások fókusza mára egyértelműen kiszélesedett, jellege jelentősen megváltozott. Sőt, talán nem is beszélhetünk valós fókuszról annak köszönhetően, hogy az egyes kihívások egymásra hatása nyomán a negatív szakmai következmény gyakorlatilag előbb-utóbb valamennyi egyéb területen jelentkezik, ami további eskaláció veszélyét rejt magában. A fenyegetések hatásainak ilyenfajta rétegződése olyan biztonsági krízisspirált eredményezhet, amelynek kezelése az államszervezet szintjén a legnagyobb fokú koordinált tevékenységet, a legmagasabb szinten időben meghozott döntéseket követel meg, jelentős forrásigénnyel jár, sikertelensége szélsőséges szakmai és politikai, végső soron a szuverenitáshoz és a nemzeti fennmaradáshoz köthető negatív következményekhez vezethet.

Néhány gyakorlati példa nyomán a fent jelzett veszély kialakulásának lehetősége már ma is igazolható. A Covid-pandémia 2019–2020-ban először egészségügyi kihívásként jelentkezett, azonban a személyek szabad mozgásának és kapcsolattartásának, ezen keresztül az áruk megtermelésének és szabad mozgásának korlátozása, objektív okokból bekövetkezett korlátozódása a gazdaságban is jelentős hatást generált,⁷⁶ ennek valamennyi munkaerőpiaci,⁷⁷ tőkepiaci, gazdasági szervezeti működésben bekövetkezett,

⁷⁵ Vbő. 49. §.

⁷⁶ A GDP növekedése Magyarországon a 2019. évben +4,6% volt, ami 2020-ra visszaesett –4,5%-ra, majd 2021-ben ismét pozitívba fordult, elérve a +7,1%-ot, eközben az Európai Unió hasonló adatai a következőképpen alakultak: 2019 +1,9%, 2020 –6%, 2021 +5,4%. Forrás: The World Bank Data [GDP growth \(annual %\) – Hungary | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/), GDP growth (annual %) – European Union | Data (worldbank.org).

⁷⁷ A Központi Statisztikai Hivatal adatbázisa szerint 2010-től kezdődően 2019-ig folyamatosan növekedett a hazai foglalkoztatottak száma, 3,732 millióról elérve a 4,512 millió főt. A trend 2020-ban megtört, a foglalkoztatottak száma 4,46 millióra csökkent, ami nagymértékben a pandémia hatásának tudható be. Forrás:

nemzetközi kereskedelmi és a legtágabb értelemben vett nemzetgazdasági következményével. A kialakult helyzet egyes területeken ellátási problémákat is okozott,⁷⁸ amelyek megoldása újabb terhet rótt az államszervezetre, amelynek működését a vírus terjedése szintén korlátozta.

Hasonlóan összetett kihívásként jelentkezik a 2022 elején kirobbant orosz–ukrán háború, amely az első időszakban hazánkban leginkább humanitárius problémaként jelent meg a nagyszámú menekült fogadása és ellátása kapcsán.⁷⁹ Az elhúzódó harcok és az orosz–ukrán konfliktus mögött álló nagyhatalmi politikai és gazdasági érdekkörök célkitűzéseiből eredő feszültség azonban globális energia- és élelmiszer-ellátási válság veszélyét is magukban rejtik, amelynek hazai következményeként jelentős áremelkedéssel és inflációval számolhatunk, aminek további hazai társadalmi hatásai is vannak, lesznek. Az így megindult folyamatok kezelése a mindenkori kormányok feladata, amelyek tevékenységével összefüggésben, a népszerűtlen, ámde a krízismenedzsmenthez elengedhetetlen intézkedések meghozatala miatt a válságok természetes következményeként egyes társadalmi csoportok elégedetlenségének növekedése várható. Az így kialakult helyzetben az ország külső sebezhetősége is növekszik, a nyomás alatt tartott működés egyes szegmensekben kiszolgáltatottá teheti vagy nem tervezett kompromisszumok megkötésére kényszerítheti hazánkat.

Amennyiben a válságkezelés olyan áldozatot követel meg egy ország lakosságától, amelyet a társadalom már nem képes tolerálni, az elhúzódó tüntetésekhez, zavargásokhoz, végső soron a kormányzat meggyengüléséhez, alkotmányos válság kialakulásához is vezethet. Ha egy ország ilyen módon egy időre vezetetlen marad, könnyű prédájává válhat más államok vagy meghatározó gazdasági érdekcsoportok célkitűzéseinek – azaz egy válság kezelésének lehetséges belpolitikai következményei a nemzeti fennmaradásunk alapkérdésévé válhatnak.

Mindehhez kapcsolódóan nem mehetünk el a mára slágertémává érett küszöb alatti vagy más néven *szűrkezőnás fenyegetések*, a *hibrid hadviselés* eszköztárának széles körű alkalmazása mellett sem, mint a Vbő. megalkotásának egyik „miértje”. A hibrid hadviselés⁸⁰ összehangolt eszközrendszert alkalmaz annak érdekében, hogy az ebben érdekelt elérje stratégiai célját, gyengítse a célállam gazdasági potenciálját, rontsa nemzetközi megítélését, destabilizálja a társadalmat, és ezzel befolyásolja piaci pozícióit. A hibrid hadviselés eszköztárát alkalmazó kifejezetten törekszik arra, hogy elkerülje a hagyományos fegyveres konfliktust, mindeközben igyekszik gátolni a hatékony állami szintű ellentevékenységet. A hadviselés ilyenforma eszköztárával nemcsak az állami szerveket

STADAT 6.2.1.4.2. A foglalkoztatottak száma nemzetgazdasági szektorok szerint – TEAOR'08 (2008–) (ksh.hu).

⁷⁸ Egyes gyógyászati segédeszközöknél, illetve a pánikvásárlók miatt bizonyos tartós élelmiszerek esetében átmenetileg ellátási zavarok is voltak. KONCEK 2021; *Szétszakadtak az ellátási láncok, felrobbantak az alapanyagárak (TOP10 sztori–3.)* 2021.

⁷⁹ Magyarország több mint 1,3 millió ukrán menekültet engedett területére, ebből az ideiglenes védelem vagy hasonló intézkedések céljából nyilvántartásba vett menekültek száma 27 316 fő (2022. július 26.). Forrás: *Ukrainai menekültek az EU-ban – Consilium (europa.eu)*. A helyzet hatékonyabb kezelhetősége érdekében az Alaptörvény módosítására is szükség volt (az Alaptörvény tizedik módosítása).

⁸⁰ Lásd erről bővebben RESPERGER 2018; PORKOLÁB 2015; illetve JÓJÁRT 2019.

célozza, hanem a nemzeti és nemzetközi piaci szereplők, civil szervezetek működését, a közvélemény befolyásolását is. A Vbő. komplex szabályrendszere és a meglévő, valamint a törvény alapján kiépítendő és működtetett igazgatási szervek munkája azt szolgálja, hogy az ilyen jellegű kihívások időben felismerhetők és elháríthatók legyenek, vagy amennyiben el nem hárítható az így kialakuló helyzet, a válság kezelésének folyamata mindvégig koordinált és alkotmányos legyen, az elkerülhetetlen veszteségeket és felmerülő káros következményeket pedig minimalizálni lehessen.

A hibrid hadviseléssel szembeni fellépés egyik hatékony eszköze lehet a társadalmi támogatottság fokozása, a védelmi és biztonsági felkészítések rendszerének kiterjesztése, annak megértetése a lakossággal, hogy minden, ami körülöttünk történik, nem a véletlen műve, és a globális trendek és kihívások nem azonosak a közösségi médiában elterjedt hírekkel,⁸¹ az azokra adandó válaszok megtalálása jóval összetettebb megközelítést és beavatkozást tesz szükségessé, mindemellett az állampolgárok támogatása nélkül nem lehetséges a védekezés megszervezése. A Vbő. mindezek megvalósításának jogi kereteit is biztosítja, a „Miért?” kérdés vizsgálata során ez a terület is egyértelműen azonosítható.

2.3. A Vbő. célkitűzései a „Ki?” kérdés oldaláról

A fentiekre figyelemmel jogosan merül fel a kérdés, hogy mely szervezetek vagy személyek fogják elvégezni a fentebb érintett feladatokat, kiket céloz a szabályozás.

A Vbő. elemzése során egyértelműen azonosítható, hogy bár a törvény indokolásában⁸² is megfogalmazott cél a *társadalom* felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítése, mindezt az állami szervek rendszerén keresztül, jellemzően a végrehajtó hatalomhoz tartozó szervezetek tevékenységével és az általuk más szervekkel folytatott együttműködés útján kívánja megvalósítani. A Vbő. a társadalom tagjai felé a kötelezettségrendszer felépítésével csatornázza be azokat az elemeket, amelyek teljesítése a védekezéshez szükséges. A „Ki?” kérdésre a válasz egyrészt maga a társadalom, ezen belül a védelmi és biztonsági kötelezettséggel terhelt állampolgárok köre, másrészt azok a gazdálkodó szervezetek, amelyeket szintén természetes személyek működtetnek, így állampolgárságtól függetlenül is kötelezettjeivé válhatnak a szabályozásnak.

A Vbő. azonban elsődlegesen igazgatási eszközökkel operál, így a legfontosabb célcsoportot az összkormányzati koordinációs megközelítésre is figyelemmel a meglévő *állami, önkormányzati és ágazati intézmények* rendszere, valamint a megalakításra kerülő *védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve*, illetve ezek összekapcsolása alkotja.

A meglévő intézmények körében az irányítás oldaláról az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, az ágazati miniszterek, a védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek szerepköre

⁸¹ A fake news szerepéről és hatásáról lásd többek között VACCARI–CHADWICK 2020; GIUSTI–PIRAS 2021; és GOSZTONYI 2022: különösen 20, 87, 142.

⁸² Végső előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez 1210.

kap jogi kereteket a Vbő. által. A változás a korábban ismert szabályrendszerhez⁸³ képest az Alaptörvény kilencedik módosítására figyelemmel is meghatározó, hiszen az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány alaptörvényben megjelenő jogosítványai – jellemzően a különleges jogrendi időszakok vonatkozásában, de nem csak ott⁸⁴ – jelentősen módosultak, aminek megfelelően az irányítási szabályokat is korrigálni volt szükséges. A 2022 novemberétől hatályos szabályok a fentiekre figyelemmel pontosítva integrálják a korábbi Hvt. és a Kat. vonatkozó rendelkezéseit.

Új kategóriaként jelenik meg a törvényben a *védelmi és biztonsági szervezetek* csoportja, amely a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség szervezeteit takarja. Ezek azok a szervezetek, amelyek alaprendeltetésük szerint is kiemelt jelentőségűek az ország biztonságának garantálásában, és sokszínűségük ellenére számos vonatkozásban egységes szabályozási területek is meghatározhatók velük szemben.

Ilyen közös terület az általános együttműködési kötelezettségen túl, a folyamatos működésű ügyeleti és készenléti szolgálatok, valamint az azonnali reagálást igénylő fenyegetések kezelése érdekében az ehhez szükséges készenléti erők fenntartásának követelménye, amelyek célja egyaránt a bejelentések kezelése, az azonnali reakciókészség megalapozása, illetve a döntéshozatalhoz szükséges kiértékelések megvalósítása is.

Szintén általános követelmény a védelmi és biztonsági szervezetekkel szemben a felkészülés és ennek feltételei biztosításának előírása a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel, az összehangolt védelmi tevékenységekkel, a NATO válságreakálási rendszerében bevezethető intézkedésekkel, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerével, valamint a különleges jogrendi működésre történő azonnali átállással összefüggésben szükséges feladatok végrehajtására, amely kötelezettség kiegészül a szintén a Vbő. újdonságaként bevezetett védelmi és biztonsági tervezéssel⁸⁵ összefüggő kötelezettségekkel, különösen a tervezéshez szükséges információk biztosításával.⁸⁶

Itt kell utalnunk arra a tényre, hogy az utóbbi időszakban folyamatosan erősödik a katonai szervezetek szerepe azokon a területeken is, amelyek nem kifejezetten klaszszikus fegyveres védelmi feladatok, így a Vbő. szerinti általános követelmények hatásait is szem előtt tartva a Magyar Honvédség szerepvállalásának bővülése prognosztizálható az egyes feladatokban, azonban ennek részletszabályait már nem a Vbő., hanem a Hvt. tartalmazza.⁸⁷

A „Ki?” kérdésre adandó válaszok keresése során amellet sem mehetünk el, hogy – ahogy az fentebb is látható – nemcsak az irányítói szerepkörben felelősséget

⁸³ Lásd az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt hatályos szövegét, illetve a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 2022. november 1-jéig hatályos szövegét.

⁸⁴ A köztársasági elnök jogköréből kikerült az ország fegyveres védelmi tervének jóváhagyása, amelyet a jövőben a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) bekezdése értelmében a miniszterelnök gyakorol.

⁸⁵ Vbő. III. fejezet 20–22. §

⁸⁶ Vbő. 48. §.

⁸⁷ TILL 2021: 4–26.

viselő szervezetek képezik a szabályozás tárgyát, hanem a végrehajtói oldal is megjelenik, mi több, azon szervezetek is, amelyek csak további résztvevői a folyamatnak.⁸⁸

A szabályozás az irányításon és az operatív végrehajtáson túl kiterjed az *igazgatás* egészére is, amelynek keretében a „Ki?” kérdés kapcsán megjelennek a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,⁸⁹ a területi és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármesterek kötelezettségei, jogosítványai is. Ebben a felsorolásban a területi védelmi bizottságok és a polgármesterek szerepe sajátos, figyelemmel arra, hogy döntéseikkel képesek érvényt szerezni egyes védelmi és biztonsági kötelezettségeknek is,⁹⁰ míg a központi szerv összkormányzati koordinációs feladatokat teljesít.

A Vbö. mindezekén túl a szabályozás hazai oldalának végrehajtásával hatást gyakorol a *nemzetközi együttműködésben közreműködő* partnerekre is. Figyelemmel arra, hogy a törvény a hazai szervezetek feladatait átfogóan szabályozza, ennek eredményeként a nemzetközi területen felmerülő együttműködési igény kielégítése is az itt megalkotott szervezeti hálón keresztül valósulhat meg. Jó példa erre a NATO Válságreakálási Rendszer szabályainak hazai implementációja, amely során a védekezéshez szükséges, a szövetség részéről kezdeményezett intézkedéseket a hazai igazgatási rendszer dolgozza fel és értékeli, az egyes intézkedések azok jellegétől és súlyától függően a hazai igazgatás különböző szintjén születnek meg. Így a NATO válságreakálási rendszerének hatékonysága azon is múlik, hogy a hazai eljárások milyen mértékben képesek biztosítani a gyors és megfelelően megalapozott szakmai döntéshozatalt, ahogy azon is, hogy az itthon kialakított működési keretek mennyire igénylik a szövetségi szabályok kényszerű alkalmazkodását.⁹¹

A fentieket összegezve megállapítható, hogy a „Ki?” kérdésre adható válasz lényegében meglehetősen tág, gyakorlatilag a védelmi és biztonsági kihívások komplexitásához és szakterületi érintettségi kiterjedtségéhez hasonló módon átfogja a teljes spektrumot, lényegében a védelmi és biztonsági szabályozással összefüggésben mindenkinek van feladata, ha nem aktív magatartással, akkor tűrésre kötelezettként.

⁸⁸ Vbö. 49. §.

⁸⁹ A Védelmi Igazgatási Hivatal tervezetten 2022. november 1-jétől látja el a Vbö. 52. § szerinti koordinációs feladatokat.

⁹⁰ Ilyen például a honvédelmi célból elrendelt gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítése, amelyről a határozatot a területi védelmi bizottság adja ki, vagy a katasztrófavédelmi célból elrendelt hasonló kötelezettség, amelynek vonatkozásában azonban a polgármester illetékes.

⁹¹ Meg kell jegyezni, hogy a tagállamok eltérő alkotmányos és törvényi szabályai miatt az egyes intézkedések bevezetése vagy az ezzel összefüggő döntéshozatal lényegesen eltérő eljárásban születet meg országoként. Példaként hozható erre a határon átnyúló csapatmozgásokkal, átrepülések engedélyezésével vagy a légtérrendszettel összefüggő nemzeti szabályozások eltérése, amit sok esetben államközi együttműködési szabályozással vagy törvénybe foglalt külön egyezményekkel igyekeznek kezelni. Lásd például 2021. évi VII. törvény Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a katonai repülés területén folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

2.4. A Vbő. területi hatálya és a „Hol?” kérdés kétarcúsága

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítéka kapcsán lényeges szempont, hogy hol, milyen területeken érvényesíthetők a szabályok. A szakmai területeket a fentebb tárgyaltak szerint beazonosítottuk, most a földrajzi alkalmazhatóság oldaláról közelítjük meg a kérdést.

A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere a „Hol alkalmazható?” kérdés kapcsán egyértelmű, annak működése a teljes országot lefedi, korlátozás nélkül, illetve valamennyi olyan határainkon túli területet, ahol a magyar joghatóság érvényesül.

Mindemellett az egyes intézkedések alkalmazásának területi hatálya már szűkebben is meghatározható, azaz a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos döntések nem terjednek majd ki automatikusan az ország egész területére. Különösen igaz ez a kötelezettségek megállapítására, amelyek rendszerint egyértelmű alanyi és tárgyra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak.

A Vbő. szabályozza a különleges jogrend és az összehangolt védelmi tevékenység időszakában meghozható rendkívüli intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseket is. Ezek az intézkedések szintén nem lehatároltak területi hatályukban, az egyes döntések külön-külön tartalmazhatják az esetleges területi korlátokat. Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt maga az Alaptörvény adott lehetőséget arra, hogy az egyes különleges jogrendi helyzetekben (lásd veszélyhelyzet) csak az ország egyes területei legyenek érintettek a rendkívüli jogrendi szabályozással, így az intézkedések területi hatálya is csak ebben a vonatkozásban volt értelmezhető. A veszélyhelyzet szabályozása kapcsán ez a kitétel igazolható is volt, hiszen egy dunai árvíz esetében nem feltétlenül indokolt Hajdú-Bihar megyében különleges jogrendet hirdetni, illetve ilyen helyzetekben az intézkedések során minden esetben külön mérlegelés volt szükséges az alkalmazás területi hatályának bővítésére/szűkítésére. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően ez a distinkció már nem jelenik meg az alkotmányos szinten, ugyanakkor ez továbbra sem zárja ki az egy-egy szűkebb területre történő kihirdetését egyetlen különleges jogrendnek sem. Nyilván a szükségesség és a arányosság követelménye ez esetben is érvényesítendő, így elkerülhető a túlterjeszkedő korlátozó intézkedések meghozatala.

A „Hol?” kérdésre tehát különleges jogrendben a legkézenfekvőbb válasza a Vbő.-nek és a magasabb szintű jogi szabályozásnak, hogy ott, ahol erre szükség van a védekezés szempontjából (ideértve az esetleges kitelepítés miatt kijelölt befogadó helyszínt is), minden ezen túlterjeszkedő alkalmazás jogellenes. Hasonló a megközelítés az összehangolt védelmi tevékenység vonatkozásában azzal, hogy itt nem különleges jogrendi intézkedések bevezetésének lehetőségéről van szó, hanem csak a törvényben a válságidőszakra meghatározott intézkedésekről.⁹²

A „Hol?” kérdés ugyanakkor megfogalmazható a Vbő.-n túl is, abban a vonatkozásban, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás egyes elemei hol jelennek meg a hazai jogrendszerben.

⁹² Lásd a Vbő. 76. § (1) bekezdésének tételes felsorolását, illetve ezzel összefüggésben a Hvt. 107. § (4) bekezdésében megjelenő honvédelmi válsághelyzetre vonatkozó szabályozást.

E tekintetben a rendszer összetett és többszintű. Az alaptörvényi szinten⁹³ jelennek meg az alapvető jogok korlátozhatóságának szabályai, az államszervezetre és az állampolgári kötelezettségekre vonatkozó fő rendelkezések, valamint a különleges jogrendi szabályrendszer.

Az ez alatti szabályozási szinten sarkalatos vagy egyszerű többséggel elfogadható törvények találhatók, amelyek egyike, a Vbő. kiemelt szerepet tölt be, hiszen az 1. § rendelkezése szerint „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.” Erre tekintettel bocsátották ki a honvédelmi szabályokat, illetve vizsgálták felül a rendészeti és nemzetbiztonsági tárgyú törvényeket.

A válságkezelési szabályozás kapcsolódó elemei között számos további törvény⁹⁴ is érintett, amelyeket a Vbő. rendszere nem kívánt az alapjaitól felülírni, azonban valamennyi jogszabály esetében meg kellett találni azt a csatornát, amely az összkormányzati szintű válságkezeléshez való kapcsolódást biztosítja.⁹⁵

Ezek mellett idesorolhatjuk azokat a nemzetközi egyezményeket is, amelyekben Magyarország részes államként szerepel, és amely szervezetek szabályrendszere szintén érinthet védelmi és biztonsági kérdéseket. Ebbe a körbe tartozik az Európai Unió, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, amelyek nem kizárólag a katonai vagy a katasztrófavédelmi kérdések kapcsán kerülhetnek szóba, hanem az élelmiszer-biztonság, az energiaellátás folyamatossága vagy egyes rendészeti kérdések kapcsán is. Tágabb értelemben ebbe a szabályozási csoportba sorolhatjuk azokat a nagy nemzetközi egyezményeket is, amelyek a nemzetközi hadijog, a humanitárius jog vagy az alapvető jogok korlátozásának szabályait rögzítik.⁹⁶

A védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása az ágazati szabályokban is megjelenik az egyes specifikus (honvédelmi, katasztrófavédelmi, rendőrségi stb.) vonatkozásokban. Történik mindez olyan módon, hogy a központi válságkezelés lehetőségének kialakítása ne akadályozza az ágazati védekezést, azok fő szabályait az új rendszer nem írja felül, csak kiegészíti. Ez a megoldás azt is biztosítja, hogy ha az ágazati válságkezelés bármely okból nem lenne megfelelő hatékonyságú, a központi koordinációs

⁹³ Bővebben lásd GÁRDOS-OROSZ 2020: 32–39; és HOFFMAN–KÁDÁR 2021: különösen 23–26.

⁹⁴ Ilyen például az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, a 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, vagy a 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, amelyek szintén biztosítanak lehetőséget sajátos válságkezelési intézkedések meghozatalára.

⁹⁵ Az összkormányzati megközelítés alkalmazásának sajátos kihívása a vármegyerendszer és a főispánok működésének kérdése. A főispánok és a védelmi bizottságok alapvetően területi illetékességgel, horizontális mellérendeltséggel működnek, míg az összkormányzati megközelítés nem csupán az ágazatokon átívelő kihívásokat, hanem a területileg vármegyénél kiterjedtebb eseményeket is kezelni teszi szükségessé.

⁹⁶ Néhány jelentősebb ezek közül: Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata, ENSZ, 1948; Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950; Egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesülteinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949; Egyezmény a tengeri haderők sebesülteinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949; Egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról, Genf, 1949; Egyezmény a polgári lakosság háború idején való védelméről, Genf, 1949.

funkcióval növelhető az eredményesség, és ugyanez fordítva is igaz: ha bármely okból (kibertámadás, döntéshozó akadályoztatása, vezetési infrastruktúra rombolása stb.) az összkormányzati koordináció nem érvényesül megfelelően, az ágazati szabályozás rendelkezésre áll az azonnali beavatkozásokra és a védekezésre.

A szabályozás következő szintje a fentiek nyomán a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a belső rendelkezések, intézkedési és alkalmazási tervek csoportja, ez utóbbiak már nem tekinthetők a hagyományos értelemben vett jogforrásoknak, kizárólag a végrehajtást szolgáló koordinációs segédokumentumként tekinthetünk rájuk.

A fentiek összessége ad tehát választ a „Hol?” kérdésre.

2.5. A védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása a „Mikor?” kérdés oldaláról

A „Mikor?” kérdés megfogalmazása az általános szabályokon, a kötelezettségeken, a tervezésen és a felkészülésen, valamint az irányítás/igazgatás rendszerén túl kap értelmet, lényegében a Vbő. *Harmadik része* és *Negyedik része* keretei között. Ezek azok a fejezetek, amelyek a konkrét válságidőszakra vonatkoznak, ezek azok a rendelkezések, amelyek a védekezéshez szükséges intézkedések rendszerét és tartalmát meghatározzák. Valójában a teljes igazgatási rendszer kialakítása ezeknek az időszakoknak a megalapozását, az erre történő felkészülést és az ilyenkor szükségszerű feladatok végrehajtását célozza.

A *Harmadik rész* az összehangolt védelmi tevékenység és a békeidőszaki válságkezelés kereteit szabályozza, amely az eddig a hazai szabályozásban nem ismert, törvényi szinten megjelenő összkormányzati válságkezelést helyezi a középpontba. A *Negyedik részben* a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések kaptak helyet.

A Vbő. legfontosabb újítása a békeidőszaki válságkezelés összehangolása, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervén és a nemzeti eseménykezelő központ működésén keresztül kíván megvalósítani a jogalkotó. Kutatásunk időpontjában az erre vonatkozó részletes szabályok még nem ismertek, az mindenesetre valószínűsíthető, hogy egy ilyen kiemelt jelentőségű és nagy változást hozó feladat megvalósítására lépcsőzetesen kerülhet sor, figyelemmel arra, hogy a biztonsági struktúrák és eljárások nem tűrik az interregnumot, a védekezésben nem elképzelhető a „már nem működik – még nem működik” állapot. Feltételezhető, hogy amennyiben rövid időn belül az összkormányzati válságkezelés intézkedéseire szükség lenne a Vbő. hatálybalépését követően, akkor olyan átmeneti megoldásokkal kell számolnunk, amelyek során a már bevett válságkezelési módszerek és munkaformák (operatív törzs, akciócsoportok, koordinációs tárcaközi munkacsoportok stb.) mellett megjelennek az új elemek (eseménykezelő központ, központi koordináció, Védelmi Tanács működése stb.) egyes részei, hiszen a rendszer egészének felkészítése, a begyakorlás, a működés összehangolása és a központi eseménykezeléshez szükséges infrastrukturális feltételek teljes körű kialakítása időigényes feladat, amely egy folyamatos építkezést, a képességek fokozatos elérését feltételezi és követeli meg.

Az is valószínűsíthető – a szabályozás kialakításából következően –, hogy a válságkezelés fokozatossága is érvényesülni fog, azaz mindaddig, amíg egy krízis kezelése

az ágazatok bázisán megoldható, nem kerül sor összkormányzati szintű beavatkozásra. Ugyanakkor az sem kizárható, hogy egy esetleges eszkalációs helyzetben a már megkezdett ágazati válságkezelés technikai feltételrendszerét a központi szerv is igénybe fogja venni, az azonban kevésbé valószínű, hogy egy folyamatban lévő operatív intézkedéssorozatban az ágazatok képességeit teljességgel kizárják az eseménykezelésből.

A „Mikor?” kérdés kapcsán azt is érdemes megvizsgálni, hogy miként lehetséges az összkormányzati koordináció olyan esetekben, amikor maga a válság elhúzódó jellegű, illetve adott esetben nem csak egy típusú kihívást kell egy időben kezelni, alkalmas lehet-e erre egy központi hivatal, és ha igen, milyen létszámmal és felépítéssel célszerű ezt megalapozni. Az összkormányzati válságkezelés esetében ugyanis fel kell készülni arra, hogy a különféle ágazatoknál jelentkező feladatok megkövetelhetik az egyidejű kezelést, akár egymástól gyökeresen eltérő szakmai területeken is. Bármikor előfordulhat egy súlyos ipari katasztrófa akár egy árvíz kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet időszakában, földrajzilag távol a védekezési területtől, miközben szintén más helyen jelentős számú külföldi kísérli meg tiltott módon, esetleg erőszakot alkalmazva átlépni az országhatárt, amivel egy időben az országban pandémia is fennáll. A központi koordinációs szervnek ilyen eshetőségekre, ilyen időszakokra is fel kell készülnie, ennek megfelelő szakmai összetétellel és működési eljárásokkal kell rendelkeznie.

Hasonló dilemma az elhúzódó jellegű válság összkormányzati központi kezelése, amely a védekezés munkaszerveivel összefüggésben szintén megköveteli a folyamatos készenlétet és alkalmazhatóságot, mégpedig olyan módon, hogy az akár hónapokig is eltartó válságkezelés (lásd a Covid vagy az orosz–ukrán háború hazai hatásai) ne okozza a döntés-előkészítésben és a végrehajtásban érintettek elhasználódását, kiegészését, kifáradását, hiszen az ezt követően kialakuló helyzeteket is kezelni szükséges, és az országnak nincs több védelmi-biztonsági rendszere, erre kell tudni támaszkodni. Erre figyelemmel a központi szerv és az eseménykezelő képesség kialakítása során nem lehet elsődleges szempont az alacsony létszámkeret meghatározása, a szükséges és elégséges erőforrásokat biztosítani kell és érdemes, váltásokba szervezve folyamatos működést kell tudni fenntartani. Itt kívánunk arra utalni, hogy a központi szerv egyben a különleges jogrendi működés döntés-előkészítéséhez kapcsolódó koordináció szerve, amire figyelemmel teljességgel kizárt, hogy erre „ne jusson” megfelelő humán erőforrás.

Külön dilemma a „Mikor?” kérdés kapcsán az az időszak, amikor az ágazati válságkezelés folyamatban lévő feladatai a Kormány döntése alapján – a kialakult helyzet összetettségére, várható hatásainak súlyosságára vagy elhúzódó jellegére figyelemmel – összehangolt védelmi tevékenységgé változnak,⁹⁷ majd ezt követően az eszkaláció függvényében vagy visszakerülnek ágazati hatáskörbe, vagy különleges jogrend kihirdetésére kerül sor, amely időszakban szintén a Vbő. adta kereteket kell alkalmazni. Az ilyen időszakokban is meghatározó szerepet kell hogy vállaljon a központi szerv, hiszen a védekezés feladatai folyamatosan jelentkeznek, miközben a döntési centrum

⁹⁷ Mindez a fokozatosság alapelvének érvényesülését szolgálja, ugyanakkor a helyzet alakulhat úgy is, hogy egyáltalán nem kerül sor összehangolt védelmi tevékenységre, különleges jogrend kihirdetésére azonban igen.

és ezzel együtt a döntés-előkészítés elvárt folyamata változik. Adott esetben elegendő valamely hatóság döntése vagy az ágazati miniszter rendelkezése, minisztériumok együttműködése a helyzet kezeléséhez, míg összehangolt védelmi tevékenység esetében már jellemzően a Védelmi Tanács, illetve a Kormány döntése lesz szükséges. Ez utóbbi lesz meghatározó a különleges jogrend időszakában is, amikor a döntések hatásai a lakosság számára még inkább érzékelhetők lesznek, hiszen itt már széles körben lehetőség van az alapvető jogok korlátozására, a törvényektől eltérő szabályok alkalmazására. A Vbő. adta keretrendszer és az ennek végrehajtására kiadott rendeletek vagy a különleges jogrend időszaka előkészített tervezetek mindezt hivatottak biztosítani, a korábbinál lényegesen rugalmasabb szabályozás nagyobb mozgásteret ad a védekezés érdekében.

Ahogy láthatjuk, a „Mikor?” kérdés megfogalmazása esetén hiba lenne kizárólag a Vbő. vizsgálatára hagyatkozni, hiszen ez az a kérdés, amelynél az alapvető jogok korlátozása kifejezetten alkotmányos szinten meghatározott szempontok érvényesítését követeli. Önmagában az Alaptörvény kilencedik módosításának eredményeként a különleges jogrendi esetkörök számszerű csökkentése és az esetkörök tartalmi pontosítása – ideértve az Alaptörvény tizedik módosításának hatásait is – nem szűkítette a most már rendkívüli intézkedésre kizárólagosan jogosított Kormány jogkörét, hanem rugalmas kereteket és széles felhatalmazást ad. A védelmi és biztonsági szabályrendszer végrehajtásának legfontosabb célja a fenyegetés vagy már bekövetkezett krízis esetén a szükséges védekezés biztosítása, a helyzet kezeléséhez elkerülhetetlenül szükséges intézkedések során a jogkorlátozások szabályozott és jogállami követelményeknek megfelelő foganatosítása. A „Mikor?” kérdés tehát e vonatkozásban a végrehajtás kapcsán kifejezetten a válságidőszakokra vonatkozik, a Vbő. maga azonban a sikeres végrehajtás érdekében a felkészülés időszakát is magában foglalja.

Emellett a „Mikor” kérdés is megfogalmazható tágabb értelemben, nem kifejezetten a Vbő. tartalmára vonatkoztatva, hanem arra választ keresve, mikor és miért most került sor az új szabályok megalkotására. Ez a kérdés már sokkal inkább a „miért” fókuszú vizsgálatunkhoz kapcsolódik, amelyet a 3.2. alcím alatt taglaltunk. Elmondhatjuk: az új szabályozás a megváltozott biztonságpolitikai helyzetben nemcsak hogy időszerű, hanem nélkülözhetetlen is.⁹⁸

2.6. Hogyan? – A Vbő. alapvető intézményei

Részvizsgálatunk utolsó kérdése a „Hogyan?”, azaz milyen eszközökkel éri el a törvény, hogy a fentebb meghatározott célok teljesülhessenek.

Előjáróban le kell szögeznünk, hogy a nagy, működésben lévő rendszerek átalakítása nem lehetséges egyik napról a másikra, azaz a kitűzött célok elérése vélhetően hosszabb,

⁹⁸ A szabályozás szükségszerűségét alátámasztja az a tény, hogy az eredetileg 2023. július 1-jére tervezett hatálybalépést az Alaptörvény tizedik módosításával 2022. november 1-jére kellett módosítani annak érdekében, hogy a korszerűbb szabályozás birtokában rugalmasabb reakciókat adhasson az ország a nagyon is valós kihívásokra.

minimálisan középtávú folyamat eredménye lesz, amelynek első állomása maga az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. megalkotása.

A Vbő. azáltal, hogy eddig nem látott *részletességgel és egységes keretet* alkotva jelenik meg, önmagában is egyfajta kiindulópont és iránymutatás a védelmi és biztonsági tevékenységek szabályozása kapcsán. Az értelmező rendelkezések olyan alapként szolgálnak, amely nemcsak ebben a törvényben, hanem valamennyi más jogszabályban is felhívható. Az egységes fogalomhasználat segít elkerülni a szükségtelen párhuzamosságokat, illetve segíti a megértést, a kiszámíthatóságot, egyszersmind a jogbiztonságot⁹⁹ is szolgálja. A Vbő. alapfogalmai és alapintézményei – nagyon helyesen – mára már visszaköszönnek más kapcsolódó jogszabályokban, mi több, egyes jogintézmények kifejezetten összekapcsoltak a Vbő. válságkezelési rendelkezéseivel. Erre példaként hozható az új Hvt. 107. § szerinti honvédelmi válsághelyzet, amely élve a Vbő. 76. § (1) bekezdés i) pontjában kapott felhatalmazással, az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájaként nevesíti a honvédelemhez kapcsolódó sajátos intézkedésekre felhatalmazást biztosító, a különleges jogrendi kezelést ugyanakkor még nem szükségessé tevő válságidőszakot.

Ugyancsak kimutatható a logikai és szabályozási kapcsolat a kötelezettségrendszerben, amely így összességében szintén az egységesen dinamizált működés felé mutat. A védelmi és biztonsági kötelezettségek közül jó néhányat más jogszabály részletez, a Vbő. azonban deklarálja létezésüket, és a törvény által felállított egységes alapelvi rendszerbe emeli az ezekről való gondolkodást. Ebbe a körbe tartozik a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítése, a honvédelmi munkakötelezettség, amelyek részletszabályai a honvédelmi szabályozásban kapnak helyet, mégis a Vbő. kötelezettségrendszerének elemei is egyben. Ezzel a megoldással azt is elérte a jogalkotó, hogy a klasszikus honvédelmi kötelezettségek *mellett*, illetve azokon *túlmutatva* megjelenjen egyfajta nagyobb egységként a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere, kifejezve ezzel is azt, hogy a védelem komplexitása ma már nem szorítható be tisztán honvédelmi, rendvédelmi vagy más ágazatok keretei közé, a kapcsolódó kötelezettségrendszernek is komplexebbnek kell lennie a korábbinál.¹⁰⁰

A „Hogyan?” kérdés kapcsán meghatározó a tervezési rendszer törvényi szintű felépítése is. Korábban nem ismert részletességű és szigorú követelményeket meghatározó tervezési struktúra került a szabályozásba. Míg a „Mit?” kérdésre keresve a választ ezt egyszerű tárgyként fentebb már azonosítottuk, jelen esetben kifejezetten módszerként tekintünk a tervezésre.¹⁰¹ A többszintű és központosan koordinált tervezéssel a rendszer

⁹⁹ A jogbiztonság hazai alkotmánybírói gyakorlatban korábban és ma is érvként használt elemeiről lásd 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18].

¹⁰⁰ Ez hosszabb távon felvetheti az Alaptörvény pontosításának lehetőségét a szükségállapot vonatkozásában. A hatályos szabály XXXI. cikk (5) bekezdése például kizárólag honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében engedi meg a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek érvényesítését, miközben a különleges jogrendi rendkívüli intézkedések egységessége egyértelműen abba az irányba mutat, hogy nem kizárható egy ilyenfajta igény megjelenése szükségállapotot kiváltó körülmények kezelése kapcsán.

¹⁰¹ A tervezés jelentőségéről lásd Dwight D. Eisenhower levelét Hamilton Fish Armstrongnak: „Peace-time plans are of no particular value, but peace-time planning is indispensable”, továbbá „Plans are worthless, but planning is everything.” „In an emergency, the first thing to do is to take all the plans off the top shelf

valamennyi eleme rákényszerül arra, hogy eljárásait és célkitűzéseit összehangolja, mindemellett lehetővé teszi a feladatok beazonosítását, a felelősségi kérdések rendezését, adott esetben megalapozza az irányítói beavatkozást. Központi tervezés nélkül nincs megvalósítás, nincs hatékony költségfelhasználás, és a válságkezelés ágazati feladatai szigetszerűen épülnének fel, nélkülözve az összkormányzati szemlélet érvényesítését. A tervezés tehát mint folyamat és a tervek megvalósulásának monitoringja olyan eszközt ad a kormányzat kezébe, amellyel valós képet tud alkotni az ország védelmi képességeiről, válságkezelési felkészültségéről, és időben lehetősége nyílik az esetleges korrekciókra vagy új célok kitűzésére, amennyiben ezt a helyzet megkívánja.

A védelmi és biztonsági tervezés kapcsán felmerül a szintén a Vbő. által szabályozott védelmi és biztonsági célú felkészítés és mozgósítás rendszere, amelynek szintén van tervezési vonala.¹⁰² Az így kialakított Védelemgazdasági Alapterv a védelmi és biztonsági tervezési rendszer sajátos elemének tekinthető, hiszen tartalma szerint ez már a konkrét végrehajthatóságot, a felkészülést közvetlenül szolgáló tervdokumentum, részletessége túlmutat a stratégiai tervezési szinten még akkor is, ha tartalma rendkívül komplex és ágazatokon átívelő. Kutatásunk külön tanulmányban értékeli a nemzetgazdaság mozgósításának elemeit, ennek része az Alapterv is. Röviden az azonban kijelenthető e helyen is, hogy az Alapterv megalkotásának előírása is egy válasz a „Hogyan?” kérdésünkre, ez is eszköz a törvény alapcéljainak megvalósítására.

A gyakorlatok rendszerének kialakítása és az ellenőrzésének előírása¹⁰³ a törvényben, a tervezés, a szervezés, a képzés és kiképzés, a felkészülés, valamint a feladat-végrehajtás szintén lényeges módszer a védelmi és biztonsági reform végrehajtása érdekében. Az ellenőrzéssel és a gyakorlatozással mint módszerekkel egyrésztől elkerülhető, hogy a védelmi és biztonsági szabályozás rendszerének szakmai tartalma elavuljon, beazonosíthatóvá válnak az idejétmúlt vagy alkalmazhatatlan szabályok, másrésztől fokozható a végrehajtás hatékonysága, előmozdítható a védekezéshez szükséges feltételek tényleges rendelkezésre állásának biztosítása, erősíthető a begyakorlottság és az operatív működés.

Maga az ellenálló képesség és az ehhez kapcsolható programok összehangolása mint a Vbő. szabályozási tárgya is kezelhető egyfajta módszerként, ahogy azt fentebb már érintettük.

3. A védelmi és biztonsági kontextus újratervezése az Alaptörvény tizedik módosítása következtében: vissza a honvédelmi kontextushoz?

„A Vbő. kifejezett célja a védelmi biztonsági szabályozás átfogó megreformálása, egy többszintű kodifikációs folyamat megindítása és azon gyakorlati nehézségek kiküszöbölése, amelyek a ma hatályos szabályrendszer alkalmazása során napvilágra kerültek

and throw them out the window.” „But if you haven’t been planning you can’t start to work, intelligently at least”. GALAMBOS 1984: 1516 (Letter of 1950 December 31.).

¹⁰² Vbő. 25. § (1) „A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának irányait és összehangolt követelményeit a Védelemgazdasági Alapterv határozza meg.”

¹⁰³ Vbő. 72. § (2) bekezdés.

vagy legalább beazonosíthatóak, illetve azon hiátusok felszámolása is, amelyek abból erednek, hogy az elmúlt évtizedek béke éveiben ez a szabályozási terület kevésbé kapott figyelmet, nem volt cél az átfogó korszerűsítés, így egyes elemeiben meglehetősen »papírszagú«, irodának való megoldások érhetőek tetten, szemben a szükséges és gyakorlatban hatékonyan működő megoldásokkal.”¹⁰⁴

A védelmi és biztonsági reformnak az AT9M és a Vbő. együttes hatására épített elsődleges szabályozási koncepciójához képest az AT10M hatása két alapvetően eltérő módon tematizálható. Az egyik lehetséges értelmezés szerint a reform gyorsítása valósult meg, az alapvető célok fenntartása mellett. Ebben az értelmezésben a reform fordulónapján megvalósult készségi szint részleges beáldozásához képest a még csak elemeiben, teljességi hiátusokkal kialakított eszközrendszer rendelkezésre állása is olyan hozzáadott értéket hordoz, amely a „kellő felkészülési idő” leszkürítésének óhatatlan veszteségét meghaladja.

Egy felvethető ettől eltérő értelmezés szerint ugyanakkor az AT10M másik beavatkozása, az egyik különleges jogrendi tényállás (veszélyhelyzet) feltételrendszerének felülírása a hangsúlyos elem, amely a különleges jogrendi eszköztárral kezelni kívánt szituációkat végső soron az elvben lehetséges összehangolt védelmi tevékenység küszöb alatti válságkezelésének rovására terjeszti ki.

E szempontból nyilvánvalóan eltérő módon ítéltető meg a hatálybalépési fordulónapot megelőző és az azt követő időszak. A Vbő. hatálybalépése előtt rendelkezésre álltak még elvben megszűnő különleges jogrendi időszakok, így a megelőző védelmi helyzet is, amelyek a fordulónapi kivezetési problémákon túl alapvetően az eszkálációs hatás veszélye, illetve a tényleges válságkezelési cél szempontjából ítéltetőek meg. A veszélyhelyzet Covid-válságkezelésre alapított intézményrendszere az egészségügyi kihívás intenzitásának csökkenése miatt már nem volt fenntartható, alapvető kérdéssé vált így, hogy a válságkezelés gazdasági vagy katonai szegmensei az elsődlegesek. Feltételezve egy esetleges megelőző védelmi helyzet (vagy honvédelmi veszélyhelyzet) kihirdetethetőségi feltételeinek fennálltát az orosz–ukrán háború 2022. február 24-i kitörésére tekintettel, e szcenárió szerint a katonai felkészültség erősítése lehetett volna az alkotmányosan védett cél, a további különleges jogrendi beavatkozások ezzel szemben csak eszközszerepben nyerhettek volna mérlegelést.

Az AT10M ezzel szemben – megfordítva egy korábbi jogállamisági bírálat¹⁰⁵ logikáját – az addig a különleges jogrend fogalomköréből kizárt gazdasági válságkezelési eszközrendszert emeli a határon áttérjedő, tehát másodlagos veszélyhelyzeti szabályozás fókuszába. Míg az Alaptörvény kivételességi szabálya a gazdasági alkotmányossági elvárások alól a 36. cikk (6) bekezdése és 37. cikk (3) bekezdése alapján adott volt a különleges jogrendi időszakokra vonatkoztatva, direktén a gazdasági következmények kezelésére¹⁰⁶

¹⁰⁴ KÁDÁR 2022: 18.

¹⁰⁵ „To conclude, an economic collapse might serve as adequate reason for the constitution-maker to include economic crisis as one of the possible grounds for introducing a state of emergency.” KOVÁCS 2014: 5.

¹⁰⁶ „A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az ártrendeződő, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánkban biztosítani kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét. Magyarország felelőssége a háború elől menekülők ellátása, a háború miatti gazdasági

(is) hivatott különleges jogrenddé csak az AT10M szerinti veszélyhelyzeti kiegészítés „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” és következményeinek elhárítására utaló fordulatának beemelésével vált.

Akár a fegyveres konfliktus vagy háborús helyzet áttérjedésének megakadályozására szolgáló, elsődlegesen katonai eszköztárat, akár a következménykezelés gazdasági kivételességi szegmensét vizsgáljuk, végső soron az AT9M-en alapuló Vbő. katonai szubszidiaritási eszköztárán túlmutató kérdésekről van szó. Abból a szempontból ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás intézményrendszerének kialakítása során a Vbő. az eshetőségek meghaladásával a standardizálásra törekszik, végső soron a kiváltó okok kiterjesztése is becsatornázható az intézményrendszerbe.

3.1. A gyorsítási folyamat hatásai a felkészülésre

Ha egy reform eredetileg kidolgozott ütemtervéhez képest más kihívások kezelhetőségére való alkalmassá tételre hivatkozva gyorsításra kerül sor, annak következménye csak az elvárt optimum egyes elemeinek beáldozása lehet. Ha a szabályozás, a felkészülés és a tevékenység fázisait elkülönítve vizsgáljuk, a szabályozási elmaradások szintje a 2022. november 1-jei fordulónappal ténylegesen mérhető, a felkészítettség szempontjából viszont lényegesen nagyobbként valószínűsíthető.¹⁰⁷ Ezzel szemben a szabályozás (kihirdetett szegmensének) hatálybaléptetése esetén ugyanúgy elvárt az azonnali alkalmazási képesség, mint az új típusú veszélyhelyzet 2022. május 25-i azonnali kihirdetésekor.

Abban az esetben, ha a Vbő. elsődleges funkciója egy szemléletmód érvényesítésére hivatott keretrendszer meghatározása, végső soron nem lehetetlen elvárás az azonnali alkalmazhatóság. Ha a kapcsolódó törvényi szabályozási fázis (néhány időközben ismertté vált korrekciós szükséglet kivételével) és a kormányrendeleti szabályozás túlnyomó részben már lezajlott, a védelmi és biztonsági tervdokumentumok, illetve egyes miniszteri rendeleti szintű szabályok hiánya kevésbé akadályozó tényező, mint az esetlegesen elmaradó dereguláció kormányrendeleti továbbhatásai a leszűkült honvédelmi szabályozási tárgykör szempontjából.

Mindezekre tekintettel a fordulónap előbbre hozatalának jogi következményei felvállalható mértékű járulékos veszteségeknek tűnnek. Az összkormányzati szemlélet Vbő.-szempontból determináló jelentőségével összefüggésben ugyanakkor valószínűsíthető, hogy éppen a közszolgálati egységesítés vs. autentikus ágazati jogállási intézmények igénye között fennálló ellentét lehet az a részben ellenható makroszintű kihívás, amely a Vbő. hosszú távú megítélését determinálhatja.

károk minimalizálása, valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól.” Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végső előterjesztői indokolása (2022. május 24.). Általános indoklás első bekezdés.

¹⁰⁷ A szabályozás és a felkészítés koordinációja a 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 2022 októberére meghatározott 4. §-a szerint a Védelmi Igazgatási Hivatal tevékenységi fókuszja a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve szerinti kijelölést és a Vbő. 52. § szerinti feladatrendszer ellátását megelőzően.

A katonai jogállás 1996-os egységes szolgálati törvényből való kiválását, majd a honvédelmi, rendvédelmi és egészségügyi alkalmazotti jogállás önállósulását, ezáltal a munkajog közszolgálati szegmensének differenciálódását éppen az a szabályozási felfogás alapozta meg, hogy a szolgálatteljesítés körülményeit markánsabban befolyásolja a munkáltatói oldalon megjelenő állam közösségével szemben az ellátandó feladat sajátossága, az erre való felkészülés differenciáltsága. E felfogás folyamányi hivatkozásaként jelent meg a szervezetcentrikus érvelés azon eleme, amely szerint a honvédek és a honvédségi alkalmazottak, illetve a rendvédelmi szervek hivatásos állománya, valamint a rendvédelmi alkalmazottak tevékenysége annyira összefügg, hogy – az esetlegesen fellépő helyettesíthetőségi szituációk okán – működésük csak együttesen alkalmas a szervezeti folyamatosság biztosítására. Ennek folytán az alapjogok korlátozhatóságának tipikus szintet meghaladó mértéke is indokolható a szervezet működőképességének érdekében a civil alkalmazottak esetében is, ehhez esetlegesen a díjazás többletét is kapcsolva.

A védelmi és biztonsági szabályozás ehhez képest a szervezetek alapfeladataira épített érveléssel szemben a horizontális együttműködésre és a részleges helyettesíthetőségre helyezi a hangsúlyt, ami az egyes szolgálatteljesítési szabályok és juttatási rendszerek horizontális összehasonlíthatósága felé vezet, különösen a munkaerőpiaci kihívások hatásaira figyelemmel. Ha nagy tömegű, fizikaitevékenység-igényes kihívások kezelése érdekében alacsonyabb végzettségű csoportok határozott idejű szolgálatteljesítése válik szükségessé, a határvadászszázadok létrehozásának gyorsítása és *sui generis* jogállásának kialakítása végső soron megtöri a rendvédelmi szervek állományának hivatásos őrmesteri beosztásokkal kezdődő kialakíthatóságának rendszerét, visszahatva ugyanakkor a Honvédség szerződéses legénységi állományának foglalkoztatási körülményeire ugyanúgy, mint ahogyan mindez a magasabb rendfokozatú és követelményszintű honvédelmi és rendvédelmi állomány szolgálatteljesítési körülményeire is kihat.

A határvadász szervezeti egységek veszélyhelyzeti kormányrendelettel való kialakítása¹⁰⁸ így végső soron a katonák határőrizeti feladatokba való bevonásának azon szükségességét is oldja, amely eredetileg az önálló határőrizetre specializálódott, kettős minőségű fegyveres erő és rendvédelmi szerv, a Határőrség rendőrségi integrációjából eredt, és a készenléti rendőrség feladatrendszerébe való beolvadással, másodlagosan pedig a korábbi szolgálati nyugdíjra jogosult állomány 2012-t megelőző tömeges kiáramlásával valósult meg.

A Vbő. ehhez képest a feladatokba való kölcsönös bevonhatóság begyakorlására irányuló szándékával addig jelent működőképes alternatívát, amíg biztosítható a feladatokban való megjelenés „küszöb alatt tartásának” és begyakoroltathatóságának egyen-súlya: felkészítés nélkül az adott célra kiképzetlen állomány megjelenése a feladatellátás szempontjából a hatékonyságromlás veszélyét hordozza, az átjárhatósági szempontok túlzott jelentőségnyerése ugyanakkor az egyes feladatrendszerek elkülöníthetőségét kérdőjelezi meg hosszú távon. Miért feltételezhető, hogy lesz elégséges mennyiségű és minőségű szerződéses állományú katona, ha az összehasonlítható járandóságú

¹⁰⁸ Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet.

határvadász-állomány három évet követő kiválása rendszerszinten garantált, a katonák esetében viszont bármilyen veszélyhelyzet esetleges hatálya a határozott idejű jogviszony egyoldalú megszüntethetőségének, ezáltal a tervezhetőségnek tartósan akadályát képezi a konkrét feladatokban nem érintett állomány szempontjából is.

Ha valamilyen veszélyhelyzet hatálya 2020 novembere óta, tehát az AT9M országgyűlési benyújtása óta immáron az ötödik jogcím és hosszabbítás kombinációja alapján folyamatosan fennáll, végső soron a rendvédelmi állomány egyik szegmensében alakul ki ténylegesen a szerződéses (határozott idő) jogviszony, a honvédek esetében viszont valójában a differenciálás értelmét vesztheti az időmúláson alapuló jogviszonymegszűnés törvényi szabályának alkalmazhatatlansága folytán.¹⁰⁹

A NATO-csatlakozás időpontjához kapcsolódóan a külföldi békemissziók során megvalósuló szolgálatteljesítés, valamint a szerződéses állomány jelentősége eredményezték, hogy a katonákra nem terjed ki *a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény*. A honvédelmi feladatrendszer – a Vbő. által is hangsúlyozott – hazai fókuszának erősödése a szolgálatteljesítés szerződéses szegmensének halványodásával együtt hatva végső soron ismételten a fegyveres szervi átjárhatóság és közösség jogpolitikai érveit erősítheti, különösen az eltérő jogintézményeket esetlegesen megkérdőjelező bírósági döntések visszahatásaként.

A katonai különállást hangsúlyozó feladatrendszeri és szolgálatteljesítési szabályok ugyanakkor végső soron konkludálnak a Vbő. szellemiségével.

3.2. A jogrendszer horizontális korrekciói és a védelmi és biztonsági reform

Ellentétben az AT10M védelmi és biztonsági reform szempontjából történő értékelésével, ahol érvek és ellenérvek találhatók a folyamatossági és megszakíttósági szemlélet mellett is, a jogrendszer horizontális korrekcióinak szerepe egyértelműen ítélhető meg: szerepük a védelmi és biztonsági reform szempontjából akadályozó/késleltető jellegű.

E szempontból a területi védelmi bizottságok vezetői esetében a főispáni terminológiováltás talán a legkevésbé jelentős, mivel a 2022. november 1-jei hatálybalépés időpontjára a változás lezajlik, így az új területi védelmi igazgatási rendszer már a kormány megbízotti tisztség jogutódlásának figyelembevételével kezdi meg működését, a korrekció tehát csak a fordulónapot megelőzően esetlegesen előkészített tervezetek és felkészítő anyagok frissítését teszi szükségessé.

Köztesnek minősíthető a vármegyei terminológiára áttérés, az Alaptörvény tizenegyedik módosításának hatása a védelmi és biztonsági reform szempontjából, mivel annak 2023. január 1-jei fordulónapja két hónappal követi a védelmi és biztonsági reformot. (Az már más kérdés, hogy konkrét fordulónap vagy negyedév/félév kezdetéhez kötődő

¹⁰⁹ Elgondolkoztató párhuzam, hogy a békeidejű sorkötelezettség megszűnését megelőzően a katonai szolgálat és a polgári szolgálat közötti választás arányát jelentős mértékben befolyásolta a szabadságelvű korszellem mellett a szolgálattal egyidejűleg végezhető esti vagy levelező rendszerű felsőfokú tanulmányok megvalósíthatósága: mindez sorkatonaként kizárt volt, a hosszabb ideig tartó polgári szolgálat viszont ténylegesen a felsőfokú tanulmányok idővesztéség nélküli folytatását tette lehetővé.

hatálybalépés közül az utóbbi technika a tipikus.) A fordulónapok eltérésének következménye a végrehajtási joganyag érintett részének – terminológiai szempontú – kétlépcsős hatálybalépése. Mindez arra tekintettel inkább ügyviteltechnikai nehézség, hogy a fejleceket/bélyegzőket stb. a működés megkezdését követően röviddel felül kell vizsgálni, ennek elmaradása ugyanakkor akár a nem orvosolható formahibák miatti érvénytelenség veszélyét is hordozhatja például a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség hatálya alá vonás eredendő ellenérdekeltséget feltételező ügyféli pozíciója alóli mentesülés lehetősége szempontjából.

Ennél is jelentősebb lett volna a kockázat, ha a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény¹¹⁰ a megye/vármegye szócsere helyett a több történeti vármegyei előzménnyel bíró megyék szétválasztását irányozta volna elő, mert ez a védelmi és biztonsági igazgatás területi szintjének működőképessége szempontjából értékelhető kihívást is eredményezett volna, kivételes esetekben a megyei és járási szint összezsúszásával.

A védelmi és biztonsági reform szempontjából ennél is relevánsabb képességvesztés kockázatát hordozza a védelem-egészségügy 2023. január 1-jei fordulónapú átszervezése, amelynek következtében az egészségügy-irányítás belügyminiszterhez integrált általános rendjéhez képest le kell választani a honvédelmi irányítás alatt maradó kapacitásokat (katona-egészségügyi képességek) az általános irányítási rendbe integrálódó kórházi intézményrendszerről. E – költségvetés-szerkezeti kihatásokkal is járó – folyamat védelmi és biztonsági szemléletű olvasata szerint az egészségügyi ellátórendszer mint a nemzeti ellenálló képesség egyik szegmensét jelentő intézményrendszer egészének képességi szintje összességében nem csökkenhet.

Formálisan hasonló kihívásokat eredményez a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási és felügyeleti rendjének újraalkotása azzal a lényeges eltéréssel, hogy e folyamat a védelmi és biztonsági reform fordulónapjáig lezajlott, így – az előkészítésben érdekelt szereplők módosulásán túl – elvben nem járhat érdemi akadályozó következményekkel.

Az alcím összefoglalásaként megállapítható tehát, hogy a védelmi és biztonsági reform új intézményrendszere működésének első felének sikeressége szempontjából döntően a kormányzati szerkezet választásokat követő átalakulásához, másodlagosan pedig a területi közigazgatási szint felülvizsgálatához kötődve olyan reformok is tényezővé váltak, amelyek célrendszere a reformtól független változóként értékelhető.

¹¹⁰ Valószínűleg jogalkotás-történeti rekord, hogy az új Haktv. első módosítását – a késleltetett hatálybalépésre tekintettel – az azonos napon elfogadott és azonos *Magyar Közlöny*-ben, következő sorszámmal kihirdetett 2022. évi XXII. törvény végezte el. Ennek következtében a törvényjavaslat köztársasági elnöki aláírásra megküldött változata (www.parlament.hu/irom42/00559/00559-0012.pdf 70. lap) eleve nem lehetett teljes, illetve a törvények kihirdetési sorrendje is kötött volt.

3.3. A kihívási fókusz változásának hatása / a Vbő. változó szerepe?

Hipotézisünk utolsó, de a védelmi és biztonsági reform sikere szempontjából alapvető kérdése mégis annak mérlegelése, hogy az AT10M végső soron újrapozicionálta-e a Vbő. szerepét a jogrendszerben azzal, hogy a különleges jogrendi küszöböt alacsonyabb szinten, a békeidőszaki összkormányzati válságkezelés „területéből” elfoglalva határozta meg.

E kérdés szempontjából figyelemmel kell lennünk arra a tényre, hogy a különleges jogrendi fogalmak feltételrendszere a Vbő. intézményrendszere szempontjából végső soron nem determináló tényező. A különleges jogrend kihirdetése a kormányzati mérlegelési szabadság körébe tartozik, így a feltételek megvalósulása sem eredményezi automatikusan az érintett különleges jogrend kihirdetését. Az csak bevezethető alternatíva marad, amelyhez képest az összehangolt védelmi tevékenység és egyéb küszöb alatti kormányzati válságkezelési intézkedések alkalmazhatósága változatlanul alkalmazható opció.

Ahogyan a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet fogalmát az AT9M eleve is újraalkotta, ehhez képest a veszélyhelyzet újabb értelmezési tartományának bekapcsolása az AT10M során a Vbő. egyes fejezetei között hangsúlyáthelyezést eredményez csak, az intézményrendszer elemeinek változását ugyanakkor önmagában nem váltja ki. Végső soron az érdemi változás a különleges jogrendi intézkedések szükségességi és arányossági mérlegelési tartomány melletti ténylegesen nyitott szabályozása, illetve az összehangolt védelmi tevékenység nyitottabb fogalmához társított, de törvényileg taxált eszközrendszer zártsága között áll fenn.¹¹¹

E szabályozási megoldás következménye ugyanakkor, hogy a jelentős átfedéseket tartalmazó különleges jogrendi feltételrendszerek szempontjából a különleges jogrendi intézkedések nem kapcsolódnak konkrét tárgykörökhöz, csak az Alaptörvény szerinti általános feltételekhez. Ennek megfelelően a két releváns, 2022. november 1-jétől hatályos felhatalmazás valamennyi kihirdetett különleges jogrend esetében az 53. cikk

¹¹¹ „A Vbő. 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 Vbő. ennek kereteit teremti meg, a Kormány az adott helyzetben rendeltel dönthet arról, hogy összehangolt védelmi tevékenységet rendel el, amivel egyidejűleg meghatározza az irányítása alá tartozó szervek együttműködésének részletes szabályait. [...] A Vbő. lényeges eleme a különleges jogrendi rész, amely új megközelítésben szabályozza az elrendelhető rendkívüli intézkedéseket. A ma hatályos szabályok gyakorlati alkalmazása során számos esetben bizonyosodott, 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. 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. Fokozatosságot itt tehát az alapelvi deklaráció biztosít, nem pedig az intézkedések erősorrendbe állítása.” KÁDÁR 2021: 8.

(1) bekezdése, illetve a hadiállapot vagy szükségállapot kezdeményezési időszakára az 54. cikk (1) bekezdése. E két alaptörvényi felhatalmazáshoz képest valamennyi sarkalatos törvényi tartalmi szabályozás fogalmilag csak korlátozást eredményezhetne, így a Vbö. 80–81. §-ai csak célrendszeri és szükségességi/arányossági szempontokat határoznak meg, preferálva az alapjogi korlátozásokat azok felfüggesztésével szemben.

A Vbö. 80. § (4) bekezdése szerinti kezdeményezési időszak intézkedéseinek vonatkozásában további korlát a szükséges beavatkozások azonnaliságának igénye, a kiváltó események megelőzésére, kezelésére és felszámolására, vagy az ebből eredő káros hatások megelőzésére vagy elhárítására irányuláson túl. A mérlegelés szempontjából szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy a (2) bekezdés szerinti felsorolás az f) pont miatt nyitott, így az a)–e) pontok szerinti tipikus célrendszeri felsorolás (személyes szabadság és életkörülmények, gazdaság- és ellátásbiztonság, biztonsági célú közösségi korlátozások és lakossági tájékoztatás, állami és önkormányzati működés, a törvényes rend, közbiztonság és közrend megóvása, valamint helyreállítása, illetve az országvédelem és országmozgósítás) mellett ténylegesen bármilyen kapcsolódó tárgykör felé tovább bővíthető.

Összességében a Vbö. elemeinek mindkét szabályozási szegmens működőképeségét biztosítaniuk kell: a fejezetek közötti alkalmazási hangsúlyok esetleges eltolódása a védelmi és biztonsági reform sikerességének megítélésénél semleges szempont. A válságkezelési hatékonyság és a nemzeti ellenálló képesség erősítése tekintetében bármelyik szegmens hozzáadott értéke összességében számításba vehető. A válságkezelés és a különleges jogrendi működés eltérése szempontjából ugyanakkor egy lényegesen eltérő következményre fel kell hívni a figyelmet: a békeidőszaki válságkezelés jogi keretrendszere kötött, így a felhatalmazások előzetesen kitölthetők, vagy legalábbis előkészíthetők.

A különleges jogrendi szabályozások esetében viszont a nyitott taxáció rendszeréről a szükséges és arányos korlátozások irányába történt elmozdulás azzal a metodikai korláttal jár, hogy kidolgozhatók ugyan a tipikusan beavatkozásigényes területek egyes típusintézkedései, azonban azok konkrét mértéke nem aktualizálható, és a lista nem tekinthető egyetlen időpillanatban sem véglegesnek, mivel a beavatkozás terjedelme a jogrendszer aktuális állapota (mitől szükséges eltérés), illetve a kihívás kezelése érdekében szükséges eszközök (eltérő szabályozási célok és eszközök mélysége) mint független változók által egyidejűleg determinált.

Ehhez képest is rendszerszinten eltérően lenne értékelhető, ha a biztonsági kihívások komplexitására épített mátrix dominánsan a hagyományos katonai kihívások szempontjából válna egydimenzióssá. Ez esetben a szabályozási hipotézis dőlne meg, amely a komplex válságkezelési képességek kialakíthatósága helyett kizárólag a katonai értelmezési tartomány elősegítésére alkalmasság szempontjából mérlegelné a reform értékét.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter (2022): Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz). *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/29. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/EfGBc>
- CARMENT, David – BELO, Dani (2018): *War's Future: The Risks and Rewards of Grey-Zone Conflict and Hybrid Warfare*. Calgary: Canadian Global Affairs Institute. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/pb2vt>
- CHRISTENSEN, Tom et al. (2016): Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94(2), 316–332. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
- CRAIG, Jones A. (2016): Lawfare and the Juridification of Late Modern War. *Progress in Human Geography*, 40(2), 221–239. Online: <https://doi.org/10.1177/0309132515572270>
- CSIZNER Zoltán (2020): A magyar hírszerző és elhárító szervek története 1918-tól a II. világháború végéig. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8(2), 18–39. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.2.2>
- DENT, Kate Jean (2021): *Lawfare and Legitimacy: The Wicked Problem of Judicial Resilience at a Time of Judicialisation of Politics in South Africa*. PhD-disszertáció. University of Cape Town Faculty of Law Department of Public Law. Online: <https://open.uct.ac.za/handle/11427/35641>
- DUNLAP, Charles J. (2015): Introduction to the Concept of Lawfare. In MOORE, John Norton – ROBERTS, Guy B. – TURNER, Robert F. (szerk.): *National Security Law & Policy*. Durham: Carolina Academic Press, 823–838. Online: [Layout 1 \(duke.edu\)](https://www.duke.edu/layout/1)
- DUNLAP, Charles (2017): Lawfare 101. A Primer. *Military Review*, 2017. május–június. 8–17. Online: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6100&context=faculty_scholarship
- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. Online: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf
- FARKAS Ádám (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/39. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/EfGBc>
- FARKAS Ádám – SPITZER Jenő (2021): Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/18. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/JQMcZ>
- GALAMBOS, Louis szerk. (1984): *The Papers of Dwight David Eisenhower*. XI. kötet. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- GALIANA, David (2019): *The 5WIH Method: Project Management Defined and Applied*. Online: www.wimi-teamwork.com/blog/the-5wlh-method-project-management-defined-and-applied/
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2020): Az alapjogok korlátozása. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András). Online: <https://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa>
- GERMUSKA Pál – HORVÁTH Miklós (2020): *A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945–1990*. Budapest: Magyar Nemzeti Levéltár. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/15213>

- GIEGERICH, Bastian (2016): Hybrid Warfare and the Changing Character of Conflict. *Connections*, 15(2), 65–72. Online: www.jstor.org/stable/26326440?searchText=&searchUri=&ab_segment-s=&searchKey=&refreqid=excelsior%3A0076cb097ec41f2f664e000921108499&seq=8#metadata_info_tab_contents
- GIUSTI, Serena – PIRAS, Elisa szerk. (2021): *Democracy and Fake News. Information Manipulation and Post-Truth Politics*. London – New York: Routledge. Online: <https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/46727/oa-9781000286731.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- GOSZTONYI Gergely (2022): *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig. A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- HOFFMAN, Frank G. (2009): Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Force Quarterly*, 52(1), 34–39. Online <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/6pIFh>
- Honvédelmi Minisztérium (2021): *Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban*. 2021. május 8. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-minisztériumban.html>
- JÓIÁRT Krisztián (2019): A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrajnai tapasztalatok tükrében. *Hadtudomány*, 29(1–2), 49–60. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2019.29.1-2.49>
- JUHÁSZ István (2022a): A NATO országok reziliencia stratégiájának és reziliencia terveinek nemzetközi összehasonlítása – kitekintések és kapcsolódási pontok a nemzeti tervek kidolgozásához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/34. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/rcUUB>
- JUHÁSZ István (2022b): A nemzeti ellenálló képesség és nemzetbiztonság (A nemzeti reziliencia, a kritikus infokommunikációs infrastruktúrák és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének kapcsolata). *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/7. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/i4XZJ>
- JUHÁSZ István (2022c): Future Resilience–Global Environmental Changing and National Security in 2050 and Beyond Resilience. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/24. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/htM0T>
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/jJ28W>
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/8. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KÁDÁR Pál – KESZELY László (2022): A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/20. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/gW5Oz>
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/21. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/dRBek>

- KESZELY László (2013): Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In TOKOVICZ József et al.: *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 29–71. Online: https://hmvedelmiigazgatas.kormany.hu/download/2/f6/31000/04_2013_Az_atfogo_megkozelites_es_vedelmi_igazgatas.pdf
- KESZELY László (2019): A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 9–28. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/B9iuB>
- KESZELY László (2021): A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/6. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Gxu8c>
- KESZELY László – VARGA Attila Ferenc (2022): A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/27. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/uYy1B>
- KITTRIE, Orde F. (2016): *Lawfare. Law as a Weapon of War*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- KONCSEK Rita (2021): Ellátási problémákat okoz a járvány. *Világgazdaság*, 2021. október 11. Online: www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2021/10/ellatasi-problemakat-okoz-a-jarvany-2
- KOVÁCS, Kriszta (2014): *After the Economic Crisis – In a State of Exception?* Report, Strasbourg, 8 July 2014. CDL-JU(2014)013. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2014\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2014)013-e)
- LAKATOS László – VARGA Attila Ferenc (2016): A magyar honvédelmi igazgatás. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi, 159–211.
- MOLNÁR Ferenc (2021): A reziliencia kérdése és a NATO. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/15. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/DRr5h>
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila szerk. (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- PETRUSKA Ferenc (2021): *Lawfare. A joggal való hadviselés egyes kérdései*. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/j0C9x>
- PORKOLÁB Imre (2015): Hibrid hadviselés: új hadviselési forma, vagy régi ismerős? *Hadtudomány*, 25(3–4), 36–48. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2015.25.3-4.36>
- REICHBORN-KJENNERUD, Erik – CULLEN, Patrick (2016): What is Hybrid Warfare? *Norwegian Institute of International Affairs Policy Brief*, 2016/1. Online: https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2380867/NUPI_Policy_Brief_1_Reichborn_Kjennerud_Cullen.pdf
- RESPERGER István (2018): A hibrid hadviselés. In RESPERGER István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 21–31. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/j0C9x>
- STARLING, Clementine G. (2022): What Exactly Is a “Gray Zone,” and How Has this Concept Developed in a Post-Cold War World? *Atlantic Council*, 2022. február 23. Online: www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/todays-wars-are-fought-in-the-gray-zone-heres-everything-you-need-to-know-about-it/what
- STERN, Eric K. (2003): *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm: Swedish National Defence College. Online: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.3243&rep=rep1&type=pdf>

- Szétszakadtak az ellátási láncok, felrobbantak az alapanyagárok (TOP10 sztori – 3.). *Portfolio.hu*, 2021. december 29. Online: www.portfolio.hu/global/20211229/szetszakadtak-az-ellatasi-lancok-felrobbantak-az-alapanyagarak-top10-sztori-3-518464
- TILL Szabolcs Péter (2021): A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/qMTIv>
- TILL Szabolcs (2022): *Különleges jogrend 2020–2023*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- VACCARI, Cristian – CHADWICK, Andrew (2020): Deepfakes and Disinformation: Exploring the Impact of Synthetic Political Video on Deception, Uncertainty, and Trust in News. *Social Media + Society*, 2020. január–március, 1–13. Online: <https://doi.org/10.1177/2056305120903408>
- VIKMAN László (2021): A közműszolgáltatások és a reziliencia egyes kérdései, különös tekintettel a kiberbiztonságra. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/14. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ehC2g>
- WELLMANN, Barry (2019): The Network Community: An Introduction. In WELLMANN, Barry (szerk.): *Networks in the Global Village*. New York: Routledge, 7–54.
- ZÁKÁNY Péter (2022): A védelmi és biztonsági tervezés rendszerének alapvetései, összefüggések feltárása a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel, a fejlesztések lehetséges irányainak beazonosítása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/FRK79>

Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)

2022. évi XLII. törvény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről

2022. évi XXXII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról

2022. évi XXII. törvény a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról

2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről (új Haktv.)

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2022. évi VI. törvény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról

2021. évi CXLII. törvény a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi VII. törvény Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a katonai repülés területén folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (Be.)
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.)
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (régí Hvt.)
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.)
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.)
1993. évi CX. törvény a honvédelemről
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
- 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
- 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgákra vonatkozó szabályokról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet a védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről
- 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről
- 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről
- 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
- 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről
- 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről
- 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről
- 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

- 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata, ENSZ, 1948
- Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950
- Egyezmény a hadrakelt fegyveres erők sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949
- Egyezmény a tengeri haderők sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról, Genf, 1949
- Egyezmény a hadifoglyokkal való bánásmódról, Genf, 1949
- Egyezmény a polgári lakosság háború idején való védelméről, Genf, 1949
- 3325/2022. (VII. 21.) AB végzés
- 7/2016. (IV. 6.) AB határozat
- 50/2001. (XI. 29.) AB határozat
- 4/1993. (II. 12.) AB határozat
- 26/1992. (IV. 30.) AB határozat
- Végző előterjesztői indoklás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. *Indoklások Tára*, 2021/83, 1208–1222.
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végző előterjesztői indoklása (2022. május 24.). Online: www.parlament.hu/irom42/00025/00025ind03.pdf
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2021): Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum. Strasbourg, 3 June 2021 Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law IV. 8. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2021\)045-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2021)045-e)
- NATO (1999): *The Alliance's Strategic Concept (1999). Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.* Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm
- NATO (2022): *NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.* Online: [290622-strategic-concept.pdf \(nato.int\)](https://www.nato.int/docu/summit/2022/20220629-strategic-concept.pdf)

A nemzeti ellenálló képesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása¹

Bevezetés

E tanulmány sorai a 2022-es orosz–ukrán háború nehéz napjaiban íródtak, amely sajnálatos aktualitást ad a kifejtendő témakörnek, egyben a konfliktus elsődleges tapasztalatai jelentősen befolyásolják a nemzeti ellenálló képességgel kapcsolatos közelmúltbeli, illetve jelenlegi gondolkodásunkat. A reziliencia mint új fogalom a Krím félsziget 2014-es megszállása kapcsán robbant be a szakirodalomba, és a szerzők azt elsősorban és döntő mértékben a hibrid hadviseléshez kötötték annak leghatékonyabb ellenszereként aposztrofálva. Abban is egységesnek mutatkozott a szerzők álláspontja, hogy a hibrid konfliktus szereplői tulajdonképpen már korábban is meglévő eljárásokat, technikákat alkalmaznak, ugyanakkor a posztmodern társadalmak fokozottan sebezhetők az ilyen jellegű támadásokkal szemben, továbbá a modern technológia lehetővé teszi a támadó fél akcióinak az eddigénél nagyságrendileg hatékonyabb szinkronizációját.

A közelmúltban immáron nyíltan is kirobbant orosz–ukrán háború azonban rámutatott arra, hogy egyrészt milyen „könnyű” az átjárás a hibrid és a hagyományos háború között, mennyire tud a kettő egyszerre, egymást kölcsönösen erősítve működni, de talán ennél is jelentősebb felfedezés, hogy az ellenálló képesség ugyanolyan hatékony ellenszere lehet a hagyományos fegyveres támadásnak is, mint a hibrid jellegű fenyegetéseknek. Természetesen ez sem a semmiből hirtelen előbukkant jelenség, hiszen számos hasonló történelmi példa hozható nemcsak a fegyveres ellenállás, hanem a békés eszközök alkalmazása terén is. Elég, ha csak a napóleoni háborúkra emlékezve megemlítjük Spanyolország példáját, ahol a helyi lakosság elszánt és kitartó ellenállása rendkívül megnehezítette a francia megszálló csapatok helyzetét, sok fejfájást okozva a császárnak. A második világháború során a német hadseregnek különösen nagy nehézséget okozott Dánia és Hollandia elfoglalása és igazgatása, mivel a lakosság erőszakmentes ellenállásba kezdett. A dánok gépeket romboltak, nem vásároltak németek által üzemeltetett boltokból, szándékosan nem dolgoztak olyan hatékonyan, akaratlagosan selejtet gyártottak. Amikor 1968-ban a Szovjetunió és a Varsói Szerződés intervenciót kezdeményezett Csehszlovákia ellen, a lakosság békés eszközökkel állt ellen, így a szovjet hatalom a tervezett négy nap helyett csak nyolc hónap alatt tudta megszilárdítani az új szovjetbarát hatalmat.

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

2014-ben Ukrajna nagyszámú orosz kisebbségével, az ukrán nemzeti identitás gyengeségeivel, a központi hatalom és a vidék ellentétével, az orosz média túlsúlyával és a krími orosz bázissal gyakorlatilag ideális terep volt a hibrid típusú hadviselésre. Ilyen körülmények között a Krím félsziget annektálása nem könnyű feladat, hanem gyakorlatilag erőfeszítés nélküli gyakorlat volt Oroszország számára. Kelet-Ukrajnában már nem volt olyan sikeres a hibrid hadviselés, és idővel Oroszország kénytelen volt hagyományosabb eszközökhöz nyúlni, például nyíltan orosz katonákat küldeni a régióba.

2022-ben azt látjuk, hogy Oroszország 2014-ben példátlan sikerrel bevált stratégiája most messze nem hozta a várt eredményt, pedig az orosz fél nagyságrendileg nagyobb katonai és nem katonai eszköztárat sorakoztatott fel és vetett be a gyors siker érdekében. E stratégiai meglepetés egyik legfontosabb tényezője nem más, mint Ukrajna ellenálló képességének hihetetlen mértékű fejlődése, beleértve ebbe az állami vezetést, a hadsereget, valamint a lakosságot. Mindez joggal vetheti fel annak igényét, hogy az ellenálló képesség kérdéskörét jóval tágabban szemléljük, a hibrid fenyegetések mellett vizsgáljuk annak helyét, szerepét a hagyományos fegyveres konfliktusok esetében is. Ez utóbbi magával vonzza a klasszikus értelemben vett, többnyire a támadást megelőző időszakra jellemző reziliencia mellett a már támadás alatt álló vagy megszállt ország, országrész fegyveres ereje, valamint lakossága által kifejtett „ellenállás” (resistance) bevonását a téma tárgyalásába, illetőleg indokolt lehet a két témakör (resilience-resistance) együttes, kölcsönhatásban történő vizsgálata.²

Az orosz hibrid hadviselés alapvonalainak kirajzolása Valerij Geraszimov vezérkari főnökhöz kötődik. Geraszimov egy 2013-ban megjelent cikkében „új generációs hadviselésről” beszél, amelyben katonai, diplomáciai, gazdasági, politikai és egyéb nem fegyveres eszközöket – mint például a médiát, az internetet – vetnek be a fegyveres erővel összhangban.³ Geraszimov úgy érvel, hogy ezen eszközök kombináltan sokkal hatékonyabbak lehetnek stratégiai célok elérése érdekében, mint a katonai erő önmagában történő alkalmazása.

Mark Galeotti amerikai kutató, az orosz biztonságpolitika egyik legelismertebb és leg többet idézett szakértője szerint számos oka van annak, hogy Oroszország a hagyományos katonai doktrínák helyett egyre inkább a hibrid hadviselésre hagyatkozik. Bár létszámát tekintve még mindig nagy, azonban a gyakorlatban elavult és alacsony hatékonyságú haderővel rendelkezik. Kicsit nyersen fogalmazva egy gazdaságilag Olaszország és Brazília szintjén lévő ország szeretne globális nagyhatalomként fellépni, ezért Oroszországnak gyakorlatilag nincs is más lehetősége, mint más, nem szokványos katonai eszközökhöz nyúlni. Oroszország ezért aránytalanul nagy erőforrásokat allokált az elmúlt években hírszerzési kapacitásainak megerősítésére. Hírszerzési ügynökségeit nemlineáris hadviselésben szeretné alkalmazni, úgy, hogy dezinformációkat terjesszen más országokban, lázadásokat segítsen elő, illetve kommunikációs zavarokat idézzon elő. Végezetül szintén

² A resistance mint fogalomkör nem tárgya a jelen tanulmánynak, azonban célszerűnek mutatkozik a további kutatások során behatóbban foglalkozni a témakörrel. A fentebb hozott történelmi példák (Spanyolország, Dánia, Hollandia, Csehszlovákia) mindenesetre jellegükben közelebb állnak a resistance fogalomköréhez, mint a klasszikus értelemben vett rezilienciához.

³ GALEOTTI 2014.

rengeteg erőforrást öltek bele abba, hogy konkurenciát állítsanak fel a nyugati médiának. Ebben kiemelt szerepet játszik az RT nemzetközi televíziós csatorna, amely az információs háború egyik legfontosabb eszköze. A csatorna célja, hogy saját üzeneteivel aláássa a nyugati médiát, és megnyerje más országok lakosságának a szimpátiáját.⁴

Az alapvető orosz katonai stratégiai gondolkodást jól nyomon lehet követni Csekinov és Bogdanov írásában. A két szerző a már említett „új generációs hadviselés” gyakorlati lebonyolítását két szakaszban képzei el. A kezdő szakaszban, Geraszimovval egyetértésben, egy rendkívül intenzív, több hónapos nem katonai művelet indul, amelyben a gazdasági, diplomáciai, politikai, ideológiai, pszichológiai és információs eszközök dominálnak. Ezzel összhangban egy nagymértékű propagandaművelet is elindul, amelynek célja a civil lakosság fellázítása, illetve a haderő moráljának megtörése. Az átfogó művelet része a célország politikai elitjének, illetve a haderő vezetőinek megvesztegetése, diszkreditálása, tehát a központi hatalom célzott meggyengítése.⁵

Ha végigkövetjük Oroszország Ukrajna elleni háborúját, illetve a hivatalos orosz álláspontban megfogalmazott politikai, stratégiai célkitűzéseket, akkor azt láthatjuk, hogy Oroszország pontosan ezekből a „kottákból” játszik. Ez nem meglepő, mivel igyekszik követni a 2014-ben sikeresnek bizonyult metódusokat, amelyekkel azonban most legjobb esetben is csak részlegesen érték el a kitűzött célokat. Beigazolódott, hogy a hibrid hadviselés legjobb ellenszere valóban a nemzet magas szintű ellenálló képessége, és mivel Ukrajna 2014-hez képest e téren is jelentős előrelépést tudott elérni, nem sikerült az ukrán központi hatalom meggyengítése, nem tudták a civil lakosságot fellázítani a kormány ellen még a nagyszámú orosz lakossággal rendelkező városokban sem, nem tudták megtörni sem a hadsereg, sem a lakosság morálját, ellenkezőleg, az csak erősödött a háború folyamán. A hibrid módszerek sorozatos kudarca miatt az orosz vezetésnek végül nem maradt más választása, mint fokozni a hagyományos hadviselés terén kifejtett erőfeszítéseket egyre nyersebb, brutálisabb formában. Azt azonban mindenképpen hozzá kell tenni, hogy ezzel együtt nem hagyott fel az egyéb hibrid technikák, mint például kibertámadás, gazdasági, politikai nyomásgyakorlás, médiaháború alkalmazásával sem, tehát összességében továbbra is hibrid jellegű konfliktusról beszélhetünk, amelyben jelentősen megnőtt a hagyományos katonai erők, eszközök alkalmazásának a szerepe.⁶ Mindezt alátámasztja az is, hogy a hivatalos orosz állásfoglalás mindvégig kitartott amellett, hogy nem háborút indított Ukrajna ellen, hanem „különleges katonai műveletet” folytat.

A mindenki számára meglepetést okozó ukrán ellenállás sikerességét a saját nemzeti ellenálló képességen kívül még egy tényező támogatja meglehetősen nagy hatékonysággal: a nemzetközi közösség, ezen belül különösen a NATO és az EU együttes, összehangolt és eltökélt támogatása. Mindez rámutatott, hogy az eddig papíron jól mutató szövetségi szintű ellenálló képesség a gyakorlatban is működőképes, és valóban komoly „elrettentő erőt” tud képviselni egy agresszorral szemben, bár az igazsághoz

⁴ GALEOTTI 2016.

⁵ CHEKINOV–BOGDANOV 2013.

⁶ A hibrid hadviselés alapsémájának tekinthető 4 : 1 arány a nem katonai eszközök javára az orosz–ukrán háborúban jelentősen eltolódni látszik a katonai eszközök irányába.

az is hozzátartozik, hogy ahhoz nem volt elegendő, hogy megelőzze a háborút, vagyis a reziliencia preventív jellege az akut válsághelyzet kitörését megelőző időszakban nem tudott megfelelőképpen érvényesülni.

1. Az ellenálló képesség fogalma

Az ellenálló képesség fogalma körül zavar alakult ki a biztonságpolitikai kutatásokban, egyfajta felkapott kifejezés lett, amit azonban szinte mindenki másképpen értelméz. Az ellenálló képesség (resilience) fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott reagáló-, illetve fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együtt hatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától a közgazdaságtanig és a menedzsmenttanulmányokig, idővel pedig a biztonságpolitika tudományterületén is elterjedt a fogalom használata. Az elterjedés napjainkra olyan mértéket öltött, hogy talán nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a biztonságpolitikai gondolkodás egyik alaptézisévé vált. A biztonságpolitikában resilience alatt elsősorban az államok, a társadalmak felkészültségét és „ellenálló képességét” (societal resilience) értjük a különböző fenyegetésekkel szemben. Tehát egyfajta adaptációs képességről beszélünk.

A societal resilience azért lehet kiemelten fontos a biztonságpolitika számára, mert szakértők szerint egyfajta elrettentő erő képviselhet a hibrid hadviseléssel szemben. Egy ország elleni támadás megállítható pusztán azzal, hogy a megtámadott ország fejlett ellenálló képességgel rendelkezik. Mivel a hibrid hadviselés egyik alapeleme a másik ország társadalmi és politikai rendjének az aláásása, a magas szintű societal resilience esetén a támadás eleve bukásra lehet ítélve. Így az ellenálló képesség lényege az, hogy az adott ország meggyőzze lehetséges támadóit arról, hogy társadalma elég erős és összetartó ahhoz, hogy bármilyen hibrid típusú támadást elhárítson. Hiszen egy racionálisan gondolkodó és fejlett társadalom, amely bízik politikai és gazdasági rendszerében a stabilitásában és igazságosságában, nehezen mobilizálható saját kormánya ellen, és az ellenséges propaganda és a dezinformációk süket fülekre fognak találni.⁷

A fentiekhez hasonló jelenséget tapasztalhatunk Ukrajnában is, ahol az oroszok elsődleges célkitűzése, a kijevi központi hatalom meggyengítése, majd egy villámháborús jellegű katonai akció általi elmozdítása kudarcba fulladt. Nem sikerült az ukrán lakosság döntő részét „átállítani”, az erre irányuló törekvések napok alatt megtörttek a nem várt ukrán társadalmi ellenálló képességen, aminek következtében az agresszor kénytelen volt alapvető mértékben áttevezni a katonai műveleteit olyan területekre koncentrálva, ahol nagyobb eséllyel támaszkodhat az elsősorban orosz ajkú lakosság támogatására, és ezzel összefüggésben kisebb ellenállásra számíthat.

A German Institute for International and Security Affairs két elemzője a resilience kifejezés meghatározása kapcsán kiemelte, hogy a nyugati társadalmak egyik legnagyobb

⁷ JERMALAVIČIUS–PARMAK 2018.

erőssége és egyben gyengesége, hogy rendkívül nyitottak és egymással összekapcsoltak. Ezért nemcsak az államot, hanem az egész társadalmat meg kell erősíteni, hogy a hibrid támadást el lehessen hárítani. Értékelésük szerint a resilience nemcsak a társadalmi funkciót érinti, hanem az általános – nyugati – értékek védelmét is magában foglalja. Ennek a kérdésnek az előtérbe kerülése szerintük annak köszönhető, hogy míg a hidegháború idején a katonai és nukleáris erő elegendőnek bizonyult az ellenfél elrettentésére, addig a hibrid hadviselés ellen már civil eszközöket is be kell vetni.⁸ Más szakértők véleménye szerint a resilience nemcsak a hatékony védelem képességét jelenti, hanem annak a képességét is, hogy a támadás bekövetkezését követően az eredeti állapotokat minél előbb vissza lehessen állítani.⁹ Az egyik legelismertebb amerikai think-tank, a RAND elemzői szerint a NATO tagállamainak szempontjából a resilience elsősorban azt takarja, hogy miképp lehet az orosz katonai, gazdasági és politikai megfélemlítést-nyomásgyakorlást semlegesíteni az egész társadalom megerősítésével.¹⁰

A hazai szakirodalomban több helyen fellelhetünk olyan vélekedést, hogy a reziliencia kifejezés inkább egy rugalmas reagálási képességként értelmezendő, mintsem egy statikus ellenálló kapacitásként. Novák-Varró Virág egy lencseként tekint rá, amelyen keresztül vizsgálható az, hogy az egyes szervezetek vagy rendszerek hogyan fognak reagálni egy-egy lehetséges jövőbeni eseményre. „Annak ellenére, hogy készségekről, tulajdonságokról beszélünk egy-egy közösség vagy társadalom ellenálló képessége kapcsán, valójában a statikus kapacitások halmaza helyett sokkal inkább az egyéneken, közösségeken, társadalomban már meglévő, vagy az azokba organikusan beépült folyamatokról, struktúrákról és kapcsolatokról van szó. Ezt a szakirodalom endogén ellenálló képességnek nevezi.”¹¹ Ezen gondolatmenet mentén Juhász István a két komponens egybegyűrésével a „nemzeti reagáló- és ellenállóképesség” összetett fogalmát használja. Álláspontja szerint „a biztonsági kihívások és azok hatásaként jelentkező potenciális kockázatok, fenyegetések és veszélyek azonnali, rugalmas és korszerű reagáló képességet és magas szintű nemzeti ellenállóképességet követelnek meg”.¹²

Etl Alex az ellenálló képességet a társadalom egésze mellett alkalmazza annak alkotórészei szintjén is, és olyan adaptációs képességként értelmezi, „amely kiterjed az ország társadalmát alkotó közösségek, családok és egyének rezilienciájára és arra, hogy az állampolgárok egyénileg is képesek legyenek az ország ellenálló képességének fokozására”. Nézete szerint ha az egyének, családok és közösségek sérülékenyek, akkor nem lesz ellenállóbb a társadalom az állami és össztársadalmi erőfeszítések ellenére sem. Az egyén szintjén pszichológiai kontextusban is értelmezi a rezilienciát, mint az egyén azon képességét, „amely lehetővé teszi, hogy mentálisan és érzelmileg megbirkózzon egy-egy válsághelyzettel, nehézséggel, traumával, és hogy képes legyen mielőbb viszatérni a válsághelyzet előtti állapotához”.¹³

⁸ MAJOR–MÖLLING 2015: 3–4.

⁹ FASSI–LUCARELLI–MARRONE 2015.

¹⁰ RAND Corporation 2015: 3.

¹¹ NOVÁK-VARRÓ 2021: 34.

¹² JUHÁSZ 2022: 6–7.

¹³ ETL 2020: 23–25.

Keszely László az ellenálló képesség mibenlétét egyfajta pragmatikus, végrehajtás-orientációjú felfogásban, a kifejezés mögött húzódó tevékenységi és együttműködési rend szempontjából próbálja megragadni. Ennek megfelelően a társadalom ellenálló képességének növelése az egyes ágazatok, szakterületek, az állami és nem állami szereplők széles körű együttműködését kívánja meg, a válságkezelés katonai, rendvédelmi és civil komponenseinek együttes, koordinált alkalmazásán alapul. Ez alapján elmondható, hogy az ellenálló képesség háttere, célrendszere, alapvetése, valamint eszközrendszere gyakorlatilag megegyezik az átfogó megközelítés korábban kialakított teóriájával, így ebben a felfogásban a reziliencia nem más, mint az átfogó megközelítés újrafogalmazása részben hasonló, részben különböző összefüggésekben.¹⁴

Látható tehát, hogy az ellenálló képességnek nincs általánosan elfogadott definíciója, illetve nem rendelkezünk egységes mérési eszközzel a reziliencia állapotának és mértékének a méréséhez. A különböző meghatározások kapcsán azonban észre kell venni, hogy a reziliencia körül kialakult elméleti kutatások összefüggenek számos olyan vitával is, amelyek már korábban is jelen voltak a szakirodalomban. Például a kritikus infrastruktúrák védelme, a kiberbiztonság, a katonai ellenálló képesség fokozása, a gazdasági nyomásgyakorlás elleni védelem mind-mind önálló területek, és nem egy közülük több évtizedes múltra tekint vissza. A rezilienciáról szóló vita ezeket mind összefogja, homlokterében az a kérdés áll, hogy miképp lehet őket megfelelően összehangolni, az egész társadalom ellenálló képességét erősíteni. A definíciók alapján látható, hogy a reziliencia szinte az egész társadalom védekezőképességének fokozását magában foglalja.

Az ellenálló képesség a NATO felfogásában egészen 2022 februárjáig, az orosz–ukrán háború kitöréséig döntően a hibrid fenyegetésekhez volt köthető. NATO-szemszögből az elérni kívánt ellenálló képesség központi pilléreként a polgári felkészültséget (civil preparedness) jelölték meg, aminek alapvető oka, hogy a katonai erők alkalmazásuk során jelentős mértékben a polgári szféra támogatására vannak utalva, különösen a közlekedési infrastruktúrák és eszközök, az infokommunikációs és energiaellátó rendszerek vonatkozásában, de említhetjük még az élelem- és ivóvízellátást is.¹⁵

Ennek megfelelően a NATO felfogásában a reziliencia egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a civil felkészültség (civil preparedness) és a katonai képességek kombinációjaként. A reziliencia megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO mint egész sebezhetőségét is, ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. Ennek megfelelően a NATO – mintegy hozzáadott értéként – szövetségi szintű felelősséggként is értelmezi az ellenálló képesség erősítését, fejlesztését. E cél elérése érdekében elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába a polgári felkészültség (civil preparedness)

¹⁴ KESZELY 2018: 61–62.

¹⁵ A műveletek során a katonai szállítások 90 százalékát, a műholdas kommunikáció 50 százalékát, a befogadó nemzeti támogatás 75 százalékát polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják.

feladatrendszerének keretében, amelyre alapvetően az ellenálló képesség megvalósulásának fő eszközeként tekint.¹⁶

A tagállami összhang megteremtése érdekében a Szövetség elfogadta az ellenálló képesség hét alapkövetelményét,¹⁷ valamint a polgári felkészültség főbb irányvonalait, ezzel megadva azon területeket, amelyek elengedhetetlenek az ellenálló képesség megerősítéséhez.¹⁸ Mérföldkőnek számító állomásnak tekinthető, hogy a Szövetség időszakos védelmi képesség-felmérésének körébe a katonai képességeken felül 2017-ben első ízben bekerült a polgári felkészültség is mint önálló terület. Mindez alapvető minőségváltozást jelentett, mivel eddig egy ország védelmi képességének a felmérése során kizárólag a katonai képességekkel számoltak, most azonban intézményesen is bekerültek a civil képességek a tagállamok, illetve a Szövetség arzenáljába.

2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei

A NATO-követelményekhez történő igazodást természetesen befolyásolja az egyes országok eltérő alkotmányos, jogi, társadalmi, gazdasági, kulturális háttere, adottságai, így az alapkövetelmények ezen eltérő nemzeti keretek által determináltan valósulhatnak meg a gyakorlatban. E folyamat során azonban fokozatosan kikristályosodnak azon trendek, tendenciák, amelyek többé-kevésbé elfogadottak minden tagállam részéről, esetleg a megvalósítás módjában mutatkozik eltérés a nemzeti sajátosságoknak megfelelően. A jelen tanulmányban bemutatott trendek természetesen sem számukban, sem tartalmukban korántsem kimerítőek, a szakmai részletekbe bocsátkozást következetesen kerülve, a tanulmány elsősorban az ellenálló képesség összkormányzati, össznemzeti jellegű összefüggéseit igyekszik megcélózni.

2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe (*Whole of Society Approach*)

Abban szinte teljes az egyetértés, hogy a korábban is szorgalmazott összkormányzati megközelítés (*Whole of Government Approach*), valamint az ehhez fűződő intézmények közötti együttműködés (*Interagency Cooperation*) már nem elégségesek a hibrid fenyegetések elleni védekezéshez, tovább kell szélesíteni az együttműködést, kiterjesztve

¹⁶ NATO 2016.

¹⁷ A hét alapkövetelmény:

- 1) a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása,
- 2) a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energiaellátás 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.

¹⁸ NATO 2023.

az egész társadalomra (Whole of Society Approach). Ennek egyik fontos indoka, hogy sok esetben az állam nem rendelkezik elégséges erőforrásokkal, személyzettel, szakértelemmel a számos spektrumban jelentkező támadások, fenyegetések elhárításához.

Jól példázza mindezt a 2008-ban Oroszország és Grúzia között kirobbant háború, ahol bebizonyosodott, hogy a grúz állami szervek rendkívül korlátozott mértékben rendelkeztek kibervédelmi eszközökkel, mind az állami, mind a magánszférát gyorsan maguk alá temették a kibertámadások, így azonnal külföldi segítséget kellett kérni. Ellenpéldaként említhető ugyanakkor Észtország, amely – tanulva az őt ért átfogó kibertámadás tapasztalataiból – kibervédelmi önkéntes erőket állított fel, amelyek félkatonai elven szerveződnek, az állományuk tagjai katonai rendfokozatokat viselnek, és közvetlenül be vannak csatornázva a hadsereghez, így válsághelyzet esetén ezt az egységet gyorsan mozgósítani lehet. Bármelyik észt állampolgár kérheti felvételét ebbe a szervezetbe, feltéve, ha rendelkezik valamilyen szintű informatikai előképzettséggel. Az észt ezt egyfajta fórumnak is tekintik, ahol a magánszféra és az állami szféra kicserélheti tapasztalatait.¹⁹

A helyi lakosság támogatásának megnyerése érdekében a litván védelmi minisztérium 2015 januárjában olyan útmutatót kezdett kiosztani, amely a civil lakosságot látta el instrukciókkal arra az esetre, ha orosz hibrid támadás érné Litvániát. Ebben 198-féle különböző ellenállási technikát mutatnak be, valamint a minél eredményesebb ellenállás erősítése céljából a litvánok gyakorlatokat is tartanak, amelyeken pontosabban megértetik a lakossággal, hogy mi a feladatuk válsághelyzetben.²⁰

A társadalom lehető legszélesebb körét magába ölelő szisztéma kialakításában a skandináv országok figyelemre méltó eredményeket értek el. A finn kormányzat már 2003-tól megkezdte az átfogó biztonsági keretrendszer megteremtését, amelybe bevonták az összes minisztériumot és a társadalom szinte egészét. Az általuk kidolgozott rendszerben az egész társadalom egyszerre védekezik, mindenkinek megvan a maga szerepe, beleértve ebbe az üzleti szférát és a nem állami szervezeteket is. A finn kormány 2010 őszétől egy információs hálózatot hozott létre, amelyen belül a különböző szereplők információt cserélhetnek egymással, így az üzleti szféra is jobban átlátja a kormány szándékait, az állami döntéshozók pedig világos képet kapnak az egyes szektorok felkészültségéről, ezen keresztül pedig az egész finn gazdaság ellenálló képességéről.²¹

Norvégia fejlesztette ki az úgynevezett „totális védelem” koncepciót, amely szerint minden lehetséges polgári és katonai erőforrást teljes mértékben igénybe kell venni az ország védelme érdekében, hogy az agresszorral szemben a lehető legnagyobb ellenállást biztosítsák. A koncepció tehát az összes nemzeti erőforrás mobilizálására, a társadalmi biztonság fenntartására fókuszál, és nem egy totális katonai küzdelem támogatását célozza meg. Megjelenési formájában a totális védelem rendszere jogszabályokban meghatározott kölcsönös támogatási, együttműködési és koordinációs mechanizmusokból

¹⁹ BASILAIA 2012: 10, 26.

²⁰ BARTKOWSKI 2015: 19.

²¹ The Security Committee 2017: 5–13.

tevédük össze, és különös figyelmet szentel a katonai és a civil oldal közötti együttműködés formáinak.²²

Svédország szintén megalkotta a saját „totális védelem”-konceptióját, amelynek szabályozására külön törvényt is hozott. A törvény egységes tervezést és válságkezelést ír elő azzal, hogy Svédország legalább három hónapig legyen képes ellenállni bármely biztonsági típusú válsághelyzetnek. Minden egyén 16 és 70 év között köteles hozzájárulni a totális védelemhez a végzettségének és foglalkozásának megfelelő módon. A jogszabály felhatalmazta a svéd kormányt, hogy kötelezhessen a gazdaság szereplőit gyakorlatokon történő részvételre, illetve különféle készletek készítésére.

A svéd kormány aktív és folyamatos kommunikációt folytat az egész lakossággal az ellenálló képességgel összefüggő szerepükkel kapcsolatban. Általános tájékoztató füzeteket adtak ki a lakosság válság idején történő teendőire vonatkozóan, illetve riasztó rendszert építettek ki, amely telefonon vagy más meghatározott módon értesíti a lakosságot a válság fejleményeiről.

Svédország a polgári felkészültségért felelős külön speciális intézményt hozott létre (MSB), amely a hadsereggel közösen 2019–20-ban egy év hosszú „totális védelem”-gyakorlatot hajtott végre törzsgyakorlások, illetve valós végrehajtással egybekötött gyakorlatok sorozataként. A gyakorlatsorozatban részt vettek a parlament, a kormány, a kormányzati szervek, a regionális közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, gazdasági szervezetek és a lakosság.²³

A hazai szakirodalom ugyancsak az egész társadalom védelembe történő bevonásának szükségessége mellett tette le a voksát: „Összességében azt láthatjuk, hogy az átalakuló biztonsági környezetünket uraló új típusú, komplex biztonsági kihívások leküzdése nemcsak összkormányzati, de össztársadalmi felelősség is. Napjaink válságai ugyanis olyan fenyegetések elé állítanak minket, amelyek az államtól, az egyéntől és kisebb közösségeinktől is megkövetelik az aktív hozzáállást, a másokkal szembeni szolidaritást és ezáltal társadalmunk ellenálló képességének fokozását is.”²⁴ „A nemzeti ellenállóképesség növelésének és korszerűsítésének sikere csak olyan teljes össztársadalmi összefogás eredményeként lehet eredményes, amelyben mind a védelmi, mind a civil szektor szereplői (a nemzetgazdaság és azon belül a védelmi ipar fejlesztésével) közösen, konszenzuális alapon határozzák meg a nemzeti haderőnkkel szemben támasztott követelményeket és elvárásokat.”²⁵

Nálunk sem ismeretlen a totális védelem koncepciója, ennek elméleti kimunkálása már megkezdődött. Farkas Ádám a totális állam – totális háború – totális védelem fogalomcsoport elemzésével vizsgálja a kérdéskört, aminek eredményeképp arra a következtetésre jutott, hogy „a totális védelem lényegében nem mást jelent, mint annak felismerését, hogy korunk totális biztonsági fenyegetései képesek belföldön, belbiztonsági »csomagolásban« olyan fenyegetést realizálni egyik pillanatról a másikra, ami a szórványosság mellett

²² Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security 2018: 8.

²³ RAND Corporation 2021: 30–32.

²⁴ ETL 2020: 35.

²⁵ JUHÁSZ 2022: 6.

katonai erő, vagy belföldi hírszerzési intézkedések bevetését teheti szükségessé. A totális védelem tehát a fegyveres védelmi szervek hatásköri szabályozásának újragondolásával, átmenetek megteremtésével, vagyis egy valóban átfogó megközelítés megalapozásával azonosítható, amely a jogállamiság garanciarendszerével teszi lehetővé a szükséges erő-kifejtést az egyes támadások függvényében, függetlenül attól, hogy a támadás belföldön, vagy külföldön valósul meg.”²⁶

Magyarországon az elméleti megalapozás mellett a gyakorlati megvalósítás szervezeti keretei is létrejöttek. A válságkezelés és az ellenálló képesség állami szerveken túli szereplői a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum keretein belül tudják megvitatni a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdéseket, amely testület így a reziliencia össztársadalmi fórumának a szerepét tölti be.²⁷

Dominánsnak mondható a hazai szakirodalomban az a vélekedés, hogy az ellenálló képesség erősítéséhez elengedhetetlen összkormányzati, illetve össztársadalmi együttműködés háttérszervezeti kerete a védelmi igazgatás rendszerén belül keresendő.²⁸ Ezen elméleti megalapozás jelentős hatást gyakorolt a védelmi és biztonsági reform fő irányvonalára, és az összkormányzati koordináció ennek megfelelően a védelmi és biztonsági igazgatás újonnan létrehozott rendszerében valósult meg.

2.2. A katonai erők megváltozott szerepe

Széles körben mutakozó trendként jelenik meg a katonai erő szerepének, jelentőségének növekedése, de megváltozott módon és felfogásban. Az ukrainai események világosan megmutatták, hogy a katonai erő ellenálló képességének erősítése nem hanyagolható el: a jelentős katonai fölény komoly szerepet játszik az agresszor előnyös pozíciójának megteremtésében, egyrészt irreguláris egységei maguk is részt vehetnek a harcban, másrészt túlerejükkel pszichológiai nyomást gyakorolnak. A hibrid fenyegetés árnyékában a megfelelően kiépített katonai reziliencia képes kell hogy legyen arra, hogy az ellenfelet elrettentse, a védelmet biztosítsa, a konfliktust pedig deeszkálálni tudja.

A hatékony védekezés érdekében minden eszközzel rendelkezni kell, beleértve ebbe a „régimódi” katonai védelmi képességeket is, amelyeket az utóbbi két évtizedben elhanyagoltak. Ez utóbbi vélekedés követői a NATO-n belül is egyre nagyobb súllyal vannak jelen, érvelésük szerint újra többet kellene beruházni a klasszikus nehézfegyverekbe. Ez főképp az európai államok számára probléma, mivel az elmúlt két évtizedben a klasszikus katonai kapacitások folyamatosan erodálódtak, a védelmi költségvetések szűkösök, a hangsúly inkább az expedíciós képességekre került. A 2022-es események hatására határozott szándék mutatkozik ezen hiányosságok sürgős megszüntetésére, a katonai költségvetések jelentős emelésére és markáns haderőfejlesztési programok indítására.

²⁶ FARKAS 2015: 15.

²⁷ Vbö. 43. § (1) bekezdés.

²⁸ Lásd GYIMESI et al. 2008: 162–163; SIMICSKÓ 2017: 12; KESZELY 2018: 62.

A katonai erők megváltozott szerepével kapcsolatban szakértők többek között az alábbi megállapításokat tették:

A nemzeti ellenálló képességet hatékonyan támogatni képes katonai erőnek olyan egységekre van szüksége, amelyek gyorsan tudnak reagálni egy támadásra, és rendelkeznek azon képességekkel, amelyek révén hosszú időn át tudnak önállóan műveleteket folytatni. Általános tendenciaként mondható el továbbá, hogy a különleges műveleti erők szerepe jelentősen növekedett, erősödött a védekezésben.

A katonai erő hatékony alkalmazása érdekében a politikai és katonai döntéshozatalt a lehető legrugalmasabbá és gyorsabbá kell tenni, mivel hiába vannak olyan katonai erők, amelyek 48 órán belül bevetethetők, ha előtte a politikai kötélhúzás napokig vagy hetekig tart.²⁹

A civil-katonai együttműködés (Civil-Military Cooperation – CIMIC) még az eddigieknél is nagyobb hangsúlyt kap. Fontos ennek kapcsán, hogy a katonai hírszerzésnek és a CIMIC-nek szorosan együtt kell működnie egy adott művelet során.³⁰ A hatékonyabb védekezés érdekében fejleszteni kell a PSYOPS³¹-ot, a robbantóeszközök elhárításának képességét, a megfigyelést és a felderítést, a nukleáris, vegyi, biológiai fenyegetések elleni felkészülést, valamint a COIN (Counter-Insurgency Strategies), azaz felkelés elleni műveletek végrehajtását.³²

Egyre gyakrabban kell számolni azzal, hogy a katonai erőket bevonják rendőri feladatokba. Ha ugyanis megkezdődik egy hibrid támadás, akkor a kezdeti időszakban általában nem a hadsereg kerül az első vonalba, hanem a rendőrség és a polgárőrség. Tehát ezt a két szervet mindenképp meg kell erősíteni, és fel kell őket készíteni a hibrid védekezésre. Erre jó példát találunk Nagy-Britanniában, ahol a terrortámadások hatására az SAS és az SBS³³ katonai kommandósaiból csoportokat állítottak össze, ezeket pedig a Scotland Yard Terrorelhárítási Parancsnoksága alá rendelték speciális veszélyhelyzeti egységekbe. A hadsereg megfigyelésre és lehallgatásra specializált egysége, az SRR³⁴ pedig ugyancsak a brit terrorelhárítást segíti a potenciális terrortámadások felderítése érdekében. A katonák ilyen arányú megjelenése a rendőrség kötelékében példa nélkül álló az ország történelmében, és egy egészen más hozzáállást jelez a terrorelhárításhoz és a katonai erő alkalmazásához.³⁵

Hazai szakirodalmunk nagy hangsúlyt fektet a technológiai újításokra. „Nemzeti haderőnknek – és azon belül a humán erőforrás tervezéssel, gazdálkodással és fejlesztéssel foglalkozó vezetőknek és szakembereknek – olyan új kihívásokkal kell szembe nézniük, amelyek összefüggenek a harcmező digitalizálásával és automatizálási lehetőségeinek a kihívásaival. Az autonóm rendszerek, a hibrid energiahordozók által támogatott energia

²⁹ DRENT–HENDRIKS–ZANDEE 2015; FASSI–LUCARELLI–MARRONE 2015.

³⁰ GUNNERIUSSON 2012: 51–58.

³¹ PSYOPS: psychological operations, magyarul katonai lélektani műveletek.

³² PINDJÁK 2015: 192–195.

³³ SAS – Special Air Service (Különleges Légi Szolgálat). A brit haderő legfontosabb és legnagyobb harcértékű különleges alakulata. SBS – Special Boat Service (Különleges Vízi Szolgálat). A brit hadsereg egyik elit alakulata, amely elsősorban vízi és nyílt vízi harcra lett kiképezve.

³⁴ SRR – Special Reconnaissance Regiment (Különleges Felderítő Ezred).

³⁵ HUGHES–BLANCHARD 2015.

rendszerekkel, a mesterséges intelligencia hadműveleti célú felhasználásával, továbbá a mesterséges, illetve virtuálisvalóság-alapú támogató rendszerek, s egyéb technikai-technológiai képességek fejlesztésével.”³⁶

Kádár Pál a katonai komponens szerepét abból a szempontból is vizsgálja, hogy milyen hatással járna, ha a képességei nem, vagy csak részben állnának rendelkezésre egy válsághelyzetben. Példaként a Covid-19-pandémiát hozza fel, amely során az ország működőképességének fenntartásához jelentős mértékben bevonták a Magyar Honvédség erőit, eszközeit. Álláspontja szerint „érdemes elgondolkozni azon, hogy ha a lakosság ellátása és a háterszág működtetése érdekében már jelen helyzetben is ilyen feladatok hárulnak a haderőre, akkor miként lenne lehetséges biztosítani az ország működését abban az esetben, ha a haderő a fegyveres harc megvívásával volna lekötve. Mi történne abban a helyzetben, ha ellenérdekű fél is fellépne a védekezés megszervezése kapcsán? Hogyan állná a sarat a tagállamok nemzeti ellenálló képessége?” A kérdésekre a választ abban látja, hogy a klasszikus katonai képességek fejlesztésén túl az egész nemzet ellenálló képességét kell fejleszteni, amihez jelentősebb erőforrásokat kell összpontosítani mind humán, mind materiális téren.³⁷

2.3. A pénzügyi rendszer stabilitása

A pénzügyi rendszer a modern társadalom és a nemzetgazdaság egyik legfontosabb komponense, amelyben ha zavarok keletkeznek, az súlyos anomáliákhoz vezethet, ami pillanatok alatt terjed át egyik országról a másikra. Nehéz megmondani, hogy a számos pénzügyi rendszer ellen irányuló támadás mögött milyen mértékben húzódik meg hibrid támadási szándék. A kérdés kapcsán mindenképp látni kell, hogy a pénzügyi rendszer még normál körülmények között is rendkívül sérülékeny a globalizáció, a digitalizáció és az ideges befektetői magatartás miatt, ez utóbbi pedig még az apróbb változások esetén is komoly piaci pánikot indíthat el, főképp a jelenlegi bizonytalan gazdasági körülmények között. Ha pedig még jelen van egy válság is, vagy egy pénzügyi eszközöket ártó szándékkal felhasználó ellenfél, akkor a hatás különösen pusztító lehet a megcélzott államra nézve. Ezt jól érzékeltette 2009-ben az amerikai egyesített hírszerzés akkori igazgatója, Mike McConnell, aki kifejtette: nem is feltétlenül attól kell félni, hogy egyes ellenséges szereplők pénzt lopnak el, hanem hogy magát a pénzügyi rendszert akarják szétverni, ezzel aláásva a lakosság bizalmát az egész gazdaságban.³⁸

A pénzügyi hadviselés kicsit tágabb fogalom, mint pusztán a kibertámadás és kibervédekezés a pénzügyi életben. Felölel minden olyan támadást, amely a másik országban a kereskedelem összedöntésére, a külföldi valutatartalék kifogyasztására, a gazdasági teljesítmény csökkentésére, az infláció felpörgetésére, a munkanélküliségi adatok rontására, a lakosság migrációra kényszerítésére irányul. Ez a támadás irányulhat pusztán

³⁶ JUHÁSZ 2022: 8.

³⁷ KÁDÁR 2021: 12.

³⁸ GEERS 2011: 138–139.

a másik állam katonai szektorára, akadályozva a háborúhoz vagy a védekezéshez szükséges termékek előállítását. A támadó fél a pénzügyi hadviselés esetében arra törekszik, hogy egy önmagát erősítő spirált hozzon létre, vagyis egy olyan válságot, amely számos más szektorra áttérjed.

A pénzügyi hadviselés elleni egyik legjobb biztosíték, ha az állam elegendő valutatartalékkal rendelkezik, adósságát pedig főképp belföldi személyek birtokolják. Az is segíthet, ha a védekező fél képes az ellenfél valutájának fel- vagy leértékelésére. Ha a defenzív fél képes aláásni a másik pénzügyi képességeit, akkor az kevésbé tudja finanszírozni a hibrid hadviselést. Ha egy állam képes arra, hogy a másik kockázatenyhítő szervezeteire csapást mérjen, akkor le tudja gyengíteni a célpont pénzügyi rendszerét.³⁹

A pénzügyi kibervédelem kapcsán az egyik legfontosabb új irány az állami és a magánszféra együttműködésének fokozása. A hibrid biztonság modelljének értelmében az államnak egyre szorosabb kapcsolatot kell létrehoznia a magánszférával. Az Egyesült Államok például az utóbbi években a pénzügyi szankciók, a pénzmosás és a terrorizmusellenes fellépés tekintetében egyre jobban támaszkodik a magánszereplőkre. A Fed az amerikai pénzügyi rendszer megerősítése érdekében képzéseket finanszíroz, ennek része például az „etikus hacker” tanfolyam is. A Securities Industry and Financial Markets Association azzal a céllal jött létre, hogy fokozza az együttműködést az állam és a magánszféra között, ennek keretében gyakorlatokat is tartanak. Például a „Kvantum hajnal” elnevezésű gyakorlaton egy nagy erejű kibertámadást szimuláltak, a bankoknak, az államnak és a biztonsági cégeknek pedig együtt kellett dolgozniuk a válsághelyzet elhárítása érdekében. Az államoknak és a vállalatoknak folyamatosan keresniük kell annak lehetőségét, hogy az addig ellenük tevékenykedő hackereket anyagi ösztönzőkkel szolgálatukba állítsák.⁴⁰

2.4. Stratégiai kommunikáció

Az utóbbi évtizedekben az „igazságról” és a „valóságról” alkotott fogalmaink relatívabbá válnak, a médiában pedig egyre nagyobb szerep jut a PR-nak és a különböző – üzleti, politikai – érdekeknek. Ezzel egy időben a különböző médiumok egyre széleskörűbben alkalmazzák a manipulációt saját közösségükkel szemben is. A védekezés ezzel szemben azért nehézkes, mert kitalálni egy hazugságot, majd célba juttatni ma már rendkívül olcsó a digitalizáció magas szintje miatt.⁴¹

Oroszország aktívan célozza meg a határain kívül élő orosz kisebbséget, valamint az olyan népeket, amelyek történelmileg közel állnak az országhoz. Lettország úgy próbál meg védekezni, hogy a helyi orosz lakosság számára alternatív hírszatórnákat indítanak, hogy ne csak a Kreml médiájából tudjanak tájékozódni. Észtország gyorsan követte ezt a példát.

³⁹ KATZ 2013.

⁴⁰ RAVICH 2015: 113; ZARATE 2015: 24.

⁴¹ POMERANTSEV–WEISS 2014: 34–42.

Maliukevičius értékelése szerint talán megoldást jelenthet a problémára a médiapluralizmus, vagyis ha a lakosságnak lehetősége van több forrásból beszereznie a szükséges információkat, hasonlóan az energiabiztonság terén kialakult logikához. A pszichológus, Everest Shostrom álláspontja szerint egyfajta kommunikációs etikettel lehetne megerősíteni a társadalom ellenálló képességét a külső propaganda ellen. Ebben fontos szerepet kellene kapnia a propagandaforrások leleplezésének, valamint a különböző médiumok részéről tett önkéntes vállalásoknak. Johan Galtung ugyancsak azt a javaslatot tette, hogy a média szereplőinek kellene egy egységes, szakmai irányelvet elfogadniuk. Más megközelítések inkább az információk fogyasztóira, vagyis a lakosságra irányulnak: az osztrák digitálismédia-kutató, Konrad Becker azon a meggyőződésen volt, hogy a lakosság információfeldolgozási képességét kellene fejleszteni, mivel egy intelligens és ez utóbbihoz értő társadalom szerint kevesbé van kiszolgáltatva a manipulációnak. A médiakompetenciák oktatásának ezért olyan fontos szerepet kellene betölteni a társadalomban, mint a számítógépes képzeteknek.⁴²

A stratégiai kommunikáció és a propaganda fontosságára való tekintettel Nagy-Britannia 2015-ben felállított egy olyan katonai különítményt – a 77-es dandárt –, amelynek feladata az információs harcban való részvétel. Ez azt jelenti, hogy a különítmény nemcsak hagyományos PSYOPS-műveletekben vesz részt, hanem a közösségi médián keresztüli manipulációban is. A hivatásos katonák mellett civilek is dolgoznak az egységgel, illetve számos tartalékos katona, akiket ideiglenesen be lehet vonni, ha ezt az adott misszió szükségessé teszi.⁴³

2.5. Fúziós paradigma

Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma már 2005-ben azzal a javaslattal állt elő, hogy a terrorveszély és a bűnözés növekedése miatt új megközelítésre van szükség, amelyet ők „fúziós paradigmának” neveztek el. Ennek lényege, hogy fúziós központokat hoznak létre egyes régiókban vagy pusztán szervezetek között, amelyek az adott területen össze tudják fogni és elő tudják segíteni a különböző kormányzati szervek és a magánszféra közötti együttműködést a terrorizmus és a bűnözés elhárítása területén. 2009 februárjában 58 fúziós központ üzemelt az Egyesült Államokban, ebből 34-ben pedig már aktív munka folyt a szövetségi és helyi rendőrségi és hírszerző tisztek bevonásával. Ezek a központok nemcsak a bűnözés ellen vehetnek fel a harcot, hanem a társadalomra leselkedő mindenféle fenyegetéssel szemben. Főképp a Homeland Security támogatásaiból működnek, képzéseket is nyújtanak tagjainak, illetve hírszerzési erőforrásokhoz is hozzáférhetnek. Létrehozásuk alapvető filozófiai váltást tükröz az állam részéről a biztonsághoz való hozzáállásban,

⁴² MALIUKEVIČIUS 2007: 141–145.

⁴³ Army sets up new brigade ‘for information age’ 2015.

nemcsak azért, mert jóval több magánszereplőt vonnak be, hanem azért is, mert a megelőzés, a veszélyek előzetes felderítése nagyobb szerepet kap.⁴⁴

Oroszország is hasonló elveket követ: mivel a hibrid védekezéshez és támadáshoz sok különböző terület együttműködése szükséges, ennek elősegítésére létrehozták a Nemzeti Védelmi Irányítási Központot (Keir Giles tanulmányában: National Defense Control Center). Ez 49 különböző katonai, rendőri, gazdasági, infrastrukturális és egyéb kormányzati szervet fog össze egyetlen magas rangú katonatiszt irányítása alatt. Az együttműködésben nemcsak állami szervek vesznek részt, hanem magánvállalatok is.⁴⁵

Magyarországon a nemzetközi és hazai terrorizmussal, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözéssel, valamint a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekményekkel kapcsolatos információ elemzése és értékelése céljából alakult meg a Nemzeti Információs Központ, amely a közbiztonsági, valamint a nemzetbiztonsági kockázatokkal szemben fellépő rendészeti szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok és közigazgatási szervek legfőbb információfúziós és információmegosztó központjaként funkcionál.

A fúziós paradigma mentén kezdi meg működését hazánkban a Kormány erre irányuló döntése esetén a Védelmi Igazgatási Hivatal által működtetett Nemzeti Eseménykezelő Központ mint az összkormányzati válságkezelés koordináló, központi operatív szerve. „Ez a funkció lényegében alkalmas a korábbi operatív törzsek, rendkívüli jogrendi munkacsoportok, Honvédelmi Tanács titkársági feladatainak kiváltására is, ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a munkafeltételek kialakítása, a speciális döntéshozatali eljárások részletszabályainak kidolgozása, az ebben a feladatban részt vevő állomány kiválasztása, felkészítése és begyakoroltatása már a válságmentes időszakban megtörténjen.”⁴⁶

3. A nemzeti ellenálló képesség kialakításának fázisai, javaslatok a hatékonyság növelésére

A fenti tendenciák összegzéseként és azokból levonható következtetésként is felfoghatók egy nemzetközi kutatócsoport elemzése és ajánlásai az Egyesült Királyság részére arról, hogyan járulhat hozzá hatékonyabban a védelmi szektor a társadalmi ellenálló képesség erősítéséhez.⁴⁷ A kutatócsoport az ellenálló képességet kettős komponensű fogalomként értelmezi, amely fizikai és pszichikai elemek által egyaránt jellemezhető, és ahol az előbbin a fizikai infrastruktúrák sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességét, míg az utóbbin a társadalom válságtűrő képességét értik.

⁴⁴ USA Department of Justice 2015: 9–11; ROLLINS 2008: 8–10.

⁴⁵ GILES 2016: 25–26.

⁴⁶ KÁDÁR 2022: 15.

⁴⁷ RAND Corporation 2021: 20–23, 50–56.



1. ábra: A nemzeti ellenálló képesség kialakításának fázisai

Forrás: RAND Corporation 2021

Értelmezésükben az ellenálló képesség egy önmagába visszatérő körkörös folyamatként fogható fel, amely három fő fázisból áll, és mindegyik fázis három alfeladatot tartalmaz:

1. felkészülés (előrejelzés, kapcsolatépítés, képzés);
2. válaszadás (feladattisztázás, információáramlás, mobilizálás);
3. eredeti helyzet visszaállítása (visszaállítás, regenerálás, innováció).

A felkészülési fázis három alfeladata közül az „előrejelzés” magában foglalja a társadalom biztonságtudatosságának erősítését, a potenciális kockázatok, fenyegetések, sebezhető pontok felmérését, továbbá a veszélyek mérsékléséhez szükséges lépések megtételét. A „kapcsolatépítés” alfeladaton a különböző érintett csoportok és intézmények közötti kapcsolatrendszer kiépítését kell érteni, ami lehetővé teszi a megfelelő intézkedések megtételét, a hatékony együttműködést. A „képzés” alfeladat kapcsán információt, valamint oktatási és képzési lehetőségeket kell biztosítani az érintett szervezetek részére a potenciális válságokról, törekedve az átfogó társadalmi biztonságtudatosság elérésére.

A „válaszadás” fázis a tulajdonképpen akut válságkezelés, amely során felméri, majd enyhítik a bekövetkezett válság hatásait. Első alfeladatként „feladattisztázást” kell végrehajtani, amelynek célja a kialakult helyzet megértése (situation awareness),

a lehetséges válaszopciók kialakítása. Az „információáramlás” alfeladathoz tartozik a válság által érintett, valamint a beavatkozó kormányzati és a civil szervezetek közötti információmegosztás, illetve a közvélemény tájékoztatása. A „mobilizáció” alfeladat nem más, mint a válság akut fázisának kezeléséhez szükséges személyzet, erők, eszközök, képességek mozgósítása, majd igénybevétele.

A „visszaállítás” fázis célja a válság előtti állapothoz történő visszatéréshez szükséges intézkedések megtétele (például lakosság visszatelepítése, reagáló erők készenléti helyzetbe történő visszaállítása), a sérült, megsemmisült kapacitások, képességek pótlása, újraépítése, illetve az „innováció” alfeladat során a megfelelő tapasztalatok (lessons learned) feldolgozása és beépítése a válságkezelési mechanizmusba. Az „innováció” alfeladat outputja egyben fontos részét képezi a „felkészülés” fázis során alkalmazott oktatásnak, képzésnek, így ezen a kapcsolaton keresztül záródik be az ellenálló képesség kialakításának körkörös folyamata.

A kutatócsoport több ország (Svédország, Kolumbia, Oroszország, Ausztrália, Izrael) válságkezelési mechanizmusának elemzése alapján az alábbi ajánlásokat fogalmazta meg az Egyesült Királyság védelmi szektora részére a társadalmi ellenálló képesség erősítésére:

- a) Fejleszteni kell a civil-katonai koordinációt és integrációt, még tisztább szerepeket és felelősségi köröket kell meghatározni. Ebbe beletartozhat katonai összekötők delegálása a kormányzati intézményekhez, vagy a válságkezelési tervek összehangolása a civil szervekkel, az ellenálló képességhez szükséges vezetés-irányítási és finanszírozási mechanizmusok kialakítása.
- b) Hatékony és hosszú távú kapcsolatrendszer kell kiépíteni az országos, regionális és helyi szintű szervekkel az ellenálló képesség tervezése érdekében. Ebbe beletartozhat kapcsolati pontok, kapcsolattartók kijelölése naprakész kontaktlistákkal, továbbá védelemspecifikus fórumok létrehozása civil közösségekkel a jó gyakorlatok megosztására, közös standardok kialakítására.
- c) Növelni kell a kommunikációt minden szinten a bizalom és a megértés erősítése érdekében a katonai szféra és más kormányzati és nem kormányzati szervek, valamint a lakosság között. A kommunikáció felhasználható a lakosság informálására is arról, hogy milyen szerepet játszhatnak, milyen hasznos teendők lehetnek egy válság során.
- d) Rendszeresen gyakorlatokat kell tartani különböző összetételben, különböző partnerekkel országos, regionális és helyi szinten. A gyakorlás közösen a kormányzati és civil szereplőkkel segíti egymás megértését, az együttműködés hatékonyságát és a biztonság tudatosság erősítését.
- e) Mechanizmusokat kell kialakítani a gyors, tömeges és ágazatokon átnyúló mobilizációra. Ebbe beleértendő a gazdasági szférával kiépített kapcsolatrendszer is, hogy biztosítani lehessen az ellenálló képességhez szükséges kapacitásokat és reagálási időt. Jogszabályalkotás útján erősíteni lehet a védelmi célú kapacitásokat vagy szerződéses mechanizmusokat. Nemzeti képességkatalógusok létrehozása segítheti a gazdasági szféra igényeinek a megértését, illetve az általuk biztosítható képességek felmérését.

4. A nemzeti ellenálló képesség hazai szabályozása a NATO és az EU dokumentumainak tükrében

A nemzeti ellenálló képesség mint fogalom⁴⁸ a tételes jogban először a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben jelent meg törvényi szinten.⁴⁹ Ezt megelőzően számos stratégiai és tervezési dokumentumban találkozhattunk a kérdéskör egyes elemeivel vagy akár magával a szófordulattal, de komplexitásában és a ma általánosan elfogadott értelmezésében elsőként a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) V. fejezete részletezi az idevonatkozó szabályokat, valamennyi további törvényben már ennek nyomán jelentek meg a rezilienciát érintő rendelkezések a 2022. november 1-jei hatálybalépést követően.⁵⁰

A nemzeti ellenálló képesség megjelent a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat szövegében is, azonban ennek szakmai tartalma csak részben egyezik meg a NATO erre vonatkozó, később a Vbö.-ben is megjelenített megközelítésével, míg a jelenleg hatályos nemzeti biztonsági stratégia (a továbbiakban: NBS) elődje egyáltalán nem tartalmazott a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó konkrétumokat.⁵¹ Ez önmagában nem is túl meglepő, ha a kihirdetés dátumát összevetjük az akkor jellemző nemzetközi trendekkel és a NATO által képviselt fő szakmai célkitűzésekkel. Mindez a változás, a reziliencia fogalom erősödése és a szövetségi policyalkotás súlypontjának változása egy ma már jól beazonosítható fejlődési ívet ír le, amelynek jelenlegi állapotát mi sem fejezi ki nyilvánvalóbban, mint hogy a NATO 2022 tavaszán megszüntette a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot (Civil Emergency Planning Committee – CEPC), amelynek feladatait az ennek bázisán újonnan megalakult NATO Ellenállóképesség Bizottság (Resilience Committee – RC) vette át. Az új bizottság nem csupán nevében új, hanem tevékenységének fő iránya is

⁴⁸ Vbö. 5. § 7. „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 fogantatba vételével – megfelelően biztosítsa”.

⁴⁹ Meglepő módon még az olyan egészen kézenfekvő és kapcsolódó szabályozási tárgyú törvények sem tartalmazzák ezt a fordulatot, mint a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, de még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is csak a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kapcsán említi meg a 21. § (1) bekezdés l) pontjában.

⁵⁰ Ezek közül a leglényegesebbek a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, a 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról – bár ez utóbbi kifejezetten a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet tárgyalja.

⁵¹ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat.

a hét alapkövetelmény köré csoportosul, várhatóan láthatósága és szakmai jelentősége is nagyobb lesz, mint az elődszervezeté.

Ugyancsak jól látható módon erősödik az ellenálló képesség megjelenése a NATO 2022-es madridi csúcsertekezletén elfogadott Stratégiai Konceptióban⁵² (NATO SC), még akkor is, ha csak az azt megelőző Stratégiai Konceptióval vetjük össze.⁵³ A 2022-es Stratégiai Konceptió hangsúlyozza a nemzeti és kollektív ellenálló képesség biztosításának kritikus fontosságát, alapelvi szinten is állást foglal az egyéni és a kollektív ellenálló képesség erősítésének szükségessége mellett,⁵⁴ amelynek biztosítása érdekében a tagállamok elkötelezik magukat egy erőteljesebb és összehangolt ellenálló képesség fejlesztése vonatkozásában.⁵⁵ Az ellenálló képesség olyannyira hangsúlyos szerepet kap az új Stratégiai Konceptióban, hogy azt nem csupán az egyes szövetséget érintő kihívásokhoz, a parancsnoki struktúra kialakításához, működéséhez vagy a lehetséges fenyegetést jelentő országokhoz kapcsolva jeleníti meg, hanem a partnerországok és a leendő tagaspiránsok támogatása viszonylatában is, az együttműködés egyik fontos területként.⁵⁶

A hazai szabályozáshoz közelítve, a NATO szempontrendszerén túl nem mehetünk el az Európai Unió eltérő megközelítése mellett sem. Ennek kvázi-alapdokumentumai az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája⁵⁷ (Globális Stratégia), amely az államok és a társadalom ellenálló képessége mellett kiemeli a kritikus infrastruktúra ellenálló képességét is, magát a rezilienciát pedig stratégiai prioritásként azonosítja,⁵⁸ és az Európai Bizottság közleménye⁵⁹ (Közös közlemény), amely az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozóan 10 irányadó megfontolást fogalmaz meg az alábbiak szerint:⁶⁰

„1. Az EU megközelítésében az ellenálló képesség megerősítése eszköz, nem a végcél. EU stratégiai rezilienciapolitikája a partnerországok intézményi és társadalmi erősségeire épül a hosszú távú fenntartható fejlődés vagy a biztonsági célok elérése érdekében. A lényege a sebezhetőség és a mögöttes strukturális kockázatok kezelése révén az e célok elérése felé való előrelépés. A rezilienciapolitika elismeri, hogy a fejlődés, valamint

⁵² NATO 2022a (NATO SC).

⁵³ NATO 2010.

⁵⁴ NATO SC 5. “We will enhance our individual and collective resilience and technological edge. These efforts are critical to fulfil the Alliance’s core tasks. [...]”

⁵⁵ NATO SC 26. “[...] We will pursue a more robust, integrated and coherent approach to building national and Alliance-wide resilience against military and non-military threats and challenges to our security, as a national responsibility and a collective commitment rooted in Article 3 of the North Atlantic Treaty.”

⁵⁶ NATO SC 38. “[...] We will scale up the size and scope of our security and capacity-building assistance to vulnerable partners in our neighbourhood and beyond, to strengthen their preparedness and resilience and boost their capabilities to counter malign interference, prevent destabilisation and counter aggression.”

NATO SC 41. “The security of countries aspiring to become members of the Alliance is intertwined with our own. We strongly support their independence, sovereignty and territorial integrity. We will strengthen political dialogue and cooperation with those who aim to join the Alliance, help strengthen their resilience against malign interference, build their capabilities, and enhance our practical support to advance their Euro-Atlantic aspirations.”

⁵⁷ European Union 2016.

⁵⁸ Erről bővebben lásd MOLNÁR 2016.

⁵⁹ Európai Bizottság 2017.

⁶⁰ Lásd Európai Bizottság 2017 melléklete.

a demokrácia, a béke és a biztonság felé való haladás nem lineáris folyamat, és hogy az ágazati politikák önmagukban nem mindig elegendőek a fenntartható eredmények biztosításához.

2. Egy adott összefüggésben az ellenálló képesség tényezőinek megértése hozzájárulhat ahhoz, hogy hatékonyabb tervek készíthessünk a nyomások és az előre nem látott helyzetek ellen. Ehhez szükség van az államokat, a társadalmakat és a közösségeket szabályozó összetett rendszerek különböző részei közötti összefüggések, valamint annak a megfelelő megértésére, hogy ezek miként reagálnak a hirtelen bekövetkező megrázó eseményekre és az ismétlődő vagy hosszú távú stresszekre.

3. Az ellenálló képesség helyzetfüggő, és testre szabott megközelítéseket igényel. Bár a reziliencia-rendszerek számos közös vonással rendelkeznek, a szakemberekre és a helyi szereplőkre hárul az a feladat, hogy a konkrét helyzeteknek megfelelő meghatározásokat kidolgozzák. Az EU és más külső szereplők feladata e folyamat elősegítése, valamint hogy támogassák a társadalmakat, melyek jobb helyzetben vannak saját problémáik azonosításához és megoldásához. Ez azt jelenti, hogy a politikai döntéshozóknak és fejlesztési partnereknek olyan hosszú távú megközelítést kell alkalmazniuk, amely teret ad a megközelítések tesztelése és finomítása során szükséges alkalmazkodási képességnek.

4. Az ellenálló képesség meglévő pozitív forrásainak azonosítása és a rájuk való építkezés éppolyan fontos, mint a nyomon követés és a sebezhető pontokra való reagálás. Ezek a tényezők lehetnek intézményesített vagy informális, demokratikus és jó irányítási vagy igazságszolgáltatási rendszerek, nem állami intézmények és szervezetek, beágyazott kulturális normák és gyakorlatok, vagy az állami kapacitásokat kiegészítő vagy azok hiányát ellensúlyozó eseti közösségi megoldások. Az ellenálló képességet több szinten kell kezelni – az állam, a társadalom és a közösség szintjén. A helyi önkormányzatok és a civil társadalom gyakran képezik azt az alapot, amelyen az ellenálló képesség közösségi szinten megkapaszkodhat és növekedhet. A nők sajátos és alapvető szerepet töltenek be, amelyet el kell ismerni és figyelembe kell venni, egyidejűleg kezelni kell a nemek közötti egyenlőtlenség strukturális okait.

5. Az ellenálló képesség átalakulást jelent, nem a status quo fenntartását. Ha az ellenálló képesség az államok, társadalmak és közösségek alapvető identitásának és képességeinek fenntartását jelenti a romboló hatású nyomással szemben, akkor egyben azt is biztosítani kell, hogy képesek legyenek az alkalmazkodásra és a reformokra az új szükségletekhez való alkalmazkodás érdekében. Kulcsfontosságú az ellenálló képesség átalakító dimenziójának kiaknázása.

6. Az ellenálló képesség politikai megközelítést igényel. A kormányok elsődleges felelőssége a lakosság szükségleteinek kielégítése, és a nemzetközi segítségnyújtás nem helyettesítheti a helyi felelősséget és a politikai fellépést. Valamennyi ország elkötelezte magát a fenntartható fejlesztési célok mellett, amelyek konkrét hivatkozásokat tartalmaznak az ellenálló képesség megerősítésére. Így az ellenálló képesség nemzeti és helyi politikai keretekbe történő integrálásáért elsősorban az egyes országok felelnek. Az EU és tagállamai azonban támogatják az ellenálló képesség megerősítését azáltal, hogy

a kérdést a politikai párbeszéd – ideértve a legmagasabb szintjét is – szerves részévé teszik.

7. Az ellenálló képességhez szükség van a kockázatot figyelembe vevő programozásra. Az instabilitás különféle okait célzó intézkedéseket kockázatkezelési intézkedéseknek kell kísérniük a lakosság megrázkódtatásokkal és stresszel szembeni védelme érdekében, a korai reagálás révén korlátozni kell ezek hatását, és elő kell segíteni a gyors helyreállítást.

8. Nem mindig lesz lehetőség a tartós nyomások kialakuláskori kezelésére, vagy egy hirtelen bekövetkező válság következményeinek elkerülésére. Azonban az, ha csak a kudarc bekövetkeztekor kezeljük a problémákat, aránytalanul költséges. Ez azt jelenti, hogy kezdettől fogva rugalmasságot és alkalmazkodóképességet kell teremteni, aminek be kell épülnie a programtervezésbe. Azt is meg kell vizsgálni, hogy a rendszer egy részének megerősítése vagy gyengítése milyen stresszekhez vezethet a rendszer más részeiben.

9. A korai előrejelzést a korai fellépéshez kell kapcsolni. Nem lehetséges minden kockázatot elkerülni, ezért a hatékony rezilienciapolitikához szükség van arra, hogy a döntéshozók képesek legyenek hosszú, közép- és rövid távon is azonosítani és értékelni a nyomásokat, és tudjanak hatékonyan és korán fellépni. Ez azt jelenti, hogy teljes körű értékelésnek kell kapcsolódnia a megfelelő döntéshozatali folyamatokhoz. Ez nemcsak a sokkokról szól (mint például a természeti katasztrófák, az államok közötti konfliktusok vagy gazdasági válság esetében), hanem a lassan kialakuló válságokról, az ismétlődő nyomásokról, illetve az olyan kumulatív, hosszú távú nyomásokról is, amelyek átesési ponthoz érhetnek el (demográfiai, környezeti romlás, éghajlatváltozás, migrációs és egyéb krónikus stressz).

10. Az operatív kiindulási pont az erősségek, a sebezhető pontok és a nyomások átfogóbb elemzése. Az államok és a társadalmak a politikai és biztonsági szereplők, a magánszektor, a civil társadalom, a közösségek és az egyének közötti összetett kölcsönös függésekre épülnek. Előfordulhat, hogy a hagyományos ágazati politikai megközelítések nem tárják fel az összes sebezhetőséget és azok kapcsolódásait, vagy nem előre jelzik, hogy a rendszer egésze hogyan fog nyomás alatt reagálni, beleértve a többi államot érintő lehetséges következményeket is. Ez azt jelenti, hogy bármilyen konkrét eredményhez több szinten is elemezni kell a kockázatokat és a kihívások kezelésének képességét, különösen azokon a pontokon, amelyeken az ellenálló képesség egyik tényezője vagy a szereplők egy csoportja mások ellenálló képességétől függ, vagy ahol a társadalom különböző szintjei közötti hatalmi kapcsolatok fontos szerepet játszanak. Ez jellemzően egy »minden veszélyforrást magában foglaló« megközelítés, amely a regionális, állami, szervezeti, közösségi és egyéni szinteket egybefoglaló elemzést jelent.”

Szembetűnő, hogy a NATO-val összevetve az Európai Unió megközelítése lényegesen magasabb fokú absztrakciós szinten mozog, kevésbé konkretizálja az egyes kihívásokat. A Globális Stratégia prioritásként nevesíti az ellenálló képességet, míg a Közös közlemény ezen része nem is tűz ki ilyen célt, azt meghagyja a Globális Stratégia szabályozási szintjén, ő maga csak a kérdés megközelítésének mikéntjére ad támpontokat, lényegében sokkal inkább politikai szinten megfogalmazott megállapítások és szakmai alapvetések,

célkitűzések szintetizált gyűjteménye, mintsem a NATO már számtalanszor hivatkozott hét rezilienciakövetelménye,⁶¹ amelyek egyértelmű, ágazatokhoz köthető képességek rendelkezésre állásának biztosítását fogalmazzák meg mint célt.

A Közös közlemény mindezekén túl elvégzi az uniós rezilienciaterületek beazonosítását (kritikus infrastruktúrák védelme, energiabiztonság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, polgári védelem, gazdasági ellenálló képesség, foglalkoztatás, globális egészségügyi kockázatok, kutatás), amelyek már részben átfedést mutatnak a NATO által megfogalmazott követelményekkel, de jól látható eltéréseket is tartalmaz. A szakmai tartalmi eltérés a két szervezet eltérő sajátásaiból és céljából, integritásának eltérő mélységéből, valamint működési profiljának eltérő fókuszaiából (politikai-védelmi/sui generis, szupranacionális) is adódik, amelyhez társulnak az adott szervezeten belüli döntéshozatali mechanizmusok (konszenzusos észak-atlanti tanácsi döntés versus összetett uniós jogalkotás) lényeges különbségeiből eredő hatások is. Nyilvánvaló, hogy a legfontosabb területeken a felsorolások fedik egymást, még ha eltérő is a megfogalmazás, a tartalmi azonosság számos elemben kimutatható; például kritikus infrastruktúrák védelme és energiabiztonság (EU) – energiaellátás ellenálló képessége: tartalék tervek és elektromos hálózatok, belső és határokon átnyúló biztosítása (NATO).

A fentiek szerint felvillantott NATO- és EU-célkitűzések és feladatok a hazai szabályozásban lényegében már ma is megjelennek, perspektivikusan azonban számíthatunk ezek láthatóságának erősödésére.

A hatályos nemzeti biztonsági stratégiához visszatérve, a dokumentum helyesen emeli ki, hogy a védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése az első lépés a modern nemzeti ellenálló képesség kialakítása felé.⁶² Ez a kitétel a rezilienciakövetelmények első pontjával, a folyamatos kormányzás és kormányzati szolgáltatások biztosításával azonosítható, azonban ezt követően az ellenálló képesség további hat alapkövetelményének kérdését a stratégia már nem a NATO-dokumentumok logikája szerint vezeti végig a szövegen, azokat csak eltérő helyen és nem feltétlenül azonos mélységben érinti.

Ennek keretében áttételesen jelenik meg az energiaellátó rendszerek ellenálló képességének fokozása mint követelmény. Mindezt az energiaellátási források és útvonalak diverzifikálása alapvető és hosszú távú nemzeti érdekként történő azonosításán keresztül látja megvalósíthatónak, ami hozzájárul hazánk stabilitásának és ellenálló képességének növeléséhez.⁶³

A nemzeti biztonsági stratégia szintén utal a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képességére, amely először nem magát a képesség megteremtését célozza, hanem mint veszélyforrást azonosítja be az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció formájában,⁶⁴ illetve világít rá ennek egészségügyi, terrorizmussal, illetve államok működését destabilizáló hatásaival összefüggő vonatkozásaira. Az NBS ezt követően fogalmazza meg,

⁶¹ NATO 2023.

⁶² 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 30. pont.

⁶³ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 102. pont.

⁶⁴ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 57–58. pontok.

hogy „a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a vele járó kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, valamint újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat” követel. A stratégia szerint a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni, hanem megállítani kell.

Az ellenálló képesség az élelmiszer- és a vízkészletek biztosítása kapcsán reziliencia-követelményként szintén fellelhető a stratégia szövegében. Az élelmiszer- és a vízellátás mint biztonsági tényező azonban az NBS-ben nemcsak együtt szerepel,⁶⁵ mint a NATO dokumentumaiban általában, hanem egyenként, önállóan is hangsúlyt kap.

A tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége a katasztrófakockázatok csökkentésével foglalkozó alpont keretében jelenik meg,⁶⁶ amely annyiban félrevezetőnek tekinthető, hogy ez a képesség a NATO megközelítésében nem kifejezetten a katasztrófákhoz kötődik, ahogy egyébként a NBS sem így kezeli,⁶⁷ azaz ez esetben inkább szövegelhelyezési/szerkesztési kritikát fogalmazhatunk meg, nem feltétlenül tartalmi.

A rezilienciakövetelmények sorában következő polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége szintén beazonosítható a stratégiai dokumentumban a kormányzati és más kulcsfontosságú infokommunikációs rendszerek védelmével összefüggésben megfogalmazott célkitűzések részeként. A szöveg arra is kitér, hogy az infokommunikációs technológia esetleges szállítóinak szűk köre is biztonsági kockázatot eredményezhet.⁶⁸ Ebben a szakmai szegmensben sem hagyható figyelmen kívül, hogy a NATO védelmi műveleteinek sikeres megvívása nem lehetséges kizárólagosan a katonai kommunikációs infrastruktúrára való támaszkodás mellett. Napjainkban a védelmi célokra használt műholdas kommunikáció több mint 70 százalékát a kereskedelmi szektor biztosítja, míg a transzatlanti internetes forgalom hozzávetőlegesen 90 százaléka, beleértve a katonai kommunikációt is, a polgári infrastruktúra által fenntartott tenger alatti száloptikai kábelhálózatokon keresztül bonyolódik le.⁶⁹

A fentiekén túl a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége mint a reziliencia része tekinthető talán a legkevésbé reprezentáltnak a nemzeti biztonsági stratégiában. Önállóan ez a terület még csak meg sem jelenik, kizárólag a terrorizmus lehetséges célpontjai között említi a dokumentum,⁷⁰ holott nem elhanyagolható tény, hogy a NATO katonai műveleteinek megvívásához a katonai szállítások és csapatmozgások több mint 90%-a a polgári közlekedési infrastruktúra igénybevételével történik,⁷¹ és nem lenne ez máshogy a hazai feladatok kapcsán sem. Különösen igaz ez arra az időszakra, amikor a Honvédség erőforrásai nem elégségesek az adott feladat ellátására, és a gazdasági

⁶⁵ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 171. pont.

⁶⁶ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 174. pont.

⁶⁷ „Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési és katasztrófakockázat-csökkentési rendszert alkotnak, és természeti vagy ipari katasztrófák, valamint egészségügyi válsághelyzetek és tömeges sérülésekkel és rombolással járó támadás esetén hatékonyan reagálnak a lakosság életének, egészségének, anyagi javainak védelme és a károk minimalizálása érdekében.”

⁶⁸ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 119. pont.

⁶⁹ NATO 2023.

⁷⁰ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 149. pont.

⁷¹ *Resilience through Civil Preparedness* 2019: 3.

és anyagi szolgáltatások keretében kerül sor valamely eszköz, képesség vagy infrastrukturális elem igénybevételére.

Mindezen fenti szempontok mellett lényeges az a körülmény is, hogy szövetségszerte a „nem kormányzati” szektor a saját piaci szempontjait előtérbe helyezve és a belső működési hatékonyságot a középpontba állítva hajlamos leépíteni azon képességeit, amelyek a nemzeti ellenálló képesség szempontjából ugyan fontosak lennének, de fenntartásuk túlságosan költséges, a megtermelhető profit szempontjából kontraproduktív. Ezek eredményeként is belátható, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztése csak összkormányzati megközelítés mellett és osztársadalmi támogatással lehetséges, tisztán kormányzati eszközökkel csak mérsékelt eredmények érhetők el.

Összegezve az NBS nemzeti ellenálló képességre vonatkozó rendelkezéseit, elmondható, hogy főbb tartalmi elemei helyesen jelenítik meg a szövetségi és a későbbiekben hazai törvényi szinten is megfogalmazott érvényesítendő követelményeket, aminek eredményeként a stratégiai dokumentum és a jogalkotás szakmai tartalma összhangban van.

A nemzeti ellenálló képesség a kutatásunk szempontjából értelmezhető fogalmi tartalommal a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat (a továbbiakban: NKS) szövegében jelenik meg a legkiterjedtebb módon.⁷²

Az NKS már a bevezetőben kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása indokoltá teszi a nemzeti ellenálló képesség erősítését, illetve a „Védelmi adottságok” részben azt is megjeleníti, hogy megkezdődött az összkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenálló képesség elemeinek fejlesztése. Azt is egyértelművé teszi, hogy az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében.⁷³ Az NKS hangsúlyozza azt is, hogy a komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben jelentkező kinetikus és nem kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre történő felkészülés jegyében tovább kell fejleszteni a csapásokat elviselő, azok hatásait elhárítani, enyhíteni és felszámolni, a kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes nemzeti ellenálló képességet. Ez a képesség önmagában is csökkenti a potenciális támadás kockázatát.

Az NKS megközelítése érthető módon már egybeesik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény rezilienciamegközelítésével, aminek egyik fontos oka az, hogy a stratégia kidolgozóinak már az előkészítés korai szakaszában rendelkezésére álltak a Vbő. javasolt szövegtervezet-változatai és az ennek szakmai háttérét biztosító nyílt forrásból is elérhető tanulmányok,⁷⁴ valamint egyéb nem nyilvános kezelési jelzésű döntés-előkészítő dokumentumok, illetve az előkészítésben számos olyan, a honvédelmi ágazathoz köthető szakértő is közreműködött, akik a védelmi és biztonsági szabályozási reform egészének előkészítését is végezték.

⁷² 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.3. Nemzeti ellenálló-képesség (reziliencia) alcíme alatt.

⁷³ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.2. Nemzeti együttműködés (védelmi igazgatás) alcím.

⁷⁴ Például ETL 2020; FARKAS–KÁDÁR 2016; FARKAS 2020; FARKAS–SPITZER 2021; SZAKALI–SZÜCS 2021.

A katonai stratégia nem kifejezetten katonai, mégis meghatározó fontosságú eleme a polgári felkészültségre⁷⁵ vonatkozó rész, amely a „civil preparedness” kérdését az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladatként határozza meg, és közvetlenül kapcsolja azt össze a NATO-rezilienciakövetelmények első elemével, „a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának” biztosításával. A nem kizárólag jogszabályi, hanem stratégiai dokumentum szinten ilyen módon alkalmazott megfogalmazás orientálja a szakmai munkát, egyfajta alapvetésként szolgál a javaslatok kialakítása során is.

A stratégia a nemzeti ellenálló képesség elérésének egyik legfontosabb eszközeként a társadalom civil szereplőinek békeidőszaki felkészítését jelöli meg. A kutatásunk időszakában⁷⁶ hatályos NKS értelmében a nemzeti ellenálló képesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amely rendelkezés a Vbő. hatálybalépését követően értelemszerűen felülvizsgálatra kell hogy kerüljön, figyelemmel arra, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény már nem tartalmaz a védelmi igazgatásra vonatkozó rendelkezést, a honvédelmi minisztert kizárólag a nemzeti ellenálló képesség erősítése érdekében szükséges katonai felkészültség feladatainak összehangolásáért, valamint a polgári felkészültség feladataihoz kapcsolódó katonai követelmények, igények meghatározásáért teszi felelőssé. Mindezzel párhuzamosan a Vbő. azonban kifejezetten a Kormány felelősségi körébe⁷⁷ és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének koordinációs hatáskörébe utalja⁷⁸ a kérdést amellett, hogy valamennyi szervezetet⁷⁹ kötelezi a szempontrendszer érvényesítésére.

Az NKS rögzíti azt is, hogy az ellenálló képesség erősítésének egyik fontos feltétele a magyar nemzetgazdaság teljesítményének és a nemzeti védelmi ipari kapacitásoknak a fokozása. Ez a fordulat önmagában is kézenfekvőnek tűnik, mégis érdemes rávilágítani arra a helyesen felismert összefüggésre, hogy pusztán igazgatási és hagyományos katonai eszközökkel a reziliencia-célkitűzések nem érhetők el, hiszen a nemzetgazdaság az a háttér, amely mindehhez a szükséges erőforrásokat képes rendelkezésre bocsátani, illetve amennyiben nem, vagy csak részben, a nemzeti ellenálló képességi célok sem teljesülhetnek.

A stratégia lényeges eleme a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy előirányozza a Magyar Honvédség számára, hogy a klasszikus katonai feladatokon túl fel kell készülnie a reziliencia katonai képességekkel történő növelésére is. Ennek részleteit a dokumentum nem ismerteti, azonban a feladat megjelenítése önmagában is előrevetíti annak

⁷⁵ Ennek főbb szempontjainak megértéséhez és fejlődésének megismeréséhez adalékul lásd GARRI-AUD-MAYLAM 2021.

⁷⁶ 2022 nyarán.

⁷⁷ Vbő. 46. § (1) „[A Kormány] [...] h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását.”

⁷⁸ Vbő. 52. § „[A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve] [...] f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását.”

⁷⁹ Lásd Vbő. 42. § (1) bekezdés.

a tendenciának az erősödését, amely – már több neves szakértő tollából is megerősítve⁸⁰ – a katonai erő komplexebb igénybevételét jelenti a nem katonai feladatok kapcsán.⁸¹

Ha a jogi szabályozás további szintjeit is megvizsgáljuk, látható, hogy a rendeleti szintű jogalkotás megfelelően követi a törvényi szinten megjelenő szabályokat. Ez összegezve annyit jelent, hogy a nemzeti ellenálló képesség mint téma csak meglehetősen korlátozottan jelenik meg, és ezekben az esetekben is főként az adott törvényhez vagy uniós szabályozóhoz kapcsolódó végrehajtási rendelet szakterületi szűkítésében.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet ily módon kizárólag a komplex gyakorlatok kapcsán tesz említést az ellenálló képességről, ott is a hálózatbiztonság és az információbiztonság oldaláról megközelítve a kérdést, amely nyilvánvalóan nem azonos a Vbő. szerinti fogalomrendszerrel.⁸²

Hasonló a helyzet a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet szövegezésével, amely kifejezetten a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképeségi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendelet kapcsolódása okán említi a fogalmat. Ez utóbbi – a 2022. évben már hatályon kívül helyezett – rendelet kifejezetten gazdasági és foglalkoztatáspolitikai uniós célkitűzések⁸³ összehangolt megvalósítását célozta a Covid-19-pandémia kapcsán. A megalapozó uniós jogforrás átfogóan foglalkozik ugyan a rezilienciaépítés kérdésével, de ennek fókuszja kifejezetten a Covid hatásaihoz köthető. A rendelet 2. cikke megközelítésében a reziliencia fogalma: „a gazdasági, társadalmi és környezeti sokkhatásokkal vagy tartós strukturális változásokkal szembeni méltányos, fenntartható és inkluzív módon történő fellépés képessége”, amelynek hazai végrehajtása így nyilvánvalóan ugyancsak nem azonosítható a Vbő.-ben foglalt reziliencia-kérdéskörökkel, de még a NATO megfogalmazásával sem, amely a rezilienciát a társadalom azon képességeként azonosítja, hogy ellenálljon, és könnyen és gyorsan felépüljön egy olyan volumenű sokkhatásból, mint például természeti katasztrófa vagy fegyveres támadás.⁸⁴

A nemzeti ellenálló képességnek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben foglalt szabályai a fenti előzmények és kontextus tükrében már nem tartalmazznak meglepő újdonságot. A szabályozás azonban mégis korszikos jelentőségű. A rendelkezések újszerűségét egyrészt az adja, hogy a NATO által meghatározott hét alapkövetelmény törvényi szinten deklarált magyar megfogalmazást

⁸⁰ A katonai feladatok bővülése kapcsán lásd TILL 2021.

⁸¹ Példaként említhető itt a gyakorlat oldaláról a katonák közreműködése a pandémia elleni küzdelemben, a védőoltásokat célzó programok vagy az egészségügyi intézmények, gazdasági társaságok működésének támogatásában, az ezekkel a szervezetekkel történő együttműködés erősítésében.

⁸² 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés b) pont.

⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

⁸⁴ *Resilience through Civil Preparedness* 2019.

kap, kiegészül olyan pontosításokkal és kapcsolódó követelményekkel, amelyek minden eddiginél nyilvánvalóbbá teszik a kérdés fontosságát.

A jogszabályban is rögzített, már jól ismert hét alapkövetelmény a NATO megközelítésében megjelenő kritériumokat képezi le a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő feladatellátás területeinek meghatározásával az alábbiak szerint:⁸⁵

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

A fenti hét bekezdés tartalma azonban nem kőbe véselt, maga a szövetség is több alkalommal elvégezte a saját maga által alkotott felsorolás felülvizsgálatát, legutóbb Madridban a 2022-es csúcson kapott megerősítést a terület,⁸⁶ illetve 2019-ben a kommunikációs reziliencia kapcsán kifejezetten kiemelték⁸⁷ az 5G technológia biztosítottságának és fenntarthatóságának kérdését,⁸⁸ így a Vbő. fentebb hivatkozott szövege sem szó szerinti fordítást használ a felsorolásnál, sokkal inkább tartalmi-témacsoporti azonosságra és rugalmasságra törekszik.

A kutatásunk során sokszor hivatkozott felsoroláshoz a törvény szintjén emellett egy nyolcadik elem⁸⁹ is társul, amely valamennyi ezt megelőző követelmény érvényesíthetőségét is elősegíti azáltal, hogy nem csupán megemlíti a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültségét és elhivatottságát, hanem ezzel meg is alapozza azt a kötelezettséget az érintettek felé, hogy ezt a felkészültségüket mind szervezeti, mind egyéni vonatkozásban fejlesszék, ehhez biztosítsák a megfelelő feltételeket és egyéni hozzáállást.

⁸⁵ Vbő. 42. § (2) bekezdés.

⁸⁶ NATO 2022b: 10. pont; NATO 2022a (NATO SC).

⁸⁷ Lásd GARRIAUD-MAYLAM 2021: 37. pont; 8.

⁸⁸ Bővebben lásd GILLI-BECHIS 2020.

⁸⁹ Vbő. 42. § (2) „Az (1) bekezdés szerintiekkel összefüggő feladatellátás területei: [...] h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.”

A nemzeti ellenálló képesség megerősítése azonban önmagában a jogi szabályozási szinten megjelenő deklaratív rendelkezésekkel nem fejleszthető, annak biztosítani kell az institutionális, személyi és egyéb feltételeit. Ennek garanciájaként jelenik meg a szabályozásban a Kormány kötelezettsége a nemzeti ellenálló képesség feladatai ellátásának összehangolására, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve útján lát el. Ezen koordinatív feladat tartalmáról és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének felépítéséről és működéséről kutatásunk időpontjában még nem ismerhetők meg a részletek, azonban a jogi kötelezettség megjelenése azt a jövőbeni tendenciát vázolja fel, hogy a korábbinál lényegesen nagyobb jelentősége lesz ennek a területnek, és az itt értelmezhető szakmai folyamatok összehangolása nem maradhat el.

A nemzeti ellenálló képesség rendszerének célja deklaráltan „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” megerősítése a társadalmi felkészültség, a szabályozás és a közigazgatás eszközzrendszerén keresztül.

Az ellenálló képesség fejlesztése mint általános követelmény abban is erősödni látszik, hogy a jogszabály külön szempontrendszert tartalmaz, behatárolja azokat a területeket, amelyek mentén a feladatot el kell végezni. Ezek keretében a védelmi és biztonsági érdekek hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése mellett követelményként jelenik meg a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése. Ugyancsak új elem, hogy a nem állami szereplők fokozott bevonása is előírás, aminek szakmai indoka az a fentebb már érintett felismerés, hogy a védelmi struktúrák működését egy globalizált világban nem lehetséges függetleníteni a polgári szférától, akár egy-egy katonailag is értelmezhető polgári képesség felhasználása, mobilizálása terén, akár a fejlesztések vagy a személyi, gazdasági összefüggések és kölcsönös egymásra hatás miatt.⁹⁰

Nem maradhatott ki a felsorolásból a tényleges válsághelyzeti és a különleges jogrendi események kezelése, illetve a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonság tudatosságának erősítése sem, amelyek egyre inkább elválaszthatatlanul együtt járnak. A védekezést szolgáló műveleteket nem lehetséges sikeresen végrehajtani az érintett polgárok többségi akarata ellenére, amire figyelemmel a kommunikációnak is fontos szerepe van, amelyet a jogszabály ugyan nem emel ki, de a gyakorlatból számos példa hozható.⁹¹

A reziliencia kapcsán azt sem szabad elfelejtenünk, hogy szövetségi rendszerbe tartozunk, ami e terület kapcsán is kötelezettségekkel jár, így az ellenálló képesség konkrét feladatait ezekre is figyelemmel, lehetőség szerint a szükségtelen duplikációk elkerülésével kell tervezni és végrehajtani.

A nemzeti ellenálló képességen belül fokozott figyelmet kell szentelni a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek

⁹⁰ A szakmai miértek megértéséhez adalékul a nemzetközi példák közül lásd THEAKSTON 2020: 3–11.

⁹¹ Ilyen volt a pandémia időszakában a koronavirus.gov.hu oldal működtetése, de a heti kormányinfó is hasonló célokat szolgál.

üzemfolytonos működésének, ezek hiányában nemcsak a lakossági támogatást veszítheti el a döntéshozó, hanem a kormányzati válságkezelési működés is ellehetetlenülhet. Ide kapcsolható követelmény az is, hogy törekedni kell a katasztrófák megelőzésére, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentésére is.

5. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei

A szabályozás fentiek szerint vázolt helyzetéből és a nemzetközi biztonsági tér aktuális történéseiből következően a hazai ellenálló képesség fejlesztési trendjei is előrevetíthetők.

A reziliencia kérdése várhatóan egyre nagyobb szerepet kap a nemzetközi szabályozásban és a szövetségi együttműködésben, valamint a szupranacionális szervezetek tevékenysége során is, de sokkal nagyobb és gyorsabb változásra kell felkészülnünk a hazai környezetben. Ennek nem csak az az oka, hogy a nagy nemzetközi rendszerekben a döntéshozatal több egyeztetést igényel, és jóval nehezkesebb a különféle lobbicsoportok tevékenysége miatt: a Vbő. hatálybalépése olyan fordulópontot jelent a hazai védelmi és biztonsági szabályozásban, olyan zsinórmértékként szolgál, amelyre támaszkodva kikényszeríthető egy teljes igazgatást és a társadalom legszélesebb rétegeit is átfogó reform végrehajtása.

Figyelemmel arra, hogy a Vbő. számos vonatkozásban keretszabály,⁹² amely a fenyegetések és a kihívások legszélesebb spektrumán egyfajta ernyőt borít valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelésére, megalkotása olyan szabályozási folyamatokat indított el, amelyek eredményeként a teljes rendszer megújul. Ennek egyes elemei már megjelentek,⁹³ más lehetséges fejlesztési elemek azonban különböző szakmai megfontolásokból⁹⁴ egyelőre nem nyertek támogatást.

A nemzetközi biztonsági rendszer összetettsége és a kihívások gyors változásából adódó helyzetek kezelhetősége azt is megköveteli, hogy a hazai válságkezelés folyamata legyen lényegesen áttekinthetőbb és gyorsabb reakciókra képes, amit egyrésről az egyes

⁹² Vbő. 1. § „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.”

⁹³ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról, 2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról.

⁹⁴ Ilyen szakmai megfontolás volt a szakterületre vonatkozó szabályozás összetett és mély beágyazottsága az európai uniós szabályrendszerbe (lásd a különféle energiahordozókkal összefüggő ellátási kérdések), vagy az éppen kihirdetett veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódó szempontok. Nyilvánvalóan nem praktikus egy pandémia közepén az erre vonatkozó szabályrendszert alapjaiban megreformálni, hiszen ennek közvetlen működési következményeinek hatásvizsgálata egy határterhelés alatt álló, feszített rendszerben nem végezhető el megfelelően, ahogy egyes területeken – az ukrán–orosz háború kapcsán kialakult helyzetben – maga az élet „előzött be”, és generált adott esetben alaptörvényi szintű beavatkozást, ahogy az történt az Alaptörvény tizedik módosítása kapcsán.

eljárások egyszerűsítésével és standardizálásával lehet elérni. Ennek érdekében szükséges a jelenleg egymástól függetlenül futó és eltérő logikával felépített, azonban az eseménykezelés szintjén összekapcsolható eljárások felülvizsgálata. Az így egyszerűsített eljárásokat kell ezután készségszinten begyakoroltatni a végrehajtó és a döntéshozatalban közreműködő állománnyal, aminek nyomán közvetlenül erősíthető a nemzeti ellenálló képesség követelménykatalógusának első pontjában szereplő kormányzás, kormányzati szolgáltatások (jelen esetben az ehhez kapcsolódó és ezt lehetővé tevő döntési folyamat) folytonossága is.

Szintén várható trend, hogy az egyes válságtípusok elemeinek egymásra hatása erősödik, ami végeredményben azt hozza, hogy az adott, korábban ágazaton belül kezelhető kihívás összkormányzati figyelmet igényel, és a válságkezelés központi koordinációja erősödni fog. A Vbő. ezt annyiban is előrevetíti, hogy egyrészt külön válságkezelési jogintézményt – az összehangolt védelmi tevékenységet⁹⁵ – alapít az ilyen helyzetek normál jogrendi kezelésére, másrészt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által működtetett nemzeti eseménykezelő központ kialakítását irányozza elő, szemben a ma jellemző, valamely ágazat saját infrastruktúrájára épülő ad hoc válságkezelési működéssel.

Összességében – rövid távon egészen biztosan – egyfajta folyamatos válságmenedzsmentre és ehhez kapcsolódó speciális részletszabályozásra számíthatunk mint normál állapotra, középtávon pedig ez alakul majd át normál működéssé. A biztonság kérdése a krízisek időszakában felértékelődik, az állampolgárok a biztonságuk érdekében hajlandók feladni az őket védő korlátozásokat és egyes jogi garanciákat azért, hogy mindennapjaikat a megszokott rendben vagy legalább ahhoz közelítve folytathassák.⁹⁶ A reziliencia jövője területén ezzel a hatással is számolnunk kell, várhatóan jó néhány olyan szabályozási elem fog megjelenni, amelyre piaci, jogállami viszonyok között korábban nem volt példa, a jövőben azonban kifejezett társadalmi igény mutatkozik majd rá.

Az ukrán–orosz háború hatásaként aktuálisan fenyegető európai energiaválság⁹⁷ és globális élelmiszerhiány⁹⁸ szintén azt valószínűsíti, hogy felértékelődnek a nemzeti ellenálló képesség bizonyos pontjai a politikai és gazdasági döntéshozók szemében, aminek eredményeképpen lényegesen nagyobb figyelem fog irányulni ezekre a területekre. Ez adott esetben kontraproduktív is lehet, hiszen egy normál működési rendben zajló együttműködés, üzletmenet, tervezett fejlesztés vagy rendszermódosítás sokkal egyszerűbben és gördülékenyebben, adott esetben alacsonyabb szintű döntéssel is

⁹⁵ Vbő. 74. §.

⁹⁶ Erre hozható külföldi példaként a 2001. szeptember 11-ei támadások nyomán az Egyesült Államokban elfogadott USA Patriot Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), de tágabb értelemben a hazai alkotmányos különleges jogrendi szabályozás folyamatos tényállásbővülése (váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet), ezeken keresztül a jogkorlátozás lehetőségének alkotmányos kiterjesztése is felhívható.

⁹⁷ United Nations 2022.

⁹⁸ TISZÓCZI 2022.

megvalósítható, mint olyan esetben, amikor a kérdéskör szinte valamennyi eleme a globális figyelem középpontjában van.⁹⁹

A biztonsági előrejelzések szerint a tömegek ellenőrizetlen mozgásának volumene is erősödni fog a térségben,¹⁰⁰ aminek megfelelően annak szintjétől függően az eddig alkalmazott megoldások már nem lesznek elegendők, így a reziliencia ezen pontjának szakmai tartalma is új megoldásokért kiált. Ennek egyik első látható eleme a Határvadász Ezred megalakítása¹⁰¹ a Készenléti Rendőrség keretein belül, aminek vélhetőleg számos egyéb, a védelmi rendszer egészére kiható szakmai következménye lesz. Nem vitás, hogy ez a változás a Magyar Honvédség vonatkozásában is új fejezetet nyit, ismét a katonai kiképzés és az alaprendeltetés szerinti feladatokra történő felkészülés lesz a tevékenység fő iránya, ami közvetlenül is erősíti hazánk védelmi képességeit.

A nemzeti ellenálló képesség erősítésének fontos eszköze a társadalom minél szélesebb körben történő bevonása a védelmet és a biztonságot szolgáló kérdések megvitatásába. Ez a fajta nyitás nem a döntések szakmai megfelelőségére, hanem azok megvalósíthatóságára, végrehajthatóságára gyakorol hatást. Jelentősége abban rejlik, hogy ha az egyes intézkedések előkészítésében az érintettek is részt vehetnek, ha van lehetőségük megismerni a biztonságunkat fenyegető tényeket és értékelni azok jelentőségét, lényegesen könnyebb lesz a végrehajtás, a döntések érvényesítése, és alacsonyabb lesz az információhiányból vagy az ismeretlentől való félelemből eredő ellenérzés. A védelmi és biztonsági kérdések ilyen módon történő kezelését hivatott segíteni a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum,¹⁰² amely a miniszterelnök vezetésével szervezett formában is lehetőséget ad az egyes kérdések becsatornázására, megtárgyalására. A Fórum ugyan nem rendelkezik döntéshozatali vagy szabályozási funkcióval, de arra mindenképpen alkalmas, hogy olyan szereplők is megszólaljanak a biztonságunkat érintő kérdésekben, akik közvetlenül nem vesznek részt a válságkezelésben, kizárólag a média (esetleg információs műveletek keretében tudatosan manipulált) híreire támaszkodva kevésbé van lehetőségük megérteni és átlátni a védelem és biztonság komplex rendszerét.

A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének további várható iránya a digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazásának erősödése és az ezzel összefüggő rezilienciakérdések kezelése is. Ezek a technológiai fejlődés adta lehetőségek olyan gyors és ma még szinte beláthatatlan összetettségű folyamattervezést és modellezést tesznek lehetővé, amelynek segítségével a felkészülés során és válsághelyzetben felgyorsítható a szakmai döntés-előkészítés, időben előre jelezhető egy-egy beavatkozási javaslat várható hatása, elkerülhető a nem megalapozott döntés meghozatala, ezáltal az erőforrások elpazarlása,

⁹⁹ Szemléletes példa erre 2022 nyara, amikor a hazai földgáztározók feltöltése érdekében tett lépések európai szintű kérdéssé nőtték ki magukat, aminek a háború nélkül aligha lett volna nemzetközi hírértéke, lásd DUNAI–IVANOVA 2022; *Hungary in Talks with Russia About Buying More Gas* 2022; KOMÓCSIN–SZABÓ 2022.

¹⁰⁰ A Rendőrség adatai szerint 2017-ben nagyságrendileg heti 500, 2020-ban heti 1000, 2022-ben átlag heti 4000 illegális határátlépő kísérelt meg bejutni Magyarországra. Forrás: Illegális migráció alakulása – heti bontásban (police.hu).

¹⁰¹ A jogállási kérdéseket az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet tartalmazza.

¹⁰² Vbő. 43. § (1) bekezdés.

adott esetben emberi életek menthetőek meg. A Vbő. mindezekre is figyelemmel teszi kötelezővé a Kormány számára, hogy segítse elő saját szervei, valamint a magán- és jogi személyek korszerű adatgazdálkodását, adathasznosítását és adatvédelmét, továbbá kísérje figyelemmel a védelmi és biztonsági kihívások, valamint a védelmi technológiák fejlődését. Mindez az alapja annak, hogy megelőzhető legyen olyan veszélyforrások kialakulása vagy az el nem kerülhető veszélyek esetében a felkészülés hiánya, amelyek ma még nem ismertek, s mindezek során a mesterséges intelligencia alkalmazásának szerepe sem elhanyagolható. Ebből azonban az is következik, hogy ezeket a rendszereket megfelelően védeni kell, hiszen ezek manipulálása, sérülése nem csupán egy szoftverműködési rendellenességet eredményez, hanem a döntéshozatal egészére képes meghatározó hatást gyakorolni. A létfontosságú infrastruktúrák védelme területén erre figyelemmel hangsúlyosabban fognak jelentkezni az ezzel összefüggő elemek védelmének kérdései.

A reziliencia trendjeként számíthatunk arra a törekvésre is, hogy a védelem kérdései differenciáltan, de a lehető legszélesebb körben juthassanak el az emberekhez és a szervezetekhez. A szervezetek körében kiemelt szerepet töltenek be a Vbő. szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,¹⁰³ amelyek működéséhez átfogó szabályozási háttér áll rendelkezésre, de a lakosság bevonása is erősödni fog, hasonlóan azon országok gyakorlatához, ahol a „whole of society” megközelítésnek nagyobb hagyománya van.¹⁰⁴ Ez valószínűleg olyan, a hétköznapiakban is érzékelhető elemekben ölt majd testet, mint kommunikációs kampányok, általános iskolai oktatás vagy a reziliencia erősítését szolgáló kiadványok,¹⁰⁵ ajánlások a lakosság részére.

A nemzeti ellenálló képesség ágazati szintű szabályozásának jövője kapcsán megállapítható az is, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításával indult védelmi reform az ágazati szabályok szintjén még nem jelenik meg olyan elemekkel, amelyek a törvényben már felbukkannak. Megítélésem szerint el kell telnie néhány évnek, amíg az új elvi irányok érvényesülnek a szabályozás teljes mélységében. Ennek okát abban látom, hogy mára a biztonság és a reziliencia kérdéskörei olyan módon értékelődnek fel napról napra, hogy a szabályozás, az igazgatás és a társadalom fogadókészsége, felkészültsége még jóval elmarad attól a szinttől, hogy az érdemi változást gyorsan és hatékonyan meg lehessen valósítani. Ezt a folyamatot egyes területeken gyorsíthatja, más területeken vissza is vetheti az ukrán–orosz háború és annak hatásai. Az sem kizárható, hogy az eddig töretlen szakmai folyamatban magasabb szinten is olyan korrekciót eredményez a biztonsági helyzet, amely már nem az eredeti terveknek megfelelő fejlesztést valósítja meg.

A reziliencia hazai megközelítésében, az egyes kihívások kezelésére nézve nagy lehetőség rejlik az önkormányzatok szerepének megfelelő kihasználásában. Ez az a csatorna,

¹⁰³ Vbő. 48. §, 49. §

¹⁰⁴ Hagyományosan a skandináv államokat emelhetjük ki, de fő céljaiban hasonló Kanada, Svájc vagy az Egyesült Királyság megközelítése is.

¹⁰⁵ Például Németországban: BROUWERS 2016; vagy Ausztriában: *Bevorratungs Ratgeber, Denk daran, schaf Vorrat an* 2016.

amelyen keresztül a helyi lakosság a legkönnyebben elérhető, illetve az önkormányzati fenntartású intézmények közreműködésével a felkészülés és a védekezés egyes elemei is hatékonyabban lennének biztosíthatók. Egy váratlanul jelentkező védelmi-biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági szervezetek mellett a helyi önkormányzat kerül először döntési helyzetbe. Mindahhoz, hogy ez az igazgatási feladat sikeresen megvalósulhasson, kiemelt jelentősége van/lehet a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervének, amely a rezilienciaprogramok összehangolásával, ajánlásaival, felkészítést szervező és koordinációs tevékenységével képes lehet erősíteni a nemzeti ellenálló képesség fejlesztését.

A nemzeti ellenálló képesség várható trendjeként azonosítjuk azt is, hogy a határokon átívelő együttműködések jelentősége növekedni fog. Ez a közlekedési és hírközlési hálózatok, az energiaellátás, az élelmiszer és ivóvíz biztosítása területén különösen fontos. A globalizált világban a kölcsönös egymástól függőség jellemző, még egy olyan szuperhatalom, mint az Egyesült Államok sem képes – vagy gazdasági megfontolásból nem akar – valamennyi külső körülménytől függetlenül működni. Az együttműködésnek nemcsak tisztán nemzetközi politikai olvasata van, hanem kifejezett gazdasági és pénzügyi is. A reziliencia nagy rendszereinek fenntartása, fejlesztése rendkívül költséges, ugyanakkor közvetlenül kapcsolódik a szuverenitás egyes kérdéseéhez is, amire figyelemmel rendkívül óvatosak az államok az erre vonatkozó információk megosztásában, közös kapacitások létrehozatalában.

A jövőbeni fejlesztések és a felkészülési trendek irányait kiterjedt kockázatelemző, nyomon követő és tapasztalatfeldolgozó munkával kell meghatározni, amely területen szintén hasznos volna az együttműködés erősödése. Ugyancsak előremutató lenne olyan követelmény megfogalmazása, amely az egyes tevékenységek tervezésénél kifejezetten előírja a reziliencia-szempontok figyelembevételét, esetleg erre szövetségi vagy EU-szinten forrást is biztosít.

A nemzeti ellenálló képesség területén számíthatunk továbbá a követelménykatalógus kiegészülésére is. Az olyan kérdések, mint a globális felmelegedés, a világ túlnépesedése vagy a mélyszegénység mind ez idáig csak azért nem képezik kifejezett részét a felsorolásnak, mert ma érezhető közvetlen hatásai ezeknek még nem kritikusak, ugyanakkor az ezekre történő felkészülés kérdését nem szabad alábecsülni. Érdekes azt is látni, hogy a globális folyamatokra és a határokon átívelő ellátási hálózatokra figyelemmel lehetséges, hogy a nemzeti ellenálló képesség a jövőben nem is igazán nemzeti kérdés, hanem a nemzetközi biztonsági rendszer egy sokszereplős tényezője lesz.

És végezetül nem elhanyagolható a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy a kapcsolódó tudományos kutatások jelentősége is felértékelődik. Az EU Horizon 2020 programjában kifejezetten megfogalmazza, hogy vizsgálni kell, hogy miként lehet megerősíteni az ellenálló képességet. Ezek a kutatások jellemzően a társadalomtudományokra (hangsúlyosan jog és szociológia), a biztonság, a gazdaság és a migráció témájára terjednek ki, de az élelmiszer- és a vízellátás is megjelenik.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- Army Sets up New Brigade ‘for Information Age’. *BBC*, 2015. január 31. Online: www.bbc.com/news/uk-31070114?print=true
- BARTKOWSKI, Maciej (2015): *Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare*. Washington, DC: Johns Hopkins University. Online: www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf
- BASILAI, Mikheil (2012): *Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia*. Tallinn: Tallinn University of Technology.
- Bevorratungs Ratgeber. *Denk daran, schaf Vorrat an* (2016). Wien: Zivilschutz Österreich. Online: Zivilschutzverband_Bevorratung_V3_web.pdf (siz.cc)
- BROUWERS, Klaus (2018): *Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Online: ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf (bund.de)
- CHEKINOV, Sergey G. – BOGDANOV, Sergey A. (2013): The Nature and Content of a New-Generation War. *Military Thought: A Russian Journal of Military Theory and Strategy*, 22(4), 12–23. Online: www.usni.org/sites/default/files/inline-files/Chekinov-Bogdanov%20Military%20Thought%202013.pdf
- DRENT, Margriet – HENDRIKS, Rob – ZANDEE, Dick (2015): *New Threats, New EU and NATO Responses*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Online: www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/New%20Threats_New%20EU_Nato%20Responses_Clingendael_July2015.pdf
- DUNAI, Marton – IVANOVA, Polina: Hungary Sends Foreign Minister to Moscow to Ask Russia for More Gas. *Financial Times*, 2022. július 21. Online: www.ft.com/content/bc68bae2-dbac-4e0c-a424-531258c094e6
- ETL Alex (2020): *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*. Székesfehérvár: Honvédség és Társadalom Baráti Kör. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf
- FARKAS Ádám (2015): A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig. *MTA Law Working Papers*, 2015/34. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2015_34_farkas.pdf
- FARKAS Ádám (2020): Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In 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, 347–380. Online: <https://m2.mtmt.hu/api/publication/31606562>
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi, 275–313. Online: <http://docplayer.hu/105743212-Magyarország-katonai-vedelmenek-kozjogi-alapjai.html>
- FARKAS Ádám – SPITZER Jenő (2021): Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/18. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/6pIFh>
- FASSI, Enrico – LUCARELLI, Sonia – MARRONE, Alessandro szerk. (2015): *What NATO for What Threats? Warsaw and Beyond*. Brussels: NATO HQ. Online: www.iai.it/sites/default/files/what-nato-for-what-threats.pdf

- GALEOTTI, Mark (2014): The ‘Gerasimov Doctrine’ and Russian Non-Linear War. In *Moscow’s Shadows*, 2014. július 6. Online: <https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war/>
- GALEOTTI, Mark (2016): ‘Hybrid War’ and ‘Little Green Men’: How It Works, and How It Doesn’t. In PIKULICKA-WILCZEWSKA, Agnieszka – SAKWA, Richard (szerk.): *Ukraine and Russia. People, Politics, Propaganda and Perspectives*. Bristol: E-International Relations Publishing, 149–156. Online: www.e-ir.info/publication/ukraine-and-russia-people-politics-propaganda-and-perspectives/
- GARRIAUD-MAYLAM, Joëlle (2021): *Enhancing the Resilience of Allied Societies Through Civil Preparedness. General Report*. [H. n.]: NATO Parliamentary Assembly Committee on Democracy and Security (CDS). Online: www.nato-pa.int/document/2021-enhancing-resilience-allied-societies-through-civil-preparedness-garriaud-maylam
- GEERS, Kenneth (2011): *Strategic Cyber Security*. Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Online: https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/2011_Proceedings_0-1.pdf
- GILES, Keir (2016): *Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow’s Exercise of Power*. London: Chatham House. Online: www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf
- GILLI, Andrea – BECHIS, Francesco (2020): NATO and the 5G Challenge. *NATO Review*, 2020. szeptember 30. Online: [NATO Review–NATO and the 5G challenge](https://www.nato.int/docu/review/2020/09/20200930-nato-and-the-5g-challenge.html)
- GUNNERIUSON, Håkan (2012): Nothing is Taken Serious Until it Gets Serious: Countering Hybrid Threats. *Defence Against Terrorism Review*, 4(1), 47–70. Online: www.researchgate.net/publication/277008766_Nothing_is_taken_seriously_until_it_gets_serious_in_Defence_Against_Terrorism_review
- GYIMESI Gyula et al. (2008): Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei. In TÁLAS Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé*. Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 162–198.
- HUGHES, Chris – BLANCHARD, Jack (2015): Thousands of Extra Spies to Be Recruited to Smash Terror Plots in Britain. *Mirror*, 2016. november 16. Online: www.mirror.co.uk/news/uk-news/thousands-extra-spies-recruited-smash-6838924
- Hungary in Talks with Russia About Buying More Gas. *Reuters*, 2022. július 21. Online: www.reuters.com/world/europe/hungary-talks-with-russia-about-buying-more-gas-2022-07-21/
- JERMALAVIČIUS, Tomas – PARMAK, Merle (2018): Societal Resilience: A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In STRINGER, Kevin D. – NAPIER, Glennis F. (szerk.): *Resistance Views. Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance*. Florida: JSOU Press, 23–46. Online: www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security
- JUHÁSZ István (2022): A nemzeti ellenálló képesség és nemzetbiztonság (A nemzeti reziliencia, a kritikus infókommunikációs infrastruktúrák és a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének kapcsolata). *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/7. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/jJ28W>
- KÁDÁR Pál (2021): A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”. *Honvédelmi Szemle*, 149(2), 3–13. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.2.1>
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/12. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/jJ28W>

- KATZ, David J. (2013): Waging Financial War. *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 43(4), 77–85. Online: <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2956&context=parameters>
- KESZELY László (2018): Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újratöltve. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(1), 29–62. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1.pdf
- KOMÓCSIN Sándor – SZABÓ Dániel (2022): Az új magyar–oroszlát vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz. *EconomX*, 2022. július 22. Online: www.napi.hu/magyar-gazdasag/szijas-peter-moszkvai-ut-foldgaz-vasarlas.756585.html
- MAJOR, Claudia – MÖLLING, Christian (2015): *A Hybrid Security Policy for Europe*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs. Online: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C22_mjr_mlg.pdf
- MALIUKIČIUS, Nerijus (2007): Geopolitics and Information Warfare: Russia's Approach. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 5(1), 121–146. Online: <https://doi.org/10.47459/lasr.2007.5.7>
- MOLNÁR Anna (2016): Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2016/9. Online: svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf (uni-nke.hu)
- NOVÁK-VARRÓ Virág (2021): Az „ellenálló képesség”, mint a békeépítés eszköze. *Hadtudomány*, 31(3), 32–43. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2021.31.3.32>
- PINDJÁK, Peter (2015): Optimizing Armed Forces Capabilities for Hybrid Warfare – New Challenge for Slovak Armed Forces. *INCAS Bulletin*, 7(3), 191–198. Online: <https://doi.org/10.13111/2066-8201.2015.7.3.18>
- POMERANTSEV, Peter – WEISS, Michael (2014): The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money. *The Interpreter*. Online: https://imrussia.org/media/pdf/Research/Michael_Weiss_and_Peter_Pomerantsev_The_Menace_of_Unreality.pdf
- RAND Corporation (2015): *NATO Needs a Comprehensive Strategy for Russia*. Online: www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE143/RAND_PE143.pdf
- RAND Corporation (2021): *Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK. Lessons from International Approaches*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf
- RAVICH, Samantha F. szerk. (2015): *Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge*. Washington, DC: Hudson Institute. Online: <https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/2015.08CyberEnabledEconomicWarfareAnEvolvingChallenge.pdf>
- Resilience through Civil Preparedness* (2019). The Hague: Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. Online: [Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx](https://resilience-through-civil-preparedness-final-approved-version.docx) (cimic-coe.org)
- ROLLINS, John (2008): *Fusion Centers. Issues and Options for Congress*. Federation of American Scientists. Online: www.fas.org/srg/crs/intel/RL34070.pdf
- SIMICSKÓ István (2017): A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány*, 27(3–4), 3–16. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2017.27.3-4.3>
- SZAKALI Miklós – SZÜCS Endre (2017): Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése. *Hadmérnök*, 12(1), 24–40. Online: http://hadmernok.hu/171_03_szakali.pdf
- THEAKSTON, Nick S. T. (2020): *Resilience in Finland: Lessons for NATO*. Rome: NATO Defense College.

- TILL Szabolcs (2021): A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/0QJ9m>
- TISZÓCZI Roland (2022): Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését. *Világ gazdaság*, 2022. április 7. Online: [Hármás csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését \(vg.hu\)](https://vg.hu)
- United Nations (2022): *Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis*. Online: [BRIEF NO.3–Global impact of war in Ukraine: Energy crisis \(unctad.org\)](https://unctad.org)
- ZARATE, Juan Carlos (2015): *The Cyber Financial Wars on the Horizon. The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for a 21st Century National Security Response*. Washington, DC: Center on Sanctions & Illicit Finance. Online: www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2016/05/Cyber_Financial_Wars.pdf

Felhasznált jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.)
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)
2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.)
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (rég Hvt.)
1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
- 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgálatokra vonatkozó szabályokról
- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról
- Európai Bizottság (2017): *Közös Közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben*. Online: [EUR-Lex–52017JC0021-EN-EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0021-EN-EUR-Lex)
- European Union (2016): *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

- The Security Committee (2017): *Security Strategy for Society. Government Resolution / 2.11.2017*. Online: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
- NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Online: [20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2010/20101221-strategic-concept-2010-eng.pdf) (nato.int)
- 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*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- NATO (2022a): *NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*. Online: [290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/docu/strat/2022/20220629-strategic-concept.pdf) (nato.int)
- NATO (2022b): *Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022*. Online: [NATO–Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government \(2022\), 29-Jun.-2022](https://www.nato.int/docu/strat/2022/20220629-madrid-summit-declaration.pdf)
- NATO (2023): *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security (2018): *Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway*. Online: www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf
- USA Patriot Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)
- USA Department of Justice (2015): *Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*. Online: [http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf](https://www.justice.gov/it/ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf)

II. rész

Vákát

A honvédelem közjogi szabályozásának megújítását indokló körülmények áttekintése¹

„Az észlelés csupán egy lencse vagy gondolkodásmód, amelyen keresztül embereket, eseményeket és dolgokat látunk.» Másképp fogalmazva, elhisszük azt, amit pontosnak érzékelünk, és ez alapján hozzuk létre saját valóságunkat. Bár az észlelésünk nagyon valóságosnak tűnik, ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy tényszerű.”²

Bevezetés³

A 21. század már a kezdetektől jelentős változásokat hozott a transzatlanti térség biztonsági környezetében a hidegháború végén kialakult várakozásokhoz képest. A 9/11 és az európai terrortámadások, majd az afganisztáni és iraki háborúk, az Észtország elleni átfogó kibertámadás mint kiragadott példák mutatják, hogy már az új évezred első évtizede is fájdalmasan negatív változásokat hozott. Ezeket a jelenségeket azonban még nem a komplex biztonsági környezet negatív átalakulásaként, hanem bizonyos trendek felerősödéseként azonosítottuk, különös hangsúlyt helyezve a terrorizmusra és az az ellen való fellépésre. A 21. század második évtizedétől azonban már trendszerű változások indultak el, méghozzá időben néhány év eltéréssel, de végső soron hatásmechanizmusai kiteljesedése szempontjából párhuzamosan.

Az instabil államok és államkudarcok, illetve a közel-keleti háborúk egyszerre erősítették fel a nemzetközi terrorizmus kihívását és a helyi instabilitás különféle formáit, méghozzá úgy, hogy eközben ez a körülmény rendkívüli felhajtó erőként hatott a tömeges illegális migrációra, mint Európára nehezedő nyomásra. Ezek a jelenségek már esetről esetre hatottak a katonai viszonyok jogi interpretációjára nemzetközi és hazai viszonylatban is.⁴ Ezt a trendet tovább erősítette az arab tavasz demokratizálódást sürgető, de sok esetben a transzatlanti típusú demokráciafelfogástól az érintett államokat inkább csak távolabb sodró jelenségsorozata. Egy bizonyos szempontból nem váratlan, de a Szovjet-unió széthullásának axiómáihoz mérten mégis meglepő fordulatként kellett szembenézni

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² „»Perception is merely a lens or mindset from which we view people, events, and things«. In other words, we believe what we perceive to be accurate, and we create our own realities based on those perceptions. And although our perceptions feel very real, that doesn't mean they're necessarily factual.” ESTRADA 2020. (Saját fordítás.)

³ Jelen tanulmány 1–2. címeit Farkas Ádám százados, 3–4. címeit pedig Till Szabolcs Péter ezredes írta.

⁴ A téma hazai megközelítései kapcsán példaként lásd KAJTÁR 2015; TILL 2016; PONGRÁCZ 2020; SPITZER 2018; SPITZER 2019; FARKAS et al. 2017.

az ukrán válsággal, majd az orosz–ukrán szembenállással, amely 2022 februárjában nyílt háborúvá eszkalálódott, de az eddig vezető úton egyszerre jelentette a hibrid fenyegetések kiteljesedését és a hidegháborús szembenállás katonai dimenziókon túli kiújulását, továbbá a Kelet–Nyugat ellentét új megközelítésbe kerülését. A belbiztonsági, katonai, illetve hírszerzési dimenziók mellett pedig látni kell, hogy a kapitalista gazdaság mint világrendszer versengései, illetve Kína szerepének jelentékeny növekedése szintén magával hozott egy komoly geopolitikai kihívást, amelyben diplomáciai, tudományos, gazdasági, hírszerzési és különféle technikai dimenziók sokaságában zajlik, forrong a feszültség, nem kizárva annak a hagyományos hatalmi karakterbe fordulását például Tajvan esetében. Mindeközben pedig a globális kapitalizmus árnyoldalaként is felfogható feketepiaci működés egyes instabil régiók – különösen Szíria és Irak – iszlamista szélsőségeségével és az Al-Kaida örökségével frigyre lépve úgy vitte tovább az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezettel a nemzetközi iszlamista terrorizmus evolúcióját, hogy abból 2015-től egy új európai terrorhullám bontakozott ki.

Ez a környezeti változás már önmagában véve számos ponton hatott a honvédelmi szabályozásra, szükségessé tette annak módosítását az elmúlt évtizedben. Fontos azonban látnunk, hogy a konkrét kihívásokra adott honvédelmi válaszoknál messze jelentősebb ennek a környezetnek a komplex hatása a honvédelem kérdésére. Ez a biztonsági szempontból multidimenzionális, párhuzamosságok és kölcsönhatások sokaságára épülő környezeti változás ugyanis nem csak abban hatott a honvédelemre és a katonai erő állami szerepére, hogy azt egy-egy konkrét fenyegetés kezelésébe bevonta, hazai viszonylatban nézve a migrációtól a külképviseltek védelmén át az egészségügyi válsághelyzetig és a veszélyhelyzetig mint különleges jogrendig. Ez a környezeti változás a maga sokrétűségében a honvédelem és a fegyveres erő újrafelfedezéséhez vezetett mind szakmai-tudományos, mind politikai, mind pedig államfejlesztési és szervezési értelemben. Hosszú idő után Magyarországon ez a környezet nyitottá tette a gondolkodást a honvédelem hazai hagyományainak, előzményeinek, nemzetközi mintázatainak állami és jogi értelemben véve szélesebb körű megismerésére és áttekintésére, amire 1989-ben – és sok tekintetben azóta is – a szakmai és politikai gondolkodás nem, vagy csak nagyon szűk körben volt nyitott.

Fontos azonban jelen tanulmány bevezetéseként kiemelni, hogy a honvédelem ilyen újrafelfedezését is mértékkel kell megközelíteni, mivel a történelmi előzmények éppúgy eltérő kulturális, társadalmi, geopolitikai, technológiai, politikai és gazdasági környezetben valósultak meg, mint a különféle külföldi minták. Ezek tehát mintául használhatók, de másolási alapként – jó eredménnyel legalábbis – biztosan nem. Ebből következően akkor, amikor a honvédelmi szabályozás megújítására ható körülmények között a honvédelem újrafelfedezésére kitekintünk, fontos, hogy egyensúlyként számot vessünk a honvédelem változó szerepének szakmai, funkcionális, ha úgy tetszik rendeltetés szerinti optimalizációjával. Ugyanilyen fontosságú a honvédelem alkotmányos vonatkozásainak, a kapcsolódó szabályozásoknak és a honvédelem ezekhez való viszonyulásának ellensúlyként való áttekintése annak érdekében, hogy egy optimális, egyensúlyi szerepváltozási közeget tudjunk azonosítani.

Jelen tanulmány célja tehát a konkrét biztonsági kihívásokra és fenyegetésekre fókuszáló, vagyis történelmileg pillanatnyi hatásokat fókuszba helyező szemléletmód kiegészítése egy komplex történeti, elméleti, rendszertani megközelítéssel annak érdekében, hogy az utóbbiak hozzáadott értékével tudjuk gyarapítani a honvédelem szabályozásának értékelését és lehetőségét, esetleg ezzel segítve a hibás történelmi vagy külföldi minták lekövetésének elkerülését.

1. A „honvédelem” szerepének és az abban rejlő állami lehetőségeknek az újrafelfedezése és optimalizálása

1.1. A honvédelem és az ország katonai védelme a közgondolkodásban

A honvédelem és az ország katonai védelme a közgondolkodásban alapvetően összekapcsolt, már-már szinonim tartalmat fed le. A szakmai gondolkodás és a jogi szabályozás azonban különválasztja ezeket. Ezen elkülönítés kapcsán pedig ki kell emelni, hogy hatékony katonai védelem éppúgy nincs az annak kereteit és szervezését biztosító hatékony honvédelem nélkül, mint hatékony honvédelem sikeres katonai védelem nélkül. Ki kell azonban mondani azt is, hogy Magyarországon számos különféle hatás miatt 1989-től a két terület összemosása kapcsolódott ahhoz a jelenséghez, amely Európa-szerte a katonai képességek leépítésével, szerepük fontosságának csökkentésével, költségvetési forrásaik elvonásával és az ezekkel összefüggő viszonyok állami és jogi leképezésének és reagálásának perifériára sodródásával volt egybeköthető. Ebből következően a honvédelem, illetőleg a katonai védelem államban és jogban, illetve ezek rendszerében, evolúciójában és fejlesztésében betöltött szerepének mélyebb ismerete, elemzése, kutatása rendkívüli mértékben visszaesett, annak helyét a mindennapi feladatellátás kötöttségeihez való ragaszkodás, illetőleg a közéleti és közpolitikai diskurzusban forgó – a szakmai és tudományos mélységekhez viszonyítva leegyszerűsített – üzenetek vették át. Azzal azonban, hogy ilyen módon a napi praxis végletesen háttérbe szorította a mélyebb – tudományos – megközelítést,⁵ egyúttal elvesztek az átfogó viszonyítási pontok akkor, amikor a környezet komplex és dinamikus, egyben negatív változásai a rendszerszerű megújítást, a szakpolitika „filozofikus” irányváltását kezdték kikényszeríteni.⁶

A belbiztonságot, nemzetbiztonságot, katonai biztonságot, gazdaságbiztonságot és -fejlődést, illetve a geopolitikai pozíciókat veszélyeztető komplex dinamika lényegében történeti fordulatra készíteti az európai államokat. Ennek lenyomatait adják az új haderő-fejlesztések, az arra való törekvés, hogy a NATO-tagországokban a védelmi költségvetés aránya ténylegesen elérje a GDP 2%-át, a különféle belbiztonsági és nemzetbiztonsági képességek fejlesztése, illetve a nem fegyveres állami és társadalmi szférák biztonsági koordinációba való hatékonyabb bekapcsolására irányuló szándék. Az ilyen fordulatokhoz azonban a jobb megértés, az elfogadás és nem utolsósorban a mintakövetésre törekvés

⁵ Lásd bővebben FARKAS 2022a; FARKAS 2022c; FARKAS 2021.

⁶ Bővebben lásd FARKAS 2022b.

állami-társadalmi háromszögében már szükségesek a nemzetközi példák és a saját történelmi hagyományok is. Amikor a döntéshozó – társadalmi támogatással – nemcsak elfordul az 1989-et követő „nem prioritás a honvédelem és még tágabban az állam kemény hatalmi képességeinek korszerűsítése” hozzáállástól, hanem egy védelmi-biztonsági fejlesztésekre épülő és haderőfejlesztéssel párosuló megközelítésbe lép át Európa-szerte, akkor lényegében a honvédelmet újra fel kell fedeznie. Ki kell bontania azokat a felületesnek mondható ismeret- és emlékfoszlányokat, amelyek alapján tudjuk, hogy 1989 előtt más volt a honvédelem helye, szerepe az állam és a jog rendszereiben, figyelembe véve persze azt, hogy térségünkben a második világháborútól a vasfüggöny leomlásáig eltelt idő tapasztalatait komoly politikatörténeti terhek árnyékolják be, ami miatt szükség-szerű korábbra is visszatekinteni. A honvédelem szerepének újrafelfedezése kapcsán tehát a nemzeti sajátosságok miatt kiemelkedő fontosságúak a történelmi előzmények, amelyeket azonban szükségképpen nemzetközi keretbe kell helyezni.

1.2. A honvédelem mint funkció optimalizációja

A komplex – szektorálisan tagolt – biztonságfelfogást a huszadik század közepétől már egyértelműen dominánsnak lehet tekinteni. Ez a megközelítés – indirekt módon az alkotmányos államiság funkcionális és hatalmi szétválasztási elveire is építve⁷ – tud súlyozni az egyes konkrét biztonsági kihívásokra, fenyegetésekre figyelemmel az egyes funkciók vagy biztonsági dimenziók között, de generálisan azt vallja, hogy a technológiai, társadalmi, gazdasági stb. fejlődés sokrétűsége miatt a hosszú távú stabilitáshoz koordináltan kell garantálni a katonai, gazdasági, társadalmi, belső stb. biztonsági dimenziókban tapasztalható kilengések kezelését. Ennek mintaszerű gyakorlati megvalósulását az Amerikai Egyesült Államok 1947-es *National Security Act*-je adja, amely azóta több korrekcióval már összekapcsolta a katonai dimenziókon túl a további biztonsági dimenziókhoz kapcsolódó állami funkciókat, és megerősítette ezek összehangolását. Ez a modell azonban elméleti szempontból már részint túl is nőtt a nemzetbiztonsági törvény kérdésén, és ezzel lehetőséget teremt egyfajta modellként való elemzésre.⁸

Figyelemmel azonban arra, hogy Magyarország a szovjet érdekszférába került, ez a fajta – alkotmányossági kérdésekre visszavezethető funkcionális sokrétűségre és mellérendeltségre építő – komplex megközelítés más módon érvényesült. Ez a más mód egyik oldalról a politikai hatalom mindent behálózó volta, ennek szavatolására az állambiztonsági funkció kiterjedt és biztonsági dimenziókon átívelő alkalmazása, illetve a harmadik világháborúra készülés jegyében a katonai érdekek prioritálása révén írható le. A szovjet típusú megközelítés és a nyugati szemlélet különbözőségét azóta is jelentős körülményként lehet azonosítani, amire az orosz–ukrán háború kapcsán is rámutattak a szakértők. Azzal azonban, hogy Magyarország ebbe a szemléleti blokkba került, 1989-ig fennmaradt az a megközelítés, amely rendszerszintként a honvédelmet

⁷ Elvi megközelítésben lásd HUNTINGTON 1994; NOLTE 2003.

⁸ A téma kapcsán lásd SCOTT 2018; DORMAN–KAUFMAN 2014; BROWN 2008; STUART 2008.

határozta meg, és nem létesített egy, a komplex biztonsághoz igazodó új szintet az immár ágazati szerepű honvédelem, rendészet, nemzetbiztonság stb. és a kormányzás politikai szintje között. Ezt a megközelítést az alkotmányosság követelményeinek megfelelően szabályozással ugyan, de a rendszerváltozás is fenntartotta, ha úgy tetszik konzerválta.

A honvédelem 1989 utáni rendszerszintként való helybenhagyását példázza az is, hogy sokáig a lakosságra róható védelmi célt szolgáló kötelezettségek csak honvédelmi célt szolgálhattak, és elnevezésükben még ma is honvédelmi kötelezettségek, miközben felhívásuk már részint túlmutathat a katonai érdekkörön. Ugyanilyen példa, hogy a mai értelemben vett különleges jogrend szabályozása is sokáig a honvédelmi szabályozás keretei között maradt, pedig e körben nem csak katonai szabályozási tárgykörök jelentek meg már a jogállami átmenet időszakában sem. Mindezt pedig igazgatási oldalról keretezte a védelmi igazgatás komplex és kiterjedt feladatrendszerének⁹ honvédelmi törvényben való szabályozása és Honvédelmi Minisztériumhoz telepítése, de az ehhez szükséges többletjogosultságok, ha úgy tetszik egyfajta kormányzati *primus inter pares* szerepkör biztosítása nélkül.

Úgy is mondhatjuk tehát, hogy a honvédelem szabályozása funkcionális értelemben a történelmi megszokás keretei között rekedt 2021-ig, amikor is a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) különválasztotta a komplex biztonságfelfogáshoz igazodó ágazatokon átívelő kormányzati koordinációs, igazgatási, tervezési, felkészülési, válságkezelési, illetve különleges jogrendi tárgyköröket a honvédelem funkciójától. A honvédelem közel három évtizedes szerepsztintű megújításának elmaradása feltehetően szorosan összefügg azzal, hogy az elmúlt évtizedig európai szinten sem volt prioritás a védelem és biztonságsszavatozás szisztematikus megújítása, így az a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban is kevésbé reprezentálta. Ezen megrekedtség hátulütőit felerősítették azonban az időközben történt eseti kihívásokra adott reakciók, így például az is, hogy a különleges jogrendek közül a veszélyhelyzet szabályozása a katasztrófavédelemről szóló törvényben különvált, ami tovább nehezítette a koordinált különleges jogrendi felkészülést. E tekintetben persze a Vbö. megalkotása is a honvédelem újrashabályozása felé ható tényezőként azonosítható, de meglátásom szerint ez esetben sokkal többről van szó azáltal, hogy a Vbö. megalkotásával elvi és keretrendszeri értelemben létrejött egy új rendszersztint a védelem és biztonságsszavatozás terén az ágazati vagy szektorális funkciók és a kormányzás politikai szintje között.

A Vbö. által jelentett szint ugyanis a komplex, állami-civil együttműködés mélyítését és az államon belüli komplex biztonsági összhang erősítését szolgáló keretrendszert jelent, ami

- egyik oldalról nem gyengíti vagy szünteti meg a honvédelem – de akár a katasztrófavédelem, vagy bármely más funkcionális ágazat – azon sajátosságát, hogy speciális feladatainak hatékony ellátásához és az erre való felkészüléshez tárcaközi és civil irányultságú együttműködésre van szüksége;

⁹ A téma kapcsán lásd KESZELY 2017; VÁMOSI et al. 2012; HORNYACSEK 2019a; HORNYACSEK 2019b.

- másik oldalról viszont lehetővé teszi a honvédelem profiltisztítását azzal, hogy az előző felvetés szerinti kooperációkat nem a védelmi igazgatás és a különleges jogrend veszélyhelyzeten kívüli minden eshetőségére nézve teszi ágazati feladattá, hanem az ágazati specialitásokra fókuszálva.

Innen nézve tehát a Vbő. elfogadásával bekövetkezett fordulat lehetőséget teremt arra, hogy a honvédelmi ágazat immár a szerepkörén messze túlmutató felkészülési és koordinációs feladatok helyett a specialitásaihoz igazodva újítsa meg feladatrendszerét. Ez megfelelő megoldásokkal hatékonyságnövekedést, bizonyos értelemben tehermentesítést, összességében nézve pedig optimalizációt tesz lehetővé. Ennek kiaknázása azonban szükségképpen maga után vonja a honvédelmi keretek átfogó felülvizsgálatát is.

A történelmi előzmények honvédelmi szabályozást meghatározó körülményként való azonosítása révén tehát a feladatrendszer terén egy bővítési mintát láthatunk, míg a honvédelem mint szisztéma szabályozásának előzményei a mai honvédelmi szabályozás optimalizálását segíthetik elő azáltal, hogy példaként szolgálnak a kortárs biztonságfelfogáshoz igazodó szisztematikus megközelítésre. Ehhez kapcsolódó, érdekes és komoly vizsgálatokat igénylő terület a komplex biztonság és a katonai dimenzió felkészülési vonatkozásai közötti átfedések kérdésköre, amelynek talán kiemelt témája lehet a NATO törekvéseiben is prioritást élvező reziliencia kérdése. A Vbő.-vel új szintet létesítő megközelítés tehát nem vonja kétségbe azt, hogy a honvédelem a végső soron háborús felkészülés feladatrendszerével túlmutat a katonai védelmi feladatok konkrét ellátásának keretezésén, de közben lehetővé teszi azt, hogy a honvédelmi feladatrendszerrel leválasszák azokat a többletfeladatokat, amelyek 1989 után az új típusú biztonságfelfogáshoz nem igazodó módon, nehezen ellátható és az alapfunkciót nehezítő elemként épültek rá a honvédelemre. Ha így tekintjük az ágazatokon átívelő védelmi feladatok honvédelmi ágazatról való leválasztását, akkor ez a körülmény lehetőséget teremt – a korábbi történelmi példához hasonlóan – a honvédelem szerepének és feladatrendszerének optimalizálására, történelmi távlatokban nézve talán nem túlzás azt mondani, hogy rehabilitálására. Ez egyik oldalról lehetővé teszi a honvédelem katonai védelmet támogató, szervező, előkészítő funkciójának megújítását és korszerűsítését és ezzel összefüggésben a honvédelmi igazgatás reformját. Másik oldalról azonban ez a változás biztosíthatja a katonai típusú válságkezelés kereteinek pontosítását, korunk környezetéhez és hadviseléséhez igazítását éppúgy, mint a katonai feladatellátás hatékonyabb összekapcsolását a nemzetbiztonsági és társadalmi felkészülési vonatkozásokkal. Harmadik oldalról pedig a honvédelemre ható, a történelmi és biztonsági keretek metszésében azonosítható környezeti hatások révén megvalósuló optimalizálás vagy profiltisztítás szükségképpen elősegítheti a Vbő. szerinti komplex biztonsági felkészülés hatékonyságának növelését is mind a honvédelmi (igazgatási) felkészítések, mind a honvédelmi nevelés pozitív tapasztalatai, de a katonai tervezés tradicionális értékei, illetve a NATO-kapcsolattartás számos hozadéka révén.

A történelmi előzmények, az ezekhez kapcsolható külföldi minták, illetőleg a biztonságfelfogáshoz igazodó szabályozási törekvés mint körülmények azonosítása azért is fontos, mert ezen mélyebb körülményrétegek feltárása segíthet az időtálló, korszerű, az újabb és újabb eseti kihívásokra is rugalmas és hatékony reagálást szavatoló szabályozás, ezáltal

pedig a hatékonyabb felkészülés és feladatellátás biztosításában. Ha ezekkel a körülmény-olvasatokkal együtt szemléljük a konkrét biztonsági, illetve az alkotmányossági és jogi jellegű körülményeket, az egy olyan rendszerszerű megközelítést eredményezhet, amely egyszerre tud időtálló és ezáltal a jogbiztonságot is támogató szabályozáshoz vezetni minket, de megfelelő működéshez kapcsolt garanciák megléte esetén a feladatellátás operatív igényeihez is jobban alkalmazkodó kereteket adni egy rendkívül változékony környezetben. Ilyen irányultsághoz azonban széles körű előkészítő munka, precízen meghatározott katonaszakmai és kormányzati követelmények, illetve az „így szoktuk” berögzültségének meghaladása és hozzá az elméleti és gyakorlati megközelítés egyensúlya szükséges.

2. A honvédelem újraszabályozására ható további aspektusok

A korábbi fejezetekben láthattunk példákat a biztonsági kihívások változására, illetve a hazai szabályozás történeti előzményeinek kontextusbefolyásoló szerepére. Mindez ugyanakkor nem ad teljes körű magyarázatot a szemléletváltásra, amely a honvédelmi szabályozás érdemi megújítását eredményezte. A továbbiakban néhány szubjektív mozzanatra, a konceptualizálás szerepére kívánunk példákat felhozni.

2.1. A momentum

Kádár Pál értékelése szerint a Covid-pandémia komplex kihívása jelentette a végső terheléses próbát, amely a működőképességet állami és szövetségi szinten egyaránt valós idejű tesztnek tette ki.¹⁰ Az értékelés lényegével egyetértve meg kell állapítanunk, hogy az egészségügyi típusú kihívások korábban az első világháborút követő spanyolnátha időszakában jártak tömeges felső légúti megbetegedésekkel és nagy arányú halálozással. A közelmúlt tömeges fertőzései közül az AIDS/HIV-fertőzés is világjárványnak tekinthető, azonban annak esetében a diszkriminációtilalmi érvelés új szintre emelkedése volt kimutatható, jelentős részben a homoszexuális szubkultúrához tartozó celebritások halála, valamint a társadalmi vészreakciók életminőség-beszűkülését eredményező következményeit exponáló mozgalmak és filmek fellépésének következtében. Biztonságpolitikai kihívásként a fekete-afrikai Ebola-vírusra tekintettek korábban, azonban ez a típusú vírus nem eredményezett világméretű járványt, mivel végső soron – szigorú karanténeszközök útján – tragikus hatása lokalizálható volt.

A Covid-válságkezelés során, különösen a vírus első hulláma esetében a teljes lezárás tűnt a gyorsított eljárásban alkalmazhatóvá tett oltások és kísérleti fázisú kezelési protokollok befogadását megelőző időszakban az egészségügyi intézményi túlterhelés gátlására alkalmas eszköznek, mivel a halálozási arány szempontjából a kontaktok szűrése és lehetőségeinek akadályozása/csökkentése volt adminisztratív eszközökkel megvalósítható, ha

¹⁰ KÁDÁR 2021: 5.

már a vírus a globális közlekedési hálózatok útján ténylegesen valamennyi kontinensen elterjedt. Bár a spanyolnátha – hasonlóan a biblikus csapásokhoz – ismert esetleírással rendelkezett, a katasztrófavédelmi protokollok a Covid-járványt megelőzően nem irányultak célzottan az egészségügyi rendszer működőképességének megtartására, ráadásul a katasztrófafogalmak belső és nemzetközi szintje sem jutott ténylegesen túl az elemi csapástól ipari szerencsétlenségig terjedő fókuszon.

A lokális, regionális, országos és nemzetközi kezelési megoldások szempontjából ráadásul a lehetséges eszközök alternatívái és a következmények kiterjedtsége aszimmetriákat eredményeztek: az országhatárok jelentőségének ismételt felfedezése, a járványkezelés nemzeti szintű fókuszáltsága és differenciáltsága az egyes oltások beszerezhetőségének körülményei és arányosítása, illetve befogadhatóságának kivételes eszközei szempontjából tartósan eltérő következményeket eredményezett részben bilaterális, dominánsan viszont multilaterális eszközökkel összehangolt módon, tükrözve ugyanakkor például a szankciós rezsimek ezzel ellentétes érdekeit és hatásait is. Az üzleti és a politikai logika is befolyásolta a minél gyorsabb és magasabb százalékú oltottságra irányuló járványkezelést, annak szükségességi és arányossági mérlegelési szempontrendszerét eltérítve. Így válhatott a Covid-járványkezelés a hibrid kihívások nem katonai megvalósulási formájának mintapéldájává: az egészségügyi szektorból eredő és elsődlegesen azt veszélyeztető kihívás kezelése következtében a hatások markánsan makrogazdasági jellegűekké váltak egyes nemzetgazdasági szektorok informatikai alapú felgyorsulásától és távmunkafókuszúvá válásától a szektorális leállásokig terjedő spektrumon.

Katonai olvasatban ráadásul kiderült, hogy a távmunka eredendően gyakorlatilag kizárt volta miatt, az összezárttság folytán a saját erők megóvása többletkihívást eredményez az elkülöníthetőség limitáltan rendelkezésre álló eszközei miatt. A távolságtartás biztosítása az oltási kötelezettséget érintő viták időszakát megelőzve egyidejűleg eredményezte az atipikus feladatok megjelenését és a hagyományos, kiképzési típusú összevonások arányának csökkenését, illetve a poszt-Covid-tünetekkel megerősítve az alkalmassági követelmények ellenőrzésének szűkülését, illetve azok részleges felfüggesztését.

Katonai szempontból a Covid-válságkezelés hosszú távú következményei közé sorolható továbbá, hogy az egyoldalú jogviszony-megszüntetési elemek (lemondás, szerződéses állomány határozott idejű szolgálatának időmúlás folytán történő megszűnése) különleges jogrendi kizárása lényegében aszimmetrikussá tette a foglalkoztatást: míg alkalmatlanság vagy átszervezés folytán végső esetben szervezeti érdekből egyoldalúan megszüntethető a jogviszony, a foglalkoztatotti oldalról mindez a próbaidő időszakára szűkölt. E vonatkozásban a katonai jelleg kiemelése azért fontos, mivel a rendvédelmi szervek esetében a kiáramlás ezen korlátozása nem vált a veszélyhelyzeti kivezető törvény részévé, így – hasonlóan az oltási kötelezettség némileg kevésbé megengedő felfogásához – végső soron a dominánsan rendészeti típusú feladatokba másodlagos célcsoportként bevont katonákra vonatkozó szabályok szigorított jellege jelent meg.

2.2. Az értelmezési keretek

A 2022. október 31-ig hatályos honvédelmi törvény, a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: régi Hvt.), amely az Alaptörvény hatálybalépésétől szabályozta a haza katonai védelmére irányuló intézményrendszert, ilyen szolgálati jogi háttérrel adta át helyét a rendszerváltozást követő negyedik honvédelmi kódexnek. Ennek során a honvédelem szabályozásának törvényi szintjén jelentős mértékben átalakultak az alaptörvényi kapcsolódások, változott a szabályozási területek határmegvonása a *honvédelmi adatkezelésekről* szóló 2022. évi XXI. törvénnyel, és módosultak a honvédelemben érintett személyi állomány szolgálatteljesítési és jogállási szabályai is. Mindezekhez képest is kiemelkedő változás, hogy a különleges jogrendi tárgykör levált a honvédelem rendszeréről, összkormányzati védelmi és biztonsági kontextust eredményezve a Vbő.-ben.¹¹

A honvédelem közjogi szabályozásának megújítására irányuló igény mindezekkel összefüggésben további kétféle okcsoportból merülhet fel: a vizsgálat tárgya lehet egyrészt egy jogállamisági fókuszú, a jogrendszer koherenciája szempontjából értékelt szempontrendszer, de vizsgálatunk tárgya ennél tágabban, a biztonsági környezet hatásaira történő reflexióként is értékelhető. Míg az első szemléletmód a honvédelmi alkotmányosság kérdéskörei szempontjából veti össze a védelmi és biztonsági reformot megelőző jogállapotot és a belépő új szabályozási rendszert, a második vizsgálati szint domináns kérdése a megváltozott biztonsági környezet kihívásainak való megfelelés.

Ha a védelmi és biztonsági reformot a korábban nem tapasztalt biztonsági kihívások halmozódásával kapcsolatos állami reagálóképesség megerősítése érdekében folytatott szabályozási törekvésként értékeljük, a két szempontrendszer összekapcsolható. Ennek során – Kádár Pál értékeléséből kiindulva¹² – a szabályozási célt meglehetősen ambiciózusként kell értékelnünk: ha az előre nem látható kihívásokkal szembeni eszközrendszer kialakítására is irányult a reform, a „*known unknown*” kérdésfelvetéseken túl az „*unknown unknown*” típusú¹³ biztonsági kihívások kezelésére is törekedett, kialakítva egy általánosítható intézményrendszert, az ismert kihívások kormányzati eljárásrendjének egységesítésén túl az intézményrendszer adaptív alkalmazhatóságát fejlesztve.

A folyamatot a honvédelmi szabályozás szempontjából értékelve megállapítható, hogy az eredetileg a katonai kihívások kezelhetőségére alapított háborús-katonai modellből generalizált különlegesjogrend-kezelési intézményrendszer *ad hoc* válságkezelési intézményeinek példái következtében formálódott, majd a reform célja szerint egy hatékonyabb és koncentráltabb válságkezelési intézményrendszer alakítható ki, amely rendszerszinten alkalmassá tehető valamennyi kihívás kezelésére.

¹¹ A kontextusváltás egyik legjelentősebb következménye, hogy a honvédelmi tárca rendszergazda-feladata megszűnt a különleges jogrendi szabályozás kialakítása szempontjából a 2022. november 1-jei fordulónaptól.

¹² KÁDÁR 2020: 10.

¹³ BBS Communications Group [é. n.].

Nem mellőzhető annak figyelembevétele erre tekintettel, hogy a védelmi és biztonsági reform elsődleges célja a szűk értelmű katonai kihívások helyett a komplexebb biztonsági kihívások kezelésére irányult: e társadalmi biztonság tudatosítási igényt így elsődlegesen nem csak katonai fókusszal határozták meg még akkor sem, ha például egyes jogintézmények, mint az összehangolt védelmi tevékenység szabályozási mintája a honvédelmi szabályozásból, a honvédelmi veszélyhelyzet 2019-es intézményéből eredt.¹⁴ Míg azonban 1993-ban a rendvédelmi szervek fogalmának megalkotásához a fegyveres, de nem katonai intézmények honvédelmi feladatokban való részvételre kötelezhetőségének célja vezetett, az összehangolt védelmi tevékenység elemeinek meghatározó része a védelem és biztonság rendészeti kihívásokra való reagálását erősíti. E vonatkozásban a honvédelmi válsághelyzetté konvertált honvédelmi veszélyhelyzet esetleges alkalmazása jelenthet kivételt, mivel az összehangolt tevékenység nevesített, *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) és a Vbö. között megosztott módon szabályozott aleseteként ténylegesen a szűk értelmű katonai kihívások eszközrendszerének kibővítésére hivatott.

Ehhez képest a váratlan támadás elhárításának békefeladatként történő nevesítése a légierő fegyverhasználatának mintája alapján végső soron érdemi katonai képességek erősítését tenné lehetővé, immáron a rendvédelmi célt egységesen közreműködési megjelöléssel rögzítő új Hvt. 59. § szerinti feladatrendszerben. E vonatkozásban külön kiemelendő a „felkészített erőkre” utalás hangsúlyosabb szerepe az új Hvt.-ben, amely egyaránt nyomatékosítja a katonai felkészítés kitüntetett szerepét a katonai képességek kialakítása szempontjából, másrészt viszont a feladatokba bevonható személykör szegmensében egyfajta minőségi szűrő meglétére is utal, amely a kiemelt veszélyességű katonai feladatok esetében a túlélőképesség elsődleges garanciája lehet.

Hasonló hatással jár az ország Fegyveres Védelmi Tervének megváltozó jóváhagyási rendje az új Hvt. 2022. november 1-jei hatálybalépésével. A köztársasági elnök mint a Magyar Honvédség főparancsnoka irányítói jogkörébe tartozó korábbi feladatot a miniszterelnök veszi át, aki viszont nem szerepel a honvédségi irányítóknak az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés szerinti zárt felsorolásában. Mint az új Hvt. 10. §-hoz fűzött indokolása is kiemelte, tartalmi kiterjesztés vált szükségessé a szervezeti fókusz helyett a honvédelmi funkcióra, így az abban részt vevő szervek megjelenése szempontjából is.

2.3. A rendszergazda-felelősség eltolódása

A régi Hvt. alapján, mivel a törvény III. része tartalmazta a veszélyhelyzeti szabályok kivételével a különleges jogrendi intézkedések katalógusát és egymáshoz viszonyított rendszerét, a honvédelmi tárca viselte a különleges jogrendi szabályok rendszerszintű kialakításáért az elsődleges kidolgozói felelősséget azzal, hogy az egyes intézkedések

¹⁴ Nem mellőzhető azonban annak figyelembevétele sem, hogy az összehangolt védelmi tevékenység szabályozására nyilvánvalóan hatott a Covid-válságkezelés gyakorlata is, és az egyes bevezethető intézkedések eltérnek az eredeti honvédelmi veszélyhelyzeti felsorolástól.

szakmai tartalmáért a békeidőszaki szabályozásért felelős tárcákat is felelősség terhelte. A különleges jogrendi szabályozás rendszerével összefüggésben ugyanakkor utaltunk már arra, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) következtében a veszélyhelyzeti szabályozás az egységes koncepción kívül került, annak vonatkoztatási pontja egy másik sarkalatos törvényi felsorolás lett, amelynek taxatív jellege bizonyult elégtelennek a Covid-válságkezelési intézkedések meghatározása során.

Felértékelődött a kezelni vagy megelőzni kívánt kihívásokkal összemért cél, a korlátozási irányok előzetes meghatározhatóságához fűzött szabályozói vélelem pedig megdőlt. Ennek elsődleges következménye a Kat. 24/A. alcímmel történt kiegészítése lett, amely a 2022. október 31-ig terjedő időszakra előbb a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetre, majd – az Alaptörvény tizedik módosításához (a továbbiakban: AT10M) kapcsolódva – a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzet időszakára végső soron az 51/A. §-ban szakított a korábbi 21–24. alcím taxatív szabályozási módszerével.

A Kat. két nyitott tényállása szerkezetében és tartalmi elemeiben beazonosítható szabályozási módszert követve lényegében az elérendő cél alanyi körében és a következmények mérlegelése során határozott meg eltérő feltételrendszert, a célhoz viszonyított szükséges és arányos eltérés igénye ugyanakkor közös, bár relatív viszonyítási korlátot eredményezett.

1. táblázat: A Kat. 51/A. § megkettőzött szerkezete (a szerzők kiemeléseivel)

51/A. § (1)–(2) bekezdés

(1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

51/A. § (3)–(4) bekezdés

(3) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonság, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(4) A Kormány a (3) bekezdés szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek megelőzése, kezelése, felszámolása céljából gyakorolhatja.

Forrás: a 2011. évi CXXVIII. törvény alapján a szerzők szerkesztése

Bár mind az (1)–(2), mind a (3)–(4) bekezdés esetében rögzíthető, hogy voltaképpen az Alaptörvény veszélyhelyzeti szabályozásához képest a sarkalatos törvényi rendelkezés inkább orientáló jellegű, mint ténylegesen hivatkozható jogi korlátokat fogalmazott meg, a szabályozási cél a szükségtelen vagy aránytalan eltérő rendelkezések lehetőségének kizárása volt. Míg az (1) és (2) bekezdés megfogalmazása szempontjából a cél az állampolgárokra vonatkoztatott védelmi intézkedések hatékonyságának emelése, a (3) és (4) bekezdés megfogalmazása „az élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonság” értelmezési tartományát általános emberi jogi megközelítésben rögzíti, pusztán „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása” vonatkoztatható mindkét esetben a magyar államra.

A másik megfogalmazási eltérés abból adódik, hogy a veszélyhelyzet alaptörvényi kihirdetési feltételrendszere a szomszédos országból áterjedő hatások esetében eredendően következményi (eufemizálva: másodlagos oki) természetű: a célok közé így csak az (1) bekezdésben épülhetett be a következmények – amely a (3) bekezdésben eredendő kihirdetési feltétel – elhárítása, illetve az egészség és élet megóvásának célja, az első fordulat azonban a (4) bekezdés arányosítási rendelkezésében ismét felbukkan.

Mindez értelemszerűen kapcsolódik az AT10M alaptörvényi fogalmi kiegészítéséhez azzal, hogy a következményelhárítás specifikálása körében kapcsolja be az egyéni jogok preferált szegmensének érvényesítésén túl a nemzetgazdaság működőképességének fenntartására irányuló, a stabilitás fenntartásában konkretizált gazdasági alkotmányosági érdeket.

2. táblázat: Az AT10M I. cikk által kiegészített veszélyhelyzet-fogalom

53. cikk (1)	
2022. május 24. előtt	2022. május 25 – október 31.
A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.	A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

Forrás: Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása alapján a szerzők szerkesztése

Az AT10M, valamint a Kat. kétszeri kiegészítése egyértelműen a régi Hvt. erőszakos biztonsági kihívások alapján modellezett kérdéskörén túlmutató, komplex szemléletű biztonsági kihívások leképezése, ezzel összefüggésben a kormányzati különleges jogrendi szabályozási eszköztár jelentőségének felértékelődését tükrözi: nem a kormányzati erőszak-monopólium e felhatalmazási elemek elsődleges eszköze, utóbbi legfeljebb a közbiztonság fenntartása érdekében nyerhet kiegészítő szerepet. A stabilitási érdekek elsődlegesen makrogazdasági és működőképességi jellegű.

Mindez azt is bizonyítja, hogy a szükséges beavatkozási irányok feltérképezése során a katonai szemléletmód legfeljebb a bevonható (rendszerszintű tartalék minőségű)

eszközök oldaláról mérlegelhető, a kihívások felszámolása szempontjából ugyanakkor nem ez a domináns szegmens. Erre is tekintettel a védelmi és biztonsági kontextus térhódítása folytán a válságkezelés kormányzati centrumának felülmérlegelése és össz-kormányzati kontextusba helyezése indokoltnak tekinthető. Nem mellőzhető ugyanis annak figyelembevétele, hogy a régi Hvt.-ben szabályozott különleges jogrendi időszakok, a váratlan támadás, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a szükségállapot és a rendkívüli állapot kihirdetésére sohasem került sor.¹⁵

Kérdéses persze, hogy mennyiben hordoz az *unknown unknowns* kiterjesztésű szabályozói elvárás eredendő hatékonysági limitációkat a válsághelyzetek kialakulása, értékelése és állami kezelése szempontjából. Az mindenestre valószínűsíthető, hogy e három mozzanat szempontjából a válsághelyzet kialakulása önmagában az állam szempontjából nem kizárható vagy megelőzhető külső körülmény. Az állam külső környezetének rövid időn belüli radikális romlása időről időre különböző szegmensekben elő szokott fordulni, így realisabb elvárás az állam reagálóképességére fókuszálni, nem pedig a válságszituációkra önmagukban.

Az már a vizsgálatunk szempontjából reális célként elfogadható szabályozási igény, hogy az állam értékelő és előrejelző képessége, valamint a késedelem nélküli reagálás eszközrendszereinek erősítése útján a védelmi és biztonsági reform mennyiben járulhatott hozzá az állami működőképesség fenntarthatóságához. Ha a reagálóképesség észlelési és értékelési kapacitása elégtelen, a reakció minimálisan késedelmes és nagy valószínűséggel az optimális szint alatti lehet csak. Erre épülve az állami reagálásra hivatott intézményrendszer időszakos trenírozása és kihívások elé állítása (riasztások és gyakorlatok formájában is) erősítheti a rendszer reagálóképességét, ugyanakkor a készenléti szint indokolatlanul magasán tartása a résztvevők kifárasztása miatt végső soron negatívan is visszahathat a rendszer működőképességére: a „túl gyakran kiáltottak farkast” szituációja végső soron ugyanúgy hatékonyságcsökkentő lehet, mint a gyors reagálásra való készenlét elégtelen szintje.

Ha némileg illuzórikusnak ítéljük a biztonsági kihívások előzetes kizárhatóságának igényét éppen a részt vevő aktorok független változói hatásainak túl magas komplexitású eredőjeként, fel kell külön hívnunk a figyelmet az esetleges paradigmaváltások hatásaira is. Mint arra az AT10M léte önmagában is utal, ha a klasszikus katonai kihívások meghaladottságára alapított biztonságpolitikai filozófiával (a háború jogi kizárhatóságára alapított illúzióval) szemben valósult meg egy nagyhatalmi státus elismerhetőségéhez kapcsolódó, de azt igazolni igyekvő klasszikus államközi konfliktus a nukleáris eszkaláció veszélyével kombinálva, a nem klasszikus katonai kihívások hatásaira optimalizált állami válságkezelési rendszer átprogramozása válik szükségessé.

Nem mellőzhető annak értékelése sem, hogy az AT10M mellett, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása (a továbbiakban: AT9M) rendszerszintű felülvizsgálatra meghatározott időrendjét kétharmad évvel megrövidítette, a veszélyhelyzet-fogalom

¹⁵ Mindez azzal együtt is igaz, hogy a vörösiszap-katasztrófa időszakában ténylegesen szükségállapotot kellett volna kihirdetni 2010 októberében, ami az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 23. pontjának c) alpontja szerint is beazonosítható.

kiterjesztésének azonnali hatálybaléptetésével egy más típusú időbeli dimenziót is alkotott. Még radikálisabb a felülvizsgálat hatása, ha nem az AT9M eredeti, 2020. december 23. és 2023. július 1. közötti időbeliségét, hanem az AT10M módosító javaslatának felmerüléséhez képesti időbeli szűkítést vizsgáljuk: ebből a szempontból a 2022. május közepéhez képest eredetileg fennálló 13 és fél hónap szűkült le 5 és fél hónapra, ami-50%-ot meghaladó felkészülési idő-elvonás.¹⁶ Mindez egy olyan kormányzati ciklikussági időszakban, amikor az új tárcák felállítását és feladatpreferenciáit ezzel párhuzamosan kellett programozni, miközben az új veszélyhelyzeti tényállás kihirdetettsége folytán az eddig megszokott Covid-veszélyhelyzeti járványkezeléshez képest más célú és eszközrendszerű válságkezelés valósul meg.

Ez adott esetben vissza is hathat a haderőre például a határvadásszázadok felállításának veszélyhelyzeti rendelettel történő beindítása folytán,¹⁷ ezzel lehetővé téve a haderő államhatárról levonuló harcoló állományának a katonai kiképzésre fókuszálását. Az azonnali hatálybalépés eljárásrendje tulajdonképpen az egészségügyi rendszer Covid-veszélyhelyzet időszakában megvalósult strukturális szintű reformjára emlékeztet, ahol mind az egészségügyi szolgálati viszony, mind pedig az ellátásban érdekelt intézményrendszer (és a miniszteriális irányításra/felügyeletre hivatott intézmények is) ténylegesen első ütemben különleges jogrendi körülmények között tesztelt rendeletek kivezető törvényi kanonizálásával nyeri el végleges formáját.

Mindezekre tekintettel felvethető az a kérdés is, hogy a küszöb alatti összkormányzati válságkezelési képesség és a különleges jogrendi szabályozás – szükséges és arányos, de lényegében mérlegelési szempontból szabad szabályozási mezőbe utalt – célrendszere szempontjából az ágazati reformok és a kibővített különleges jogrendi eszköztár együttes alkalmazhatóságára épített szabályozási modell nem írta-e legalább részlegesen felül az AT9M előkészítése során megjelölt célrendszert.

2.4. A stratégiaalkotási eljárásrendi modellen alapuló összehasonlítás

A védelmi és biztonsági reform a második Covid-veszélyhelyzet hatálya alatt akkor indult el, amikor a különleges jogrendi időszakok közül csak a régi Hvt. szabályozási körén kívüli válságkezelésre volt gyakorlati tapasztalat, annak küszöb alatti és kihirdetett különleges jogrendi megvalósulási formájában egyaránt. A védelmi és biztonsági kontextus meghonosítása azonban egy stratégiaalkotási folyamat részeként is értékelhető, összevethető a stratégiaalkotás NATO szempontjából leírt ötlépcsős eljárásrendjével is:

- a stratégiai célok meghatározása;
- a fő stratégiai kihívások (akadályok) azonosítása a stratégiai célokhoz viszonyítva;

¹⁶ A lerövidített 2022. évi időszak ellenére is mintegy 22 hónapos a védelmi és biztonsági reform szabályozási és felkészülési idejének összesített időtartama. Erre tekintettel a „kellő felkészülési idő” szempontja mérlegelésre került, de a határidő rövidítésével együtt is érvényesült.

¹⁷ Lásd az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet kialakítását a magyar honvédség szerződéses légénységi állománya mintájára.

- a kihívások kiváltó okainak azonosítása, a függő és független változók csoportosításával a rejtett okok feltárása;
- a további beavatkozási lehetőséggel rendelkező szereplők lehetséges „ellentevékenységeinek” beazonosítása; majd
- a komplex diplomáciai, katonai, gazdasági és technológiai eszköztárra építve a lehetséges kezelési eszközök feltárása, a gyengeségek értékelésével komplex módon.¹⁸

E folyamat szempontjából ugyanakkor jelezni kell, hogy a két ütemben lezajlott alaptörvény-módosítási, majd dominánsan sarkalatos (és fáziskéséssel feles) törvények elfogadási és módosítási szakasza visszatérő korrekciókkal voltaképpen a modell záró fázisába sorolható.¹⁹ Mivel a modell szerinti eljárásrend a stratégiaalkotásra vonatkozik, ehhez képest a jogi szabályozási célja csak a reaktív eszközrendszer (és esetlegesen visszaható módon a stratégiai tervezés eljárásrendjének) meghatározása lehet, amelyekhez képest a célok, kihívások és eszközrendszer leírása ténylegesen a jogi-normatív hierarchia szerint alacsonyabb szintű, a céltételezés szempontjából mégis meghatározó jellegű stratégiai dokumentumok tárgyköre.

A korábbi fázisok szerinti elemzés a nemzeti biztonsági stratégia (a továbbiakban: NBS)²⁰ és a nemzeti katonai stratégia (a továbbiakban: NKS)²¹ tárgyköre, amelyek 2020–2021-es időállapotot tükrözve rögzültek a jogrendszerben a védelmi és biztonsági reform peremfeltételeiként. Az elfogadás pillanatában azonban a két stratégia egymáshoz viszonyított szerepe sem volt feltétlenül egyértelmű: normatani szempontból azonos szintre tartoztak, és formálisan egyaránt kapcsolódtak a *Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat*²² 17. pontja szerinti felhatalmazáshoz, ugyanakkor az NKS az NBS végrehajtására is irányuló ágazati stratégiaként tárgykörében nyilvánvalóan szűkebb, és inkább az eszközrendszer irányába eltolódó megállapításokat tartalmaz, távolabbról kapcsolódva a korábbi országnévvel is szimbolizált, Alaptörvényt megelőző makrostratégiai keretrendszerhez.

A védelmi és biztonsági reform intézményrendszer-építési folyamata így nem tekinthető lineárisnak. Azon túl, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszer felülvizsgálata a 2022-es évben folyó rendszerépítés során négy eltérő veszélyhelyzet-fogalommal is szembesült,²³ gyakorlattá vált a különleges jogrendi szabályozás hatálya alatt történő

¹⁸ HENKE 2022: 1–2.

¹⁹ A folyamat leírását lásd KÁDÁR–TILL 2022: 13–14.

²⁰ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

²¹ A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat.

²² A már elfogadása időpontjának geopolitikai körülményei miatt is elavultnak tekinthető országgyűlési határozat felülvizsgálata és aktualizálása a *védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet* 19. § (1) bekezdése alapján 2023. március 31-i határidővel rögzített feladat, megalapozva a Vbö. 22. §-a szerinti tervdokumentumok egymásra tekintettel történő újraalkotását.

²³ Az Alaptörvény 53. cikke szerinti fogalmat az AT9M az 51. cikkbe helyezte át, gyűjtőfogalmat alkalmazva. Az AT10M mindkét fogalmat ugyanazzal a határon áttérjedő kihívások kezelésére vonatkozó szövegrésszel egészítette ki, így ténylegesen három fogalom alkalmazása valósul meg: 2022. május 24-ig az eredeti 53. cikké, május 24. és október 31. között a kiegészített 53. cikké, illetve november 1-jétől

kísérleti szabályozási fázisok alkalmazása is a rendszerépítés valós idejű tesztüzemeként. Ahogyan a Covid-válságkezelés veszélyhelyzeti rendszere gyakorlatilag egyidejűleg vált le a válságkezelésről és a katasztrófavédelmi tevékenység 2020-ban hatályos intézményeiről, a határőrizeti rendszer 2015-től a honvédelmi képességek²⁴ bevonására (is) kiható visszaépítése a határvédelem alakulatok ugyancsak veszélyhelyzeti szabályozással történő elsődleges felállításával módosult 2022 nyarától. Míg így a védelmi és biztonsági reformnak az AT9M-től a 2022-es parlamenti választásokig terjedő szakasza elsődlegesen a békeidőszakban le nem terhelt katonai képességek katonain túli kihívások kezelésébe való bevonhatóságára fókuszált, az AT10M-től kezdődő második szakasz a szűkebb értelemben vett katonai kihívásokra való felkészítés intenzitásának lehetővé tételeként is értékelhető, bár indokolási szinten nem exponált áttételes hatásként.

A Vbő., illetve az új Hvt. kidolgozása még az első időszak kihívásértékelési kontextusában valósult meg, azok hatálybalépésére ugyanakkor már egy más, katonai tevékenységből eredő kihívássorozat kezelhetősége érdekében korrigált formában valósult meg, miközben az NBS és az NKS céltételezései formálisan átmenetileg változatlanok maradtak. Új stratégiai szintű értékelési peremfeltételként így csak nemzetközi dokumentumokban értékelt kihívások tekinthetők, elsődlegesen a NATO új stratégiai koncepciója kiemelésében.²⁵

A védelmi és biztonsági szabályozási folyamat 2022 tavaszán megvalósult újratervezése mégsem feltétlenül értékelhető a reform kritikájaként, mivel az akár a biztonsági körülmények radikális változására adott gyors reakcióként is minősíthető: e pragmatikus elem ugyanakkor feltételezi a kompromisszum felvállalását, amelynek védhetősége elsődlegesen a stratégiai célhoz képest ítéltető meg.²⁶ Ennek előkészítése során viszont a korlátozott és zárt szakmai előkészítés és a demokratikus döntéshozatal dinamikája a multilateralizmus és a jogi szabályozottságon alapuló világrend olvasatában célként vagy eszközként is értékelhető, eltérő mélységű kompromisszumokat tolerálva²⁷ annak ellenére, hogy az állami biztonsági infrastruktúra alapvető mélységű programozása fogalmilag nem lehet elhúzódó és széles körű egyeztetések tárgya, mert annak során az ellenérdekű pozíciók megjelenését és érdektörzsi hatását legalább a kísérletek szintjéig vélelmezni kell.

a kiegészített 51. cikké. Az első két szövegváltozat alapján két eltérő célú veszélyhelyzet valósult meg 2022 során: a Covid-válságkezelést a szomszédos országból áttérjedő kihívások különleges jogrendi eszközökkel történő kezelése váltotta fel. Elemzését lásd TILL 2022a: 18–21.

²⁴ A jelen tanulmány tárgyát meghaladná a határőrizeti és határrendészeti tevékenység fejlesztésének rendszerszintű értékelése, így csak egyes, a honvédelmi szabályrendszerre visszaható elemeket említünk meg.

²⁵ „Az új stratégia érdekes politikai dokumentum: egyszerre tekinthető a 2010. évi stratégiai koncepció folytatásának és a hidegháborús feladatokat visszahozó újrakezdésnek. Nyelvezete finom, diplomatikus, nem beszél ellenfélről vagy ellenségről, csak stratégiai versenytársról, a háború egyszer szerepel a szövegben, mégis a megfogalmazott alapelvek, feladatok »kökemények«, a háborús felkészülést idézik meg. A koncepció egy megerősített védelmi szövetség képét rajzolja fel, amely képes és kész magas intenzitású, több műveleti térben, atomfegyverrel rendelkező vetélytársak elleni háború megvívására.” SZENES 2022: 3.

²⁶ HENKE 2022: 4.

²⁷ Vesd össze HENKE 2022: 3.

Vizsgálatunk ezért e ponton már arra keresi a választ, hogy a honvédelemre vonatkozó szabályozási rendszer felülvizsgálata szempontjából a védelmi és biztonsági reform AT9M, illetve AT10M által jellemezhetően elkülöníthető két időbeli szakasza folyamatoságként, vagy inkább megszakítottságként jellemezhető. Ennek során megvizsgáljuk a hivatkozott két kormányhatározati szintű stratégiai dokumentumban megjelenő kihívási mátrixokat: a jelen alcím a katonai dimenzió szempontjából ütközteti az alkalmazott eszközöket a NATO új stratégiai koncepciójával, majd a következő alcím – a honvédelmi alkotmányosság jogállamisági eszközrendszere szempontjából – veti össze azokat az Európai Unió 2020–2022 között megfogalmazott országspecifikus kritikáival.²⁸

Az ötlépcsős stratégiaépítési modellbe a Függelék szerint besorolt NBS- és NKS-kivonatok alapján megállapítható, hogy a két dokumentum végső soron mind a biztonsági kihívások, mind pedig azok háttere szempontjából értékelte a közelmúlt stratégiai sokkját, a Covid–19-pandémiát és az ukrajnai orosz invázió furcsa háborújának (akkor még távolinak tűnő) lehetőségét.

Ha mindezt a NATO időközben megjelent Stratégiai Koncepciójának nemzetközi és hazai elemzéseivel vetjük össze, megállapítható, hogy az orosz agresszió elítélésének és a kollektív védelmi fókusz hangsúlyozásának közösségén túl eltérő – akár az előkészítő fázishoz képest is – a jelentőség megítélése. Míg a NATO *think tank* értékelése szerint a három hosszú távú meghatározó elem a globalizációból eredeztetve, de azzal szemben hatva Kína szerepe, a technológiai fejlődés és a klímaváltozás, amihez képest a Covid-válságkezelés és az ukrajnai orosz agresszió csak korrekációs kompromisszumként *trade-off* szerepet nyerhet.²⁹ E felfogás szerint a két rövid távú stratégiai sokk eltérít a hosszú távú kihívásoktól, így a kollektív védelmi fókusz a további alapfeladatoktól vonja el az anyagi és katonai erőforrásokat egyaránt, a technikai fejlődés források hiányában lassulhat, illetve a klímaváltozás alapvető stratégiai döntése a kínai együttműködési dilemma. A jelen kihívások hatása így összességében a jövőorientáció beszűkülésével jár.

A hazai elemzők – ezzel szemben – az amerikai víziót tükröző hosszú távú projektigények szempontjából az eltérítés kockázatainak kiemelése helyett a kihívási mátrix elmozdulására fókuszáltak, kiemelve az Orosz Föderáció közvetlen és legjelentősebb biztonsági fenyegetési minőségét, reflektálva ugyanakkor a hosszú távú békülékenységi attitűd lehetőségére is, valamint a déli szárny kezdeményezésére a terrorizmus visszaemelését.³⁰ Ebben az olvasatban a klímaváltozás amerikai biztonsági prioritási kiemelése, valamint az öt biztonsági kihívás, két kockázat és öt fenyegetettség körébe kategorizálás meghatározó, amelybe a két kiemelt fenyegetettségen túl globálisan az illegális migráció és a kibertámadások, több szinten pedig a hibrid támadások lehetősége is beletartozik.³¹ Szenes Zoltán professzor végkövetkeztetése szerint: „Az elrettentés és védelem fejezet

²⁸ „Az EU-t és a NATO-t a nyugati civilizáció értékközösségének tekintjük. Magyarország magáénak vallja a NATO és az EU szerződéseken rögzített értékrendjét. A biztonsági veszélytényezők meghatározásánál – sajátos nemzeti érdekeink, mint elsődleges kiindulópont mellett – irányadónak tekintjük a NATO és az EU stratégiai dokumentumaiban foglaltakat.” NBS 17. pont.

²⁹ GILLI et al. 2022: 1–2, 45–48.

³⁰ SZENES 2022: 10–12.

³¹ SZENES 2022: 10–12.

egy megerősített védelmi szövetség képét rajzolja fel, amely képes és kész magas intenzitású, több műveleti területre kiterjedő, atomfegyverrel rendelkező vetélytársak elleni háború megvívására.”³²

Az előkészítés három csúcstalálkozóhoz kötött folyamatosságának kiemelésén túl (amelynek két utolsó fázisa közé esett az AT10M elfogadása) a Stratégiai Védelmi Intézet elemzésében központi kérdés az orosz háborús reakció. A némileg eltérő kihívás–kockázat–fenyegetés spektrum elemzésén túl ugyanakkor hangsúlyos része az elemzésnek az elrettentés és a védelem sorrendiségi kérdése, illetve az elrettentés minőségi változása (megtorlás- helyett megtagadásalapú, tehát a megtámadási költségeket emelő elrettentés), valamint a végrehajtását szolgáló haditechnika és a többnemzetiségű katonai szervezetek fejlesztése.³³

A NATO új stratégiai koncepciójából eredő szövetségesi feladatok végrehajthatósága, valamint a módosításokat kiváltó, szomszédos országban zajló katonai tevékenység nagyságrendje és közelsége végső soron a hatályos honvédelmi típusú különleges jogrendi esetek kihirdethetőségének, vagy legalábbis a honvédelmi veszélyhelyzet bevezetésének mérlegelését is kiválthatta volna. Ezzel szemben ugyanakkor a veszélyhelyzet fogalmi kiterjesztését valósította meg az AT10M.

2.5. A honvédelmi alkotmányosság jogállamisági kontextusa

A honvédelmi alkotmányosság jogállamisági olvasata inkább az Európai Unió országjelentéseiben kimutatható konstans elem, mint a NATO-alapelvei szintű „*rule of law*” megfogalmazásainak alábontása. Ebből a szempontból a cél-eszköz reláció eltérő mélységű hatásával kell számolnunk, illetve figyelemmel kell lennünk a Velencei Bizottság EU-országjelentésekbe beszűrődő hatására. A honvédelmi alkotmányosság szempontjából – figyelemmel az AT9M és a AT10M elfogadásával összefüggő bírálatokra – vizsgálatunk szempontjából releváns

- a módosítások eljárásrendje (elfogadási mód);
- a sarkalatosság és a kétharmados döntések különleges jogrenddel kapcsolatos szükségessége;
- a különös jogrendi feltételrendszer tartalmi elemei és az egyes intézkedések értékelése; illetve
- a különleges jogrend kapcsolódása a honvédelmi kötelezettségek rendszeréhez.

Az elfogadási mód vonatkozásában a kritika voltaképpen 2011 óta konstans: az alkotmányozásra és alkotmánymódosításra feljogosított többség feszes időrendben történő biztosítása helyett egy időben akár csúszásokat is megengedő, de a kiterjesztett *stakeholder*-felfogáson alapuló, társadalmi részvételt kifejezetten pártoló eljárásrendi

³² SZENES 2022: 15.

³³ CSIKI VARGA – TÁLÁS 2022: 5–12.

igény a bírálatok visszatérően idealizált eleme, itt még nem fókuszálva az NGO-kra.³⁴ Az instrumentális szemléletüként minősített³⁵ AT9M és az AT10M esetében a gyors és különleges jogrend hatálya alatti elfogadás közös volt, a végrehajtásra való felkészülésre rendelkezésre álló idő³⁶ ugyanakkor radikálisan eltért az AT9M hatálybalépésének lerövidítése, valamint a veszélyhelyzet fogalmi kiterjesztésének azonnalisága miatt.

Ehhez képest az EU 2022. évi jogállamisági országjelentése a különleges jogrendi tárgykörben nem tartalmaz tényleges javaslatot, az AT10M-folyamat tényét csak megjegyzi, azonban azt érdemben nem kommentálja. Bírálja ugyanakkor a Covid-válságkezelés célján túllépő, már az ukrán menekülthullám kezelését szolgáló, kedvezményeket biztosító intézkedéseket is.³⁷ Ha tehát e bírálatokat összegezzük, a Kormánynak azonnali beavatkozási lehetősége a gazdasági hatások vonatkozásában csak szigorúan a célhoz kötődő értelemben, ellenérdekű gazdasági felek hiányában lehetne, illetve különleges jogrend hatálya alatt a szabályozási keretrendszer egyáltalán nem lenne érinthető.

Az elvárás és a konkrét folyamatok összeütközése ugyanakkor további kiemelés is érdemel: végső soron ugyanis a védelmi és biztonsági reform célja a védelmi szükséglet társadalmi tudatosítására irányul,³⁸ amellyel a döntéshozatali fázis gyorsasága és zártsága formálisan ellentétben áll. Utóbbinak indoka lehet azonban a változási szükséglet hirtelen felmerülő, rádöbbenés típusú tudatosulása³⁹ vagy az ellenható tényezők akadályozó hatása. E látszólagos ellentmondás az AT9M esetében a kockázatok értékelésében megjelent subjektív kormányzati változással, az AT10M esetében viszont minőségileg új

³⁴ Council of Europe – Venice Commission (2011a): *Draft Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 17 March 2011 Opinion no. 614/2011 CDL(2011)016 [a továbbiakban: CoE CDL(2011)016] 20–21. bekezdések, 5. és Council of Europe – Venice Commission (2021): *Hungary. Opinion on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)*. CDL-AD(2021)029-e [a továbbiakban: CoE CDL(2021)029-e] 83–84. bekezdés 20.

³⁵ CoE CDL(2021)029-e 84. bekezdés 20.

³⁶ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2021): *Hungary Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum (Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law)*. Strasbourg, 3 June 2021. Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045 Special legal order 8., idézi CoE CDL(2021)029-e 72. bekezdés 18.

³⁷ Európai Bizottság (2021): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2022. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Luxembourg, 2022.7.13. SWD(2022) 517 final (a továbbiakban: EU Jogállamisági országfejezet 2022) 28–29, különösen 194. lábjegyzet: „Például a kormány az Országgyűlés által elfogadott törvényeket írt felül, az üzemanyag-kiskereskedelem [84/2022. (III. 5.) Korm. rendelet és a 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet], valamint az ukrán menekültek SIM-kártyákhoz való hozzáféréseinek [88/2022. (III. 7.) Korm. rendelet] szabályozása érdekében, az Alaptörvény tizedik módosításának elfogadása előtt.”

³⁸ Lásd az NKS *Bevezető* első bekezdését: „A haza védelme össznemzeti ügy. A haderő képességeinek fejlesztése mellett megköveteli az országvédelemben érintett szervezetek közötti szoros együttműködést, a gazdaság növekedése mellett a nemzeti védelmi ipar fejlesztését, a széles társadalmi összefogást és az állampolgárok haza védelme iránti elkötelezettségét”, valamint a 4.2. *Nemzeti együttműködési képesség (védelmi igazgatás)* fejezet utolsó bekezdését: „Erősíteni kell a honvédelemért érzett társadalmi felelősséget, valamint a veszély-, válság- és konfliktushelyzetek társadalmi kezeléséhez szükséges aktivitást.”

³⁹ „Aha-moment”, lásd HENKE 2022: 4.

típusú, korábban meghaladottnak tekintett kockázat (államok közötti háborús konfliktus) visszatéréseivel magyarázható.

A *sarkalatossági probléma* ebből a szempontból egy sajátossága miatt kiemelt rész-kategória, amelynek a különleges jogrenddel összefüggő felmerülése is ambivalens: a hagyományos hazai közjogi értékelés szerint a sarkalatos törvények köre – az Alaptörvény tehermentesítésén túl – végső soron a politikai érzékenységgű területek fokozottabb konszenzusigényét biztosító eszköz. Mindez ugyanakkor az alkotmányozó többség megléte (és ismétlődésének valószínűtlenné nyilvánítása) folytán a Velencei Bizottság értékelésében fordult előbb az Alaptörvény kiüresíthetőségének eszközévé,⁴⁰ majd a demokratikusan megválasztott hipotetikus új parlamenti hatalom akadályává.⁴¹ Míg tehát a különleges jogrendi részletszabályok esetében a viszonyítás alkotmányossági vonatkoztatási pontjához képest a sarkalatosságból eredő többletfeltétel jogi zárványokat eredményező demokratikus döntéshozatali akadállyá fajul, a különleges jogrend kihirdetőségével vagy meghosszabbíthatóságával kapcsolatban ugyanazon (vagy szigorúbb) eljárási feltétel megmarad a garanciális elemek pozitív minősítettsége körében.⁴²

A *különleges jogrendi kihirdetési feltételek*⁴³ egyik eleme a definíciók értékelhetősége, a másik pedig az esetleges alaptörvényi időbeli korlátozottságok érvényesülése. Az első szempontból elsődlegesen a számszerűséget, nem pedig a kategóriák összessége által lefedett esetkörök szükségességét értékelték: míg először visszaigazolást nyert a differenciált, 2011-es változatában öt különleges jogrendi esetet megkülönböztető szabályozási rendszer,⁴⁴ az AT9M esetében a már hateleművé duzzadt szabályozás egyszerűsítésének igénye a Velencei Bizottság külön jelentésében és az EU 2021-es jogállamisági országjelentésében is megjelenik.⁴⁵

Ennek során a Velencei Bizottság a sarkalatos törvényi szint hiányában a szabályrendszer tényleges alakíthatóságából eredő bizonytalanságokra utalt a Kormány jogkörének kiterjesztése mellett, az EU 2021-es országjelentése ezzel szemben a parlamenti jogkörkiterjesztés egyensúlyozó szerepének visszaigazolása mellett az alkotmánybíró-sági kontroll tényleges veszélyhelyzeti megvalósulását bírálta.⁴⁶ Az AT10M-ről önálló

⁴⁰ CoE CDL(2011)016 55–56. bekezdés 11.

⁴¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011): *Draft Opinion on the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 6 June 2011 Opinion no. 618 / 2011 CDL(2011)032 [a továbbiakban: CoE CDL(2011)032] 12. bekezdés 4.

⁴² CoE CDL(2021)029-e 76. bekezdés 18–19.

⁴³ Fontos mindezek mellett utalni arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában ismert az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 15. cikkén alapuló derogációk megkérdőjelezése a demokratikus társadalmakban a „demokratikus társadalmakban feltétlenül szükséges korlátozások” elve alapján. A különleges jogrendi feltételrendszer önmagában azonban ennek során nem tárgya a vizsgálatnak, csak a derogáció hivatkozásával szolgáló tényhelyzet megalapozottsága. Lásd ECHR 2022: 3–10. A Covid-válságkezelés Magyarország vonatkozásában derogációs értesítés nélkül valósult meg, így a magyar Covid-jogkorlátozási ügyekben az EJEE általános szabályai szerint kerülne sor az egyes intézkedések megengedettségeinek elbírálásra.

⁴⁴ CoE CDL(2011)032 135–138. bekezdés 27.

⁴⁵ CoE CDL(2021)029-e 75. bekezdés 18. és Európai Bizottság (2021): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2021. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Brüsszel, 2021. július 20. SWD(2021) 714 final (a továbbiakban: EU Jogállamisági országfejezet 2021), 24.

⁴⁶ EU Jogállamisági országfejezet 2021: 22–24, különösen 182. lábjegyzet.

velencei bizottsági jelentés nem ismert, az EU 2022-es országjelentése pedig tartózkodik a fogalmi kiterjesztések minősítésétől. Megjelenik ezzel szemben az alkotmánybírósági beadványok sikerességi mutatóinak kiemelése és a felülvizsgálati önkorlátozások bírálata az ügyekben ellenérdekeltek, illetve külső „szimpatizánsok” felvetései alapján. Ezek alapján visszatérő megállapítás az eltérő szabályok extenzív alkalmazásának bírálata a Covid-válságkezeléssel összefüggésben, megállapítva a veszélyhelyzet fennálltát, de szükségessége/megengedhetősége szempontjából csak a határozatlan idejűség vagy a határozott idők folyamatos hosszabbításának gyakorlatát rögzítve.⁴⁷

A *különleges jogrendi* intézkedések értékelése szempontjából elkülöníthető dimenzió a békeidőszaktól különválasztható, egyes különleges jogrendi időszakokhoz kapcsolódó *kötelezettségek* (Alaptörvény XXXI. cikk) megítélése, illetve az alapjog-korlátozó egyéb intézkedések megengedettsége. Itt a katonai szolgálati kötelezettség, a honvédelmi munka- és polgári védelmi kötelezettség, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség (a továbbiakban: GASZ) keretrendszere lehet vizsgálat tárgya azzal, hogy az AT9M végső soron a hadiállapokra korlátozta a katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség értelmezési tartományát, a többi kötelezettséget ugyanakkor nem érintette, bár a kapcsolódó szabályok békeidőszaki értelmezési tartományának megjelenése a Vbő. és az új Hvt. alapján valószínűsíthető.

A szolgálati kötelezettség vonatkozásában a polgári szolgálati alternatíva hiánya 2011 óta exponált, de el nem fogadott bírálat tárgya,⁴⁸ a két további személyes szolgálati kötelezettség rendszerszinten viszont visszaigazolt az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából, bár a GASZ a közteherviselés és a tulajdoni korlátozhatóság dogmatikájának oldaláról, az első kiegészítés szempontjából is érintett.⁴⁹ Az AT9M bírálata során, mivel nem a különleges jogrendi részre fókuszált elsődlegesen, az Alaptörvény XXXI. cikkét pontosító 4. cikk nem eredményezett önálló kiemelést.

A kettős intézményrendszeri bírálatok röviden úgy foglalhatók össze, hogy sem a különleges jogrendi feltételrendszer felülvizsgálata (függetlenül egyébként a részleteiben visszaigazolt konkrét korrekciós irányoktól), sem pedig a feltételrendszer korrekciója nélküli esetleges kiterjesztő értelmezés nem nyerte el a bírálók rokonszenvét. Szarkasztikusan megfogalmazva: rendszerszinten az elvárás az „éjjeliőr-állam” lenne, leginkább hibernált állapotban, annak ellenére, hogy a Covid-válságkezelés nemzetközi horizontális összevetésében a Velencei Bizottság általános jelleggel kiemelte a kihívásokra reagáló intézkedésekre való felkészültség elégtelen szintjét, illetve az egyes különleges jogrendi intézkedések értékelésének lépcsőzetes metodikáját.⁵⁰

⁴⁷ EU Jogállamisági országfejezet 2022: 29.

⁴⁸ Vessd össze CoE CDL(2011)032 84–85. bekezdés 18. és Council of Europe – Venice Commission (2011b): *Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)*. Strasbourg, 2 August 2011. Opinion no. 621/2011 CDL(2011)058 Article XXXI – Military service 8.

⁴⁹ CoE CDL(2011)032 86–89. bekezdés 18–19.

⁵⁰ A szabályozás, a kihirdetés és az egyes rendelkezések érvényesítése más-más szempontú szükségességi és arányossági mérlegelésének elemzését lásd TILL 2022: 40, 132–136, illetve különösen: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2020): *Report. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014, 34. bekezdés 8.

Ennek következtében ugyanakkor az is megállapítható, hogy az extenzív és céltól eltérő bírálat elkerülése érdekében az egyeztetésnélküliséget és az esetleges részletes sarkalatos szabályozhatósági metodikát áldozták be elsődlegesen kormányzati oldalról az AT10M elfogadása során azzal, hogy az AT9M különös részi elemeinek felkészülési idejét érintő szűkítés akár az európai intézmények ezzel kapcsolatos érdektelenségére is visszavezethető. Az AT9M, valamint a Covid-válságkezelés európai bírálatai folytán nem lehetett kérdéses, hogy az AT10M elfogadása kisebb mértékű bírálati kockázatot hordoz, mint a járványkezeléssel vagy elsődleges gazdasági következményeivel összefüggésbe nem hozható, háborús eredetű humanitárius kihívás és gazdasági következményeinek kezelése.

Összegzés

Tanulmányunk korábbi fejezeteiben a biztonsági kihívások változásával összevetett percepciók, a történeti meghatározottságok, valamint a külső intézményi környezetet jelentő szövetségi és integrációs fórumok inputjai és reakciói szempontjából közelítünk a védelmi és biztonsági reform két szakaszához, illetve az AT10M elfogadásának kiváltó okaihoz.

A védelmi és biztonsági reform elsődlegesen mégsem csak a külső körülmények és kihívások változása folytán determinált, hanem egyfajta visszahatásként a biztonság komplex fogalomhasználatának dominánssá válásának a következménye, részben pszichikai jellegű. A kihívások értelmezési szűrője szempontjából nagyobb mértékű a változás, mint azt önmagában a kihívások halmozódása feltétlenül szükségessé tette volna azzal együtt is, hogy a különböző típusú biztonsági kihívások egyidejű kezelésének szükségessége 2014-től kezdődően folyamatosan erősödött, egyfajta kumulatív hatást eredményezve amellet, hogy a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság rendezvényei köré szerveződött kutatások ösztönző hatása is kiemelésre érdemes.⁵¹

Az AT10M kapcsolódása az AT9M-hez így összességében véleményünk szerint is visszaigazolható, azonban a célok és eszközök modifikáltsága szempontjából a folyamat inkább egy újratervezett 2.0 változatként, mint a reform pusztá felgyorsításaként írható le. Megítélésünk szerint már a Vbő. az új Hvt. elfogadása, valamint az *egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvénnyel* újraalkotott felhatalmazási rendszer során elérte azt a kritikus módosítási tömeget, amely a koncepción belüli, de még a hatálybalépést megelőző finomhangolásként értékelhető.

Azzal ugyanakkor, hogy az AT10M a veszélyhelyzet AT9M szerinti fogalmát is felülvizsgálta, végső soron megváltoztatta a különleges jogrend küszöbének kezelésével kapcsolatos kormányzati szabályozási koncepciót. Ellentétben ugyanis az Alaptörvény korábbi 53. cikk (1) bekezdése szerinti veszélyhelyzet-fogalommal, az új 51. cikk

⁵¹ Összefoglalásként lásd különösen a KÁDÁR 2020: 9, 13–15, 19–20 és 24–31. oldalak lábjegyzeteiben megjelölt tanulmányokat, valamint a *VBSZK Műhelytanulmányok* 2021–2022. évi kiadványait.

(1) bekezdés „élet- és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztető esemény”-fordulatra épített megfogalmazása sem tartalmi szempontból nem korlátozott a korábbi definícióból példálózó felsorolás részeként átemelt elemi csapásra és ipari szerencsétlenségre, sem pedig az ok országon belülsége szempontjából nem determinált.

Kevésbé kiterjesztő értelmezést jelentett volna az orosz–ukrán háború válságkezelési szcenáriójának az AT9M szerinti veszélyhelyzet-fogalom változtatás nélküli szövege alá vonása a hatálybalépést követően, mint a korábban bírált veszélyhelyzeti járványkezelési megoldás az elemi csapás – ipari szerencsétlenség spektrum szempontjából.

Míg tehát az Alaptörvény régi 53. cikke esetében az AT10M szomszédos államból áterjedő hatások kezelésére irányuló hármas oki kiterjesztése nélkül az új típusú veszélyhelyzet kihirdethetősége fel sem merülhetett volna, az AT9M hatálybalépésétől az új 51. cikk gyűjtőfogalmi megfogalmazása fenntartható lett volna akár az áterjedő hatások nevesítése nélkül is. Megítélésünk szerint ezen alternatíva választása esetén valósult volna meg a védelmi és biztonsági reform gyorsított hatálybaléptetése, nem pedig az újratervezéssel kapcsolt felgyorsítás.

Felvethető természetesen ezzel szemben, hogy a három szomszédos államból áterjedő tényállás nevesítése eleve is a koncepció látens részét képezhette, csak éppen a háborús szituáció veszélyének távolisága, valamint a választások közelségének összevetése folytán mellőzték, mint ahogyan az AT9M hatálybalépésének előbbre hozatala is e kontextus része. Szabályozástechnikai értelemben egyértelmű, hogy az AT9M „megnyitása” nélkül nem lehetett volna házsabályszerű módosító javaslatot beadni a hatálybaléptetési időpontjához, ráadásul az Alaptörvény új 51. cikkének a következmények kezelését megalapozó „ezek” szövegrésze többes számú kapcsolódó feltételi felsorolást feltételez, amelyhez képest a példálózó felsorolással kiegészített „esemény” megfogalmazás egyes számú alakja jogszabályszerkesztési szempontból indokolt lehet, mondattani szempontból ugyanakkor hibás. Az AT10M következtében beemelt további három határon áterjedő különös feltétellel kiegészülve vált nyelvtanilag is helyessé a kiváltó oki gyűjtőfogalomra utalás.

Míg ugyanakkor a „háborús helyzet” megfogalmazása összekapcsolja az AT10M szerinti kiegészítéseket az AT9M további négy beépülő előfordulásával, a „fegyveres konfliktus” és „humanitárius katasztrófa” megfogalmazások el is különülnek az AT9M szóhasználatától. Míg az AT10M Általános indokolása egyértelműen és ismétlődő jelleggel háborúnak minősíti az orosz–ukrán konfliktust, az 1. cikkhez fűzött részletes indokolás utal ugyan az AT9M szerinti fogalmak értelmezési tartományára, ténylegesen ugyanakkor önálló fogalomalkotásba kezd.⁵² Mindez abból a szempontból izgalmas, hogy az AT10M-et megelőző alkotmányos szövegkörnyezet megfogalmazásai szempontjából

⁵² „[...] A háborús helyzet fogalmát a nemzetközi hadijog szerint kell értelmezni: lényeges kiemelni, hogy a »háborús veszély« e fogalmi körbe nem tartozik bele, minden esetben meg kell valósulni háborús cselekményeknek ahhoz, hogy a veszélyhelyzetet ki lehessen hirdetni. [...] A fegyveres konfliktus fogalma alá a nemzetközi hadijognál szélesebb értelemben minden (ideértve például a polgárháborús) fegyveres konfliktust is indokolt felvenni. A humanitárius katasztrófa fogalma alatt akár a háborús helyzetből, akár a fegyveres konfliktusból, akár más okokból (például elemi csapás, természeti katasztrófa stb.) kialakuló,

- a „katasztrófa” fogalma kizárólag az Alaptörvény XXXI. cikk utolsó két bekezdésében maradt meg a katasztrófavédelmi cél elemeként a *sui generis* kötelezettségek megalapozása érdekében;
- a „fegyveres” jelző a katonai minőséggel összefüggő kontextusokban rögzült az AT9M szerint (a hatás oldaláról túllépve ugyanakkor a kizárólagosság igényén), a szükségállapot (polgárháborús) minősítő szerepét viszont elveszítette egyes célzatos vagy súlyosabban minősített jogellenes cselekmények rovására.

A „háborús helyzet” AT9M szerinti valamennyi előfordulása ugyanakkor nem tényhelyzet, hanem az Országgyűlés – köztársasági elnöki döntéssel nem helyettesíthető⁵³ és a békekötés ellentétpárjaként tételezett – jogi deklarációja, amely ugyanakkor nem feltétlenül kapcsolódik a hadiállapot kihirdetéséhez. Ténylegesen viszont mégis a 2022. október 31-ig hatályos hadiállapot fogalmának jogutódja.⁵⁴ Az AT10M által használt „háborús helyzet” tényhelyzeti szituációja így – a kifejezett nevesítés ellenére is – nehézkesen illeszkedik az AT9M terminológiájához.

Az AT10M és az AT9M indokolásainak összekapcsolhatósága mindezekre tekintettel erős korlátozással megvalósítható, de egyébként tiszteletre méltó szabályozási irány, amelyet a tényleges egymásra épülésnél jobban összeköt az esetleges alternatív szakirodalmi értelmezési lehetőségek kizárására irányuló cél.

Az AT9M, a Vbö. és új Hvt. által szimbolizált első szakasz kihívásokkal ütköztetett történeti szemléletmódjának előreláthatósági optimizmusához képest így az AT10M inkább a kihívási percepciók és nemzetközi intézményi reakciók oldaláról determinált korrekciós fázisnak tekinthető. Megítélésünk szerint az európai intézményi reakciók oldaláról inkább magyarázhatóvá válik az AT10M nevesített különleges jogrendi gazdasági fókusza, mint a NATO új stratégiai koncepciójában fellelhető változásokból levezetve.

Míg az uniós kritikák szemléletmódja a direkt okozatossági érvelés szempontjából meghatározott, az AT10M válasza végső soron a hibrid és küszöb alatti kihívások áttételes következményei, és a közreható felek hatásainak komplexitása miatt kényszerült egy alaptörvény-korrekcióra, időben atipikus módon beékelődve az AT9M bevezetésébe. A védelmi és biztonsági reform felgyorsított hatálybaléptetési fordulónapjával egyidejűleg az AT10M-en alapuló veszélyhelyzet új alkotmányos feltételek szerinti kihirdetése

az emberi életet tömegesen veszélyeztető súlyos élethelyzetek értendők.” AT10M Részletes indokolás az 1. cikkhez (a szerzők kiemeléséivel).

⁵³ Az AT9M 11. cikkhez fűzött részletes indokolása tizedik bekezdés (a szerzők kiemeléséivel): „A hatályos alaptörvényi szabályokhoz képest eltérés, hogy a köztársasági elnök nem nyilváníthatja ki a háborús helyzetet. A [...] háborús helyzet kinyilvánításával kapcsolatos hatáskörgyakorlást ugyanakkor indokolt minden körülménytől függetlenül az Országgyűlés kizárólagos hatáskörében megtartani, annak ugyanis nincs közvetlen kapcsolata a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmények kezelésével.”

⁵⁴ Az AT9M 5. cikkhez fűzött részletes indokolása mindezt kifejezetten nevesíti is (a szerzők kiemeléséivel): „[...] Lényeges kiemelni ugyanakkor, hogy az Alaptörvény kizárólag fogalmi változtatást vezet be ennek kapcsán, a normaszöveg tartalmi értelmezése esetén az ezidáig hatályos »hadiállapot kinyilvánítása« fordulat megegyezik a tervezett »háborús helyzet kinyilvánítása« fordulattal. E körben az értelmezés kerekeit az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában című 1913. évi XLIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi közjogi gyakorlat határozza meg.”

valósult meg,⁵⁵ így egyre valószínűbb a veszélyhelyzet kiterjesztett tényállásának tartós hatályosulása,⁵⁶ illetve a különleges jogrendi eszközökkel kezelni hivatott biztonsági kihívások halmozódása. Mindez addig védhető a többoldalú bírálatok mellett is, amíg a cél és az eszközök elválaszthatósága bizonyítható marad, és nem az eszköz válik céllá.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BBS Communications Group [é. n.]: *Identifying Risk – Known Knowns, Known Unknowns and Unknown Unknowns*. Online: <https://bbscommunications.com.au/identifying-risk-known-knowns-known-unknowns-and-unknown-unknowns/>
- Brown, Cody M. (2008): *The National Security Council. A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. Washington DC: Project on National Security Reform.
- CSIKI VARGA Tamás – TÁLÁS Péter (2022): Megerősített elrettentés és védelem – a NATO új stratégiai koncepciójának és madridi csúcstalálkozójának értékelése. *Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések*, 2022/8. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/SVKI_Elemzesek_2022_8.pdf
- DORMAN, Andrew M. – KAUFMAN, Joyce P. szerk. (2014): *Providing for National Security. A Comparative Analysis*. Stanford: Stanford University Press.
- ECHR (2022): *Derogation in Time of Emergency*. Online: www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf
- ESTRADA, Jessica (2020): How Your Perception Is Your Reality, According to Psychologists. *Well+Good*, 2020. február 7. Online: www.wellandgood.com/perception-is-reality/
- FARKAS Ádám (2021): A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14(4), 22–28. Online: <https://szakikkadatbazis.hu/doc/1888937>
- FARKAS Ádám (2022a): A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ehC2g>
- FARKAS Ádám (2022b): *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2022c): A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/2. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/alpG9>
- FARKAS Ádám et al. (2017): A Magyar Honvédség feladatai, szerepének és helyzetének jogi aspektusai a tömeges migráció kapcsán. In TÁLÁS Péter (szerk.): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 159–178.
- GILLI, Andrea et al. (2022): Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept. *NDC Research Paper*, 2022/24. Online: www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=771

⁵⁵ Lásd az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet.

⁵⁶ A Vbő. rövid, de hatásában alkotmányos jelentőségű kiegészítését eredményezte a 2022. évi XXXII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról, amely az időtartamot ismételterő módon 180 napban limitálta.

- HENKE, Marina (2022): The “Dos and Don’ts” of Strategy Making. *NDC Policy Brief*, 2022/6. Online: www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=754
- HORNÁCSÉK Júlia szerk. (2019a): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13038/Web_PDF_vedelmi_igazgatas_mukodesenek_tapasztalatai.pdf?sequence=1
- HORNÁCSÉK Júlia szerk. (2019b): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13037/Web_PDF_vedelmi_igazgatas_rendszere.pdf?jsessionid=A5F8FB34C1B9EDCB9559190C4F835830?sequence=1
- HUNTINGTON, Samuel P. (1994): *A katona és az állam*. Budapest: Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó.
- KÁDÁR Pál (2020): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(4), 7–33. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/hO4Hg>
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/21. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KAJTÁR GÁBOR (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- KELEMEN Roland (2018): A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege). *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(1), 63–94. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1_063-094.pdf
- KESZELY László (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12398/Teljes%20sz%c3%b6veg%21.pdf?sequence=16&isAllowed=y>
- NOLTE, Georg (2003): *European Military Law Systems*. Berlin: De Gruyter Recht.
- PONGRÁCZ Alex (2020): Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. *MTA Law Working Papers*, 2020/2. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/allamkudarc-es-allamepites-avagy-egy-valos-kihivas-koncepcionalis-ertelmezesei-es-a-katonai-kezeles-allami-aspektusai>
- SCOTT, Paul F. (2018): *The National Security Constitution*. Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney: Hart Publishing.
- SPITZER Jenő (2018): Az önvédelem és a terrorizmus ütközete: hajlik vagy törik a nemzetközi jog? *Honvédségi Szemle*, 146(2), 30–41. Online: http://real.mtak.hu/124868/1/HSZ_2018_146_2_Spitzer_Jeno.pdf
- SPITZER Jenő (2019): *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- STUART, Douglas T. (2008): *Creating the National Security State. A History of the Law that Transformed America*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

- SZENES Zoltán (2022): Felkészülés a háborúra? A NATO új stratégiai koncepciójának értékelése. *KKI Elemzések*, KE-2022/41. Online: <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2022.41>
- TILL Szabolcs Péter (2016): Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4(1–2), 7–63. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00006/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2016_1-2_007-064.pdf
- TILL Szabolcs Péter (2022a): A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai II. (Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése). *Védelmi-Szabályozása és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/25. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Gxu8c>
- TILL Szabolcs (2022b): *Különleges jogrend 2020–2023*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- VÁMOSI Zoltán et al. (2012): *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere*. Budapest: Zrínyi Kiadó.

Felhasznált jogforrások

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya
Magyarország Alaptörvénye
Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)
Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)
1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgákra vonatkozó szabályokról
400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
Council of Europe – Venice Commission (2011a): *Draft Opinion on Three Legal Questions Arising in the Process of Drafting the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 17 March 2011. Opinion no. 614/2011 CDL(2011)016. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)016-e)
- Council of Europe – Venice Commission (2011b): *Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)*. Strasbourg, 2 August 2011. Opinion no. 621/2011 CDL(2011)058. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)058-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)058-e)
- Council of Europe – Venice Commission (2021): *Hungary. Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020, Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)*. CDL-AD(2021)029-e. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e)
- Európai Bizottság (2021): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2021. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Brüsszel, 2021. július 20. SWD(2021) 714 final. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rorl_country_chapter_hungary_hu.pdf
- Európai Bizottság (2022): *Bizottsági szolgálati munkadokumentum. 2022. évi jogállamisági jelentés. Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon*. Luxembourg, 2022. július 13. SWD(2022) 517 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0517&from=EN>

- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011): *Draft Opinion on the New Constitution of Hungary*. Strasbourg, 6 June 2011 Opinion no. 618 / 2011 CDL(2011)032. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2011\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2011)032-e)
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2020): *Report. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections*. CDL-AD(2020)014 2020. június. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2021): *Hungary Ninth Amendment to the Fundamental Law and Explanatory Memorandum (Background information to the Ninth Amendment of the Fundamental Law)*. Strasbourg, 3 June 2021. Opinion No. 1035/2021 CDL-REF(2021)045. Online: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)045-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)045-e)
- NATO (2022): *NATO 2022 Strategic Concept. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

Függelék

Az NBS és az NKS ötlépcsős stratégiaépítési modellnek megfeleltetett kivonata

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
1. Stratégiai cél	5. A biztonságos Magyarország rendelkezni fog azzal a <i>társadalmi és gazdasági szilárdsággal, állampolgári elkötelezettséggel, valamint kormányzati vízióval</i>, amely akár a fokozódó globális bizonytalanság körülményei között is képes <i>kiszámíthatóságot, együttműködési hajlandóságot, és szükség esetén, ellenálló és elrettentő képességet</i> kifejezni. [...] A haderő <i>ütemes fejlesztése</i> tovább bővíti annak lehetőségeit, hogy megvédjük <i>alapvető értékeinket és érdekeinket</i> valamint az <i>euroatlanti biztonság</i> aktív és <i>hiteles hozzájárulói</i> maradjunk a jövőben is. 95. Magyarország erős és egységes, sikeres integrációs pályán marad és vonzó integrációs perspektívát kínál Európában <i>érdekelt</i>, mivel földrészünk csak <i>gazdasági és katonai erejét</i> egyesítve maradhat versenyképes az <i>átalakuló világrendben</i>. A <i>kohézió, a szolidaritás és a tagországok nemzeti érdekei</i> párhuzamos szem előtt tartásával kell válaszokat keresni az EU előtt álló súlyos kihívásokra, mint például a külső határok védelme, az eladósodottság magas szintje, a nemzetközi gazdasági versenyképesség fenntartása vagy a népesség elöregedése. 126. A biztonság szavatolása érdekében elsődleges cél a <i>nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának, valamint a nemzeti együttműködés szilárdságának erősítése</i>. Az azonosított kihívások megelőzése, kezelése és elhárítása <i>elsődlegesen nemzeti felelősség, amely a Kormány feladata, együttműködésben a társadalommal</i>. A biztonság elsődleges alapja a <i>szilárd társadalmi, gazdasági és pénzügyi szerkezet</i>, valamint nemzeti szinten a <i>megelőző és védelmi intézkedések fenntartható és rugalmas rendszere</i>, ezen belül pedig a <i>haderő, valamint a rendvédelmi szervek</i> (a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a katasztrófavédelem és rendvédelmi feladatai tekintetében az állami adó- és vámhatóság) célirányos fejlesztése. A határainkon túlról érkező fenyegetések esetében a nemzetközi segítség elmaradása vagy késedelve esetén azonban önállóan, <i>nemzeti szinten is képesnek kell lenni a válaszadásra</i>. A biztonság erősítésére irányuló erőfeszítéseknek, beleértve Magyarország nemzetközi szerepvállalását is, <i>széles körű lakossági támogatáson kell alapulnia</i> [...].	1.5. Magyarország <i>stratégiai célkitűzése</i>, hogy 2030-ra olyan Magyar Honvédséget építsen, amely a NATO tagjaként és a régió egyik meghatározó haderejeként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az <i>összkormányzati védekezést</i> a katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni <i>szövetségi és európai uniós tagságából származó feladatait</i> [...]. 4.1.2. A <i>modern állam fegyveres védelmének és a nemzet biztonságának alapja a felkészített nemzeti haderő, a haderőt támogatni és fenntartani képes védelmi ipar, a nemzet egysége, valamint a vezetés támogatottsága</i>. [...] A <i>stratégiai szintű elrettentés és védelem szempontjából meghatározó Magyarország NATO- és európai uniós tagsága</i>, ugyanakkor az önálló nemzeti képességek fejlesztése a NATO és az Európai Unió védelmi képességeit is növeli, ezáltal a kontinens stabilitását és biztonságát erősíti [...]. 4.1.4. A Magyar Honvédségnek a képességfejlesztések végrehajtásával olyan <i>korszerűen felszerelt, magasfokú mobilitással és reagálóképességgel rendelkező haderővé kell válnia</i>, amely képes nemzeti és szövetséges keretek között azonnali, gyors és hatékony beavatkozásra. Továbbá a Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie szövetségi keretek között nagy intenzitású, összhaderőnemi műveletekben történő nagyobb szerepvállalásra, amely alapot teremt az alacsonyabb intenzitású (békétámogató, válságkezelő stb.) műveletekben a rugalmas, feladathoz igazított részvételre is.

⁵⁷ Az NKS oszlop számozása a fejezet és a bekezdés kombinációja a visszakereshetőség érdekében. A táblázat NBS- és NKS-kivonatokat tartalmaz a szerzők kiemelésével.

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
2. Fő kihívások	36. Magyarország <i>pénzügyi sebezhetősége</i> az utóbbi években számottevően csökkent, a nemzetközi pénzpiacoknak való kitettségünk azonban kockázati tényezőt jelent. Hazánk gazdasági és <i>pénzügyi rendszerének stabilitása és ellenálló képessége</i> fontos nemzeti érdek és biztonságpolitikai szempont, szuverenitási kérdés. 40. Közvetlen tengeri kijáratral nem rendelkező országhént, valamint a történelmi okokból egy irányban kialakított energetikai infrastruktúra következtében Magyarország <i>energiaellátása tekintetében kiszolgáltatott</i>. 68. Az <i>állami és nem állami szereplők által szponzorált politikai, gazdasági és társadalmi folyamatok befolyásolására irányuló stratégiák</i> száma, változatossága és határfoka növekszik. A befolyásolás egyik eszköze lehet a nemzetközi közvélemény szervezett és módszeres Magyarország ellen hangolása. Az információk műveletek hatékonyságát növeli, hogy az álhírek, dezinformációk terjedését a közösségi média rendkívül gyorsá teszi. A nyílt befolyásolás politikai és gazdasági nyomásgyakorlásban is megjelenhet, amely során az ellenérdekelt nemzetközi szereplők korlátozni próbálhatják hazánk cselekvőképességét. Részletes kihíváskatalógus: 124. pont	4. Változékonny és nehezen kiszámítható biztonsági környezetünkben <i>előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain</i>, közvetett térségünkben vagy stratégiai távolságokban. A modern globalizált világban a <i>távoli válságok is rövid idő alatt begyűrűzhetnek</i> a régió és az ország területére, aláásva az állampolgárok és a haza biztonságát, ahogy azt a 2015. évi illegális migrációs válság is bizonyította. <i>Az állami szereplők eszköztárában a nem katonai eszközök mellett növekvő szerepet kap a katonai erő egyre gyakoribb agresszív alkalmazása</i>. Mindez különösen indokolja a nemzeti ellenállóképesség erősítését, valamint a haderő képességeinek és készültségének növelését [...]. 2.2. A <i>Magyar Honvédség alkalmazására állami és nem állami szereplők által jelentett fenyegetések esetében egyaránt</i> sor kerülhet. [...] A NATO vagy az Európai Unió egy vagy több tagállamát érő <i>váratlan fegyveres támadás lehetősége sem zárható ki</i>, ezért Magyarországnak és egyben a Magyar Honvédségnek – a vállalt szolidaritás jegyében – készen kell állnia az ezek elhárításához kapcsolódó szövetséges vagy európai uniós feladatok ellátására, külföldön és belföldön (befogadó nemzeti támogatás keretében) egyaránt.
3. A kihívások okai	1. [...] Az új kihívások alapja a <i>formálódó, többpólusú világrend</i>, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló <i>szabályok átalakítására való törekvés</i>, a <i>biztonsági kihívások változó arculata</i>, továbbá az olyan <i>globális kihívások</i>, mint a <i>klima- és a demográfiai változások</i> felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, végül pedig a <i>technológiai forradalom</i> társadalomformáló hatásai. 44. Magyarország biztonsági helyzete jelenleg szilárd, NATO és EU tagsága pedig ezt a biztonságot tovább növeli. A kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást vetítenek előre, amelynek fő elemei: a <i>váratlanság</i>, a <i>változékonyság</i>, az <i>összetettség</i>, a <i>hatalmi centrumok közötti növekvő versengés</i>, a <i>globális közjavak újraosztásának szándéka</i>, a <i>klimaváltozás</i>, a <i>szűkebb régióknak geostratégiai kihívásai</i>, a <i>befagyott konfliktusok</i>, a nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége, a migráció kiváltó okai és következményei, a túlnépesedés, az erőforrások szűkössége, a fundamentalista vallási irányzatok és a terrorizmus, a válságok átalakuló jellege, a technológiai forradalom és a növekvő digitális és pénzügyi sérülékenység.	1.5. Az utóbbi években meghatározó változások történtek a globális technológiai környezetben. A <i>diszruptív technológiák</i> a meglévő hagyományos eljárásrendeket, alkalmazási elveket felülírják, a folyamatokat megszakítják és azokat – akár kockázatot vállalva – egy radikálisan újszerű megoldással, eszközzel megváltoztatják, forradalmian új irányba terelik. [...] A minden területen jelenlévő <i>mesterséges intelligenciával</i> rendelkező robotok, a forradalmian fejlődő drónraj technológia, az ember-robot együttműködésben megvalósuló katonai feladatvégrehajtás, az automatizált döntéshozatali technológiák, a 3D nyomtatás katonai alkalmazása, a kibertér műveletek 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 jövő hadszínterein <i>kisebbségi létszámú, fejlett technológiai támogatással rendelkező szembenálló felek</i> megjelenése várható.

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
3. A kihívások okai	46. A <i>globalizáció</i> következtében tovább nőtt az <i>államok kölcsönös függősége</i>, így a globális folyamatok minden ország biztonsági helyzetére kihatnak. A válságok jellege jelentős átalakuláson ment keresztül. A válságok korai előrejelzés nélkül, rendkívül gyorsan, számottevő figyelmeztetési idő nélkül alakulhatnak ki és terjedhetnek át más országokra, régiókra. Az államok közötti <i>nyílt háborúkat számos esetben nehezen kategorizálható konfliktusok váltják fel</i>. Egyre nagyobb teret nyer az <i>aszimmetrikus és a hibrid hadviselés</i>, amelyek révén feltörekvő vagy újra megerősödő államok, illetve nem állami szereplők katonai és nem katonai eszközök változatos kombinációját alkalmazva kívánják érvényesíteni érdekeiket, sokszor leplezett módon. Ez a fajta hadviselési módszer elmosza a béke és a háború közötti éles határvonalat, nehezen áttekinthető, a háborús küszöb alatti, „szürkezónás” átmeneti állapotokat alakítva ki. <i>Megfelelő védelmi képesség hiányában ez nemcsak megnehezítheti, de egyenesen lehetetlenné is teheti, hogy a megtámadott fél gyors és határozott választ adjon, vagy felkészüljön a megelőzésre.</i> 65. A <i>migrációs szempontból kibocsátó országok</i> belső nehézségei rövid idő alatt eskalálódhatnak, ami könnyen az adott állam működésképtelenné válásához, sőt akár polgárháború kialakulásához vezethet, és a határokat átlépve nemzetközi konfliktussá szélesedhet. Az instabilitás táptalaja az olyan határokon átívelő fenyegetéseknek, mint a terrorizmus, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szerverkereskedelem vagy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció. Az instabil régiók és válságövezetek hatásai hazánkat is elérik.	1.7. A jelenkori korszerű háborúkban elmosódik a hadászati és a hadművelleti szintek közötti különbség, valamint <i>megváltozott a győzelem fogalma</i>, 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 a hadászati csapásmérő erővel, nagy pontosságú fegyverrendszerekkel az ellenség állami és <i>közigazgatási vezetés-irányítás központjainak, létfontosságú infrastruktúrájának a támadása</i>, a kommunikációs rendszerek működésének blokkolása, a <i>politikai vezetés cselekvési képességének ellehetetlenítése</i>, valamint az ellenség hadereje, katonai infrastruktúrája vonatkozásában a vezetési objektumokra történő csapásmérés, összességében tehát a célsország feletti teljes körű ellenőrzés megszerzése. 9. Globális és regionális háborúk esetén a szemben álló felek korlátozás nélkül, minden rendelkezésükre álló eszközzel és minden hadszíntéren képesek a fegyveres küzdelem egyidejű megvívására. Magyarország egy nagy kiterjedésű és intenzív jellegű globális háborúban a <i>NATO tagjaként az európai hadszíntér részeként válhat érintetté</i>, akár támadások célpontjává [...].
4. Ellenérdekű tevékenységek	51. Felértékelődött a <i>biztonság katonai eleme</i>. Az euroatlanti térség biztonságára kihívást jelentő <i>állami szereplők erőteljes ütemben növelik katonai kiadásait</i> és képességeiket, míg a <i>nem-állami szereplők</i> növekvő mértékben tesznek szert <i>stratégiai csapásmérő képességekre</i>. Egy Magyarország vagy szövetségesei ellen irányuló fegyveres támadás jelenleg kevésbé valószínű, de a romló általános biztonsági környezetben és egyes <i>szomszédos régiók biztonságának nagyfokú törékenysége</i> miatt nem lehet figyelmen kívül hagyni a hagyományos konfliktusok kialakulásának, vagy váratlan támadás bekövetkezésének lehetőségét Magyarország közvetlen környezetében sem, ideértve a szövetségeseinket érő, az Észak-atlanti Szerződés 5. cikke hatálya alá tartozó helyzeteket is. Különösen fontos ez annak fényében, hogy <i>csökkent a konfliktusok tér- és időbeli kirobbanásának, valamint jellegének előrejelezhetősége</i>.	2.3. Az <i>állami szereplők a nem hagyományos hadviselés eszköztárát</i> is alkalmazhatják, amely révén a nem katonai eszközök célirányos felhasználása akár fegyveres támadásnak megfelelő hatásokat is kiválthat. A válaszadást sok esetben megnehezíti az <i>elkövető azonosításának nehézsége</i> (attribúció), illetve annak politikai következményei. Ellenérdekelt állami szereplők az <i>információs technológia</i> eszközeivel a Magyar Honvédség vezetés-irányítási rendszerének megbénítására vagy működésének akadályozására is törekedhetnek. Magyarország a fizikai biztonságot veszélyeztető vagy jelentős anyagi károk okozására képes <i>kiberképességeket fegyvernek</i>, alkalmazásukat pedig akár <i>fegyveres támadásnak</i> tekinti, amelyre adott esetben katonai válaszadás is lehetséges.

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
4. Ellen- érdekű tevékenysé- gek	52. A nemzetközi jogot figyelmen kívül hagyó nagyhatalmi törekvések Európa és közvetve hazánk biztonságát is megkérdőjelezhetik. Az agresszióval kikényszerített területszerzés alapjaiban változtatta meg biztonsági környezetünket, jelentősen megnövelve az esetleges konfrontáció kockázatát. Továbbra is törekedni kell a <i>párbeszédre</i> , ugyanakkor készen kell állni az ellenünk vagy szövetségeseink ellen irányuló, akár figyelmeztetés nélkül, hagyományos vagy nem hagyományos eszközökkel végrehajtott agresszió elrettentésére és kivédésére is.	2.4. A <i>tömegpusztító fegyverekkel</i> Magyarország és/vagy a környező országok ellen végrehajtott támadás <i>valószínűsége alacsony, következményei azonban beláthatatlanok</i> . Ebben az esetben a Magyar Honvédség képességeinek alkalmazása elkerülhetetlen. A hagyományos és nukleáris, illetve kettős képességű <i>rakétarendszerekkel</i> esetlegesen végrehajtott, Magyarország ellen irányuló támadásokkal szembeni védelem szövetségi keretek között valósul meg, amelyhez hazánk is aktívan hozzájárul. 2.5. A 21. században állandósulnak a <i>nem állami szereplők</i> jelentette kihívások, amelyek kezeléséhez a Magyar Honvédség elsősorban azok keletkezési helyén, a válságkezelési műveletekben való szerepvállalása révén járulhat hozzá. Jelentős fenyegetést képez a radikális ideológiák és a terrorizmus terjedése Európán belül, illetve annak periferiáján. [...] Ide sorolható a <i>forradalmi technológiák</i> illetéktelen kezekbe kerülésével a nemzet biztonságát veszélyeztető támadások vagy terrorcselekmények végrehajtása is.
5. Kezelési módok	8. <i>Nemzeti szuverenitásunk olyan megkérdőjelezhetetlen alapérték, amely természetes módon van jelen hazánk kül- és belpolitikájában egyaránt. Elsődleges biztonságpolitikai érdekünk a folyamatosan változó viszonyok között a magyar állam önrendelkezésének, cselekvési szabadságának oltalmazása, megőrzése és erősítése. Magyarország és a magyar állampolgárok mindenoldalú – politikai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, technológiai, környezeti, egészségügyi, katonai, rendészeti, információs és kibertérbeli – biztonsága alapvető érték. Biztonságunk megteremtése, fenntartása és erősítése olyan követelmény, amely minden további kormányzati célkitűzés teljesülésének előfeltétele.</i> 26. A nemzet megővéséhez szükséges feladatok teljesítése érdekében, továbbá a szövetségi rendszerek kollektív védelmi, válságkezelési vagy nemzetközi biztonsági együttműködési tevékenységében való részvételhez, hozzájárulásaink biztosításához megfelelő <i>nemzeti önerőre</i> van szükség a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem és a terror-elhárítás területén egyaránt.	4.2.1 A honvédelem nemzeti ügy, ezért a kormányzat és az államigazgatás minden szintjén és szervezetében ki kell alakítani az arra irányuló <i>erőforrásokat és az erőfeszítéseket összehangoló együttműködést</i> . Bár az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a <i>nemzeti ellenállóképesség (reziliencia) fejlesztése</i> , erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében. Mindez magába foglalja az állam- és 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 [...]. 4.2.3. A <i>honvédelem összkormányzati koordináció keretében</i> működő rendszerének Kormány általi irányítása a honvédelemért felelős miniszter útján valósul meg oly módon, hogy az ötvözi az ország és a társadalom honvédelmi felkészítésének, valamint a Magyar Honvédség irányításának a feladatait [...].

1–5. fázis	NBS	NKS ⁵⁷
5. Kezelési módok	31. <i>Hibrid támadással szembeni ellenálló képességünk növeli a nemzet egysége, demokráciánk szilárdsága, a közös nyelv, a felgyorsított döntéshozatali képesség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi erők szoros együttműködése egymással és a releváns polgári infrastruktúrával. Az új biztonsági kihívások miatt azonban folyamatosan szükséges fejleszteni az információs és kiberhadviselés elleni védekezés rendszerét.</i> 55. <i>Magyarország nem fejleszt robusztus stratégiai támadó kapacitásokat, ezért kiemelten kezeli, és nagy jelentőséget tulajdonít a fegyverzetellenőrzési, leszerelési, és non-proliferációs rendszerek tevékenységének. Tagjai vagyunk a legtöbb ilyen jellegű nemzetközi egyezménynek és megállapodásnak. Hosszú ideje aktív szerepet vállalunk a multilaterális szervezetek keretein belül megvalósuló biztonság- és védelempolitikai együttműködésben és fellépésben [...].</i>	4.4.5. <i>Az interoperabilitás kialakításának első szintje a katonai képességek két- és többoldalú formában történő összehangolt fejlesztése más NATO- és EU-tagállamokkal. A második szintet a szövetségeseinkkel és európai unióbeli partnereinkkel folytatott közös kiképzések és gyakorlatok jelentik, mind a fizikai, mind a virtuális térben. Az interoperabilitás legmagasabb szintjét a közös regionális formációkban és a készenléti erőkben történő részvétel jelenti, ezért törekedni kell az ezekben történő rendszeres szerepvállalásra [...].</i>

Vákát

Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán¹

1. A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz²

„[...] a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti.

A honvédelem rendszere

- az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére,
- az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére,
- a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra,
- a védelemre felkészült államszervezetre,
- a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre,
- a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére,
- a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, valamint
- a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.”³

Amikor egy 2017-ben írott elemzésben⁴ a törvények út menti szalagkorlátnak, társadal-
munk életének útja szélén lévő védősávnak lettek aposztrofálva, még talán újnak tűnő
gondolatként a 2010-es évtized legelejének hamis biztonságérzetével számolt le a szerző.
Most, hogy e biztonságpolitikai tektonikus mozgások átrendezték, felforgatták, átalakí-
tották az utakat, a szalagkorláatot is az új helyzethez kellett felhúzni. Ugyanakkor most,
hogy a 2011-es „arab tavaszt”, a Majdan téri eseményeket követően 2014 óta szomszéd-
dunkban zajló ukrainai fegyveres konfliktust, a 2015-től már-már rendszeressé váló,
talán a párizsi Bataclannal a nyitányt megszólaltató iszlamista európai terrorhullámot
az európai ember át- és megélte, jobb esetben ki is elemezte, a jogalkotónak már más
szemmel és eltérő – sűrűbb – intenzitással kell a felülvizsgálatokat elvégeznie.

Mindez alapján a 2019-ben megindult, szűk értelmű honvédelmi szabályozási reform⁵
önállósult tárgykörévé vált a védelmi és biztonsági reform kontextusa, amelynek főbb

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² A jelen tanulmány bevezető és záró fejezete a két szerző közös munkája. 3. és 5 fejezetei Balogh András József, 2. és 4. fejezetei Till Szabolcs érveit tükrözik.

³ *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat* 13. pont 2. bekezdés (a szerzők tördelésével és kiemelésével).

⁴ BALOGH 2018: 168–169.

⁵ A tanulmány szerzői ebből a szempontból cezúrának a honvédelmi minisztérium Magyar Honvédség felső szintű vezető szervétől való leválasztását, a dezintegrációs szabályozási célt tekintik.

reprezentánsai az *Alaptörvény kilencedik módosítása* (a továbbiakban: AT9M), a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.), valamint a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) is, amely utóbbi az eredeti honvédelmi reform kontextusában is értelmezhető maradt. Mindezek azonban csak a törvényi szintű kereteket – mondjuk úgy, a szalagkorlátot – adják meg, amelyek önmagunkban nem elegendők: kellenek az útbaigazító táblák, a végrehajtási rendeletek is. És kell maga az életszerű végrehajtás is, azaz a folyamatokat nem csak elviekben kell lemodellezni, azokat végre is kell hajtani – erre utalunk az 5. fejezetben is.

A kutatás bevezető része a 2020–2021 folyamán, a védelmi és biztonsági reform során elfogadott törvények szabályozási módjából eredő következtetések rögzítésére irányul. Ennek során – a kiemelt tárgykörök tartalmi elemzését megelőzően – szerkezeti típusú következtetéseket vonunk le a törvények felépítésének egymásra vetítése alapján. Megítélésünk szerint ugyanis a védelmi és biztonsági reform szabályozásai körében e szerkezeti határmegvonások lényegesen tudatosabb, koncepcionális döntésekből erednek, mint az Alaptörvény hatálybalépését követő korábbi újraszabályozási időszakban.

Míg ugyanis 2010–2012 között a szabályozó a különleges jogrendi és válságkezelési témakört a szabályozási struktúra kialakítása körében tipikusan vitakerülő attitűddel, dominánsan változatlan tartalommal fenntartotta és átszerkesztette, a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) folytán megosztottá vált különleges jogrendi szabályrendszer kormányzati összehangolására és hatékonyságnövelésére irányuló szabályozási cél tekinthető a védelmi és biztonsági reform hangsúlyának. Mindez nem jelenti ugyanakkor, hogy a szabályozási reform honvédelmi szegmensében ne jelentek volna meg a védelmi és biztonsági kontextustól függetleníthető szabályozási célok, amelyek kiemelésére irányulnak a következő alcímek.

Ha e célokat összevetjük a korábbi Alkotmány alapján az elmúlt évezred végén elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvekkel,⁶ megállapítható, hogy a honvédelem ténylegesen megvalósuló *nemzeti ügy*-minőségének elérése érdekében a védelmi és biztonsági reform egy döntően igazgatáscentrikus új modellnek tekinthető, amely ugyanakkor tartalmi oldalról egy korábbi alkotmányos keretben történt megfogalmazása óta viszonylag kevés aspektusában módosult.

A Vbö. fókuszára épített elemzési szempontból valószínűleg egyértelműnek tűnne a védelmi és biztonsági reform determináló szerepe a honvédelmi szabályrendszer felülvizsgálata szempontjából. A honvédelmi szabályrendszer irányából történő vizsgálat ugyanakkor némileg árnyalja a képet arra is figyelemmel, hogy a korábban honvédelmi és belügyi összevetésben elemzett⁷ szabályozás-módszertani eltérés a végrehajtási joganyag előkészítésének folyamányaként további ágazati sajátosságokkal egészült ki.

⁶ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat.

⁷ TILL 2021b.

A honvédelmi és a rendvédelmi/nemzetbiztonsági jogalkotás módszertani eltérését elsődlegesen az eredményezte, hogy új törvényként fogadták el a rendszerváltoztatás óta a negyedik honvédelmi törvényt, valamint a harmadik adatkezelési törvényt, amely a két törvény szabályozási tárgya közötti határmegvonás felülvizsgálatával és a sarkalatos szabályok mellőzésével járt *a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény* (a továbbiakban: új Haktv.) szempontjából. A törvényi szintű joganyagból módosították *a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvényt* (Hjt.), illetve *a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvényt* (Hajtv.), jobban közelítve a rendvédelmi és nemzetbiztonsági joganyag fejlesztési módszeréhez.

Ha a honvédelmi ágazat meghatározó törvényeinek körét kívánjuk rögzíteni, a fent említett négy, a Honvédség (a továbbiakban: MH) működését és személyi állományát érintő törvény mellett *a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvényt* (a továbbiakban: Küfetv.) kell említenünk a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéseken kívül.

A Küfetv. a példája annak, hogy – egy törvény szerkezetének és tartalmi szabályainak fenntarthatósága esetén – még a törvénycím nem orvosolható hibája (jelen esetben az ország elnevezése alaptörvény-konformitásának hiánya) sem teszi önmagában szükségessé új törvény elfogadását. Ha *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: régi Hvt.) szempontjából a Vbö. által átvett tárgykörök folytán a törvénycím kiürülő különleges jogrendi elemét vizsgáljuk, megállapítható, hogy a törvény egyik részének hatályon kívül helyezésén túl az új Hvt. elfogadását a honvédelmi és honvédségi tárgykörök 2019. január 1-jei minisztérium/haderő-parancsnokság közötti dezintegrációs módosításnál tudatosabb tárgykörelválasztási igénye is eredményezte amellet, hogy az adatkezelési szabályok egységesítése is további alapvető szabályozási igény volt.

Míg tehát az új Hvt. és az új Haktv. tartalmi szempontból nagyobb koherenciájú, a korábbi honvédelmi és honvédségi célok elkülönítése következtében részleges duplikációkat is tartalmazó szabályozási állapot meghaladására törekedett, a jogállási szempontú módosítások tartalmi szempontból inkább a merev hivatkozások technikai pontosításai által domináltak.

2. Az egyes honvédelmi törvények szabályozási tartalom szerinti határmegvonása

A védelmi és biztonsági reform során, a honvédelmet érintő, törvényi szintű szabályozások előkészítése körében merült fel annak vizsgálata, hogy az AT9M hatálybalépéséhez rendelt szabályozási folyamatba milyen arányú ágazati innováció építhető be. Azzal a szabályozói döntéssel, hogy a Vbö. magába ötvözte a különleges jogrendi szabályok

rendszerét,⁸ a régi Hvt. szerkezete az egyik részt érintő módon ürrült volna ki, így a cím és a tartalom nem orvosolható összeütközésbe került.

Más oldalról ugyanakkor a *honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény* (a továbbiakban: régi Haktv.) és a régi Hvt. közötti határmegvonás problémája két szempontból is felmerült. A két törvény eredeti megfogalmazása során a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő egyes sarkalatos szabályokat a régi Haktv. részeként határozták meg, másrészt viszont a régi Hvt. időközi módosításai folytán a honvédségi adatkezelést letükröző rendelkezésekkel egészült ki, amelyek tárgya a honvédelmi célú, nem a Magyar Honvédség szervezetéhez és feladataihoz közvetlenül kötődő adatkezelés volt.⁹

E kettős korrekciós irányból adódott az a szabályozási koncepció, hogy az új Hvt. foglalja magában az összes alaptörvényi sarkalatos törvényi felhatalmazás végrehajtását, az adatkezelési törvény viszont teljes körben foglalja össze az ágazati adatkezeléseket.

Az új Hvt. és új Haktv. közös szabályozási újdonsága ezen túl a hadkötelezettséget hadiállapottra korlátozó AT9M folytán a sorozás intézményrendszerének tartalmi felülvizsgálata és terminológiai kiváltása, amely alapján az eddig hadkötelezettségi felkészülési időszakként kezelt megelőző védelmi helyzet szerepét az adatbázis békeidőszaki feltöltése és aktualizálása vette át. Mindez az AT9M különleges jogrendi kategóriarendszer-felülvizsgálatából logikailag levezethető szabályozási szükséglet volt, amely ugyanakkor Vbő.-független ágazati feladat, amely a Magyar Honvédség potenciális személyi állománya és ezáltal feladattervezése szempontjából meghatározó jelentőségű.

Az AT9M következtében a váratlan támadás különleges jogrendi időszakának hatályaon kívül helyezéséhez kapcsolódó új békeidőszaki válságkezelési feladat szintén hordozott Vbő.-független szabályozási determinációkat: a feladat maga, feltételezve a határon átcsapó katonai kihívás valamilyen fokú valószínűségét, automatikus felkészítési, aktiválási eljárásrendi és készenléti szegmenseket hordoz, amelyek működtetését az ország fegyveres védelmi tervéhez (a továbbiakban: OFVT) kapcsoltan az új Hvt. hatálybalépése során biztosítani kell.

Az OFVT esetében a köztársasági elnöknek az Alaptörvény 52. cikk felülírása folytán megszűnő jóváhagyási jogkörét a különleges jogrendi feladatok átcsoportosítására is figyelemmel levő, de a Magyar Honvédség irányítóinak felsorolását lezáró 45. cikk (2) bekezdésre által determinált szabályozási megoldással kellett kezelni. A miniszterelnök jóváhagyási jogköre – a korábbi felterjesztési rendből való kizárás szabályával ellentétben – így annak árán lett alkotmányos, hogy az OFVT *szervezeti (MH)* fókuszát a *tevékenységi szemléletre (honvédelem)* kellett kiterjeszteni, mivel a négy megmaradó irányítóra korlátozottság e szempontból már nem releváns. A tartalmi bővítés ugyanakkor az OFVT szempontjából alapvető jelentőségű, részben kapcsolódva az adatkezelések céljának kiterjesztéséhez is.

⁸ Kádár Pál értékelése szerint az alaptörvényi terminológiaváltozásokon, a különleges jogrendi szabályok összevonásán túl az igazgatási szervezetrendszer összkormányzati szemléletű megújítása is az új Hvt.-re ható szabályozási elem. Lásd KÁDÁR 2021: 9.

⁹ BALOGH 2018:185.

A 2022. évi országgyűlési választásokat követő új kormányzati rendszer egyik meghatározó eleme a Covid-válságkezelés időszakában a Belügyminisztériumhoz integrált egészségügy-irányítás katonaegészségügyi szegmensére vonatkozó intézményi elkülönülés megszüntetésének rögzítése 2023. január 1-jei fordulónappal.¹⁰ Tekintettel arra, hogy a jogbiztonság szempontjából mellőzhetetlen korrekciós igény mutatkozott a Hjt. és a Hajtv. hivatkozásainak felülvizsgálatára, a jogállási és intézményi/szervezeti elemeket is tartalmazó átszervezési szabálytömeg ezzel párhuzamosan nem volt a 2022. tavaszi törvényhozási időszakban kialakítható.

E ponton tehát a védelmi és biztonsági reformtól független szempontokkal indokolt újabb – a kivitelezhetőség szempontjait erősítő – érv merült fel a jogállási törvények módosításával kísért újraszabályozási technika mellett. Nem kétséges, hogy a honvédegségügy (véltetően részleges) integrációja következtében az érintett katonák és honvédségi alkalmazottak meghatározó hányadát érintő jogállásvaltozás prognosztizálható, illetve ezzel egyidejűleg az új Hvt. veszélyhelyzeti eredetű intézményirányítási különös szabályainak, valamint az egészségügyi alkalmassági adatkezelésnek a felülvizsgálata gyakorlatilag az új törvények hatálybalépése pillanatát szorosan követve már normaszöveg szintű korrekciókat igényelnek.

Ebből a szempontból – hasonlóan az Alaptörvény tizenegyedik módosításából eredő vármegyei terminológia azonos fordulónapú belépéséhez – a védelmi és biztonsági reform intézményesülésének kezdeti szakaszában szükségessé válik a horizontális reformok szabályozási következményeinek – a védelmi és biztonsági reform céljaival részlegesen ellenható – átvezetése. Komoly kihívásnak tűnik ugyanis, hogy a honvédegségügy vonatkozásában a Magyar Honvédség szervezetéből való kikerülés – annak részlegessége esetén is – ne eredményezzen képességvesztést. Mindez további érv az újraszabályozás és módosítás honvédelmi ágazati kombinációjának alkalmazása mellett azzal együtt is, hogy a Magyar Honvédség (mint szervezet) irányítására vonatkozó alaptörvényi különös szabályok fenntarthatósága szempontjából a honvédelmi funkció megengedőbb szabályozhatósága hosszú távon nem feltétlenül életképes különbségtétel.

Ha egyes irányítási jogkörök gyakorlása a taxációban nem szereplő alanyokra is kiterjeszthető, szemben az irányítás tárgya szerinti szervezeti megközelítés szigorú szabályával, végső soron ugyanolyan aszimmetrikus helyzet alakul ki a honvédelem és honvédség, tehát a régi Hvt. címe szerinti elkülönítés vonatkozásában, mint amely a védelmi és biztonsági szemlélet és a haderő között fennáll, színezve itt is a honvédségi és honvédelmi szervezetek közötti megkülönböztetéssel.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági reformnak a Magyar Honvédség feladatrendszerének megfogalmazása során olyan jelentős szerepe volt, amely – a fegyverhasználati különös szabályok egységesítésére irányuló szabályozási szándék mellett – végső soron az új Hvt. elfogadását a reform egyik mérföldkövévé tette, továbbhatva a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban:

¹⁰ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 244/C. §-ában rögzített egészségügyi szolgáltató-átalakítási fordulónap két érintett miniszter együttes új intézmény-létrehozási felelősségével.

Btk.) kapcsolódó fejezeteinek felülvizsgálatához.¹¹ Elég csak a fogalommeghatározásokat tartalmazó Btk. 459. § többszintűvé válására utalnunk abból a szempontból, hogy az új Hvt. szerinti fogalomhasználat mennyiben közvetítő szerepű az alaptörvényi tényállásokban szereplő fogalmak önálló büntetőjogi értelmezési tartományának kialakítása során. A Vbő. Btk.-lenyomatához képest így jelentősebbnek minősíthető a honvédelmi szabályozásváltozás felülvizsgálatából eredő szabályozási szükséglet azzal együtt, hogy az esetleges alkalmazási gyakorlatban *a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény* szerepe valószínűleg jelentősebb lesz, mint a Btk.-é. A modellezett érvényesülés során a szabálysértési szankció a katonai szolgálati kötelezettség érvényesülésének akadályozására törekvés esetén annak érvényesítésével egyidejűleg is megvalósulhat, és csak a szolgálat lehetetlenülését eredményező magatartások vezetnek büntetőjogi szankcióhoz.

Összességében ugyanakkor éppen a sarkalatos tárgykörök eltérő aránya és mélysége miatt elengedhetetlennek ítéljük a *lex specialis*-szituációk érdemi mérlegelését. Hadiállapoti szabályok esetében ugyanis éppen az alaptörvényi determinációk honvédelmi-specifikus megfogalmazása teszi elsődlegessé tartalmi szempontból a szabályozás honvédelmi olvasatát a különleges jogrendi beavatkozási eszközrendszer Vbő.-be átkerült mérlegelési feltételei mellett is. Nem azért zárható ki a női vagy kiskorúakra vonatkozó hadkötelezettség hadiállapotban is, mert az a Vbő. szerint adott esetben szükségtelen vagy aránytalan korlátozásnak tűnne, hanem mert az a gyermekkatonaság nemzetközi jogi tilalmával, illetve a megengedett pozitív diszkrimináció honvédelmi alkotmányossági dogmatikai vívmányával, ezáltal az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdés tételes szabályával összeegyeztethetetlen. Hasonló módon a Vbő. alapján nem lehetséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget szükségállapoti feladatok érdekében előírni, ha az végső soron az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése alapján honvédelmi vagy katasztrófavédelmi célokra, nem pedig védelmi és biztonsági érdekek gyűjtőfogalmára korlátozott.

Az új törvények szabályozási tárgyait érintő korrekciók így összességében elsődlegesen a Honvédelmi Minisztérium – Magyar Honvédség Parancsnoksága szerkezeti elválasztásának (dezintegráció) utólagos finomhangolásaként is értelmezhetők azzal, hogy ennek az új Haktv.-re is áterjedő hatása szerkezetileg kimutatható.

Az új törvényekkel a honvédelmi és honvédségi szervezetek fogalmi elhatárolása következtében lényegesen strukturáltabbá válhatott a katonai tevékenységek szabályozása. A *honvédelmi* megjelöléssel a Magyar Honvédség szervezetrendszerén kívül is értelmezhető folyamatok kiemelésére és egységesítésére törekedtek. Ennek során az országon belüli és azon kívüli tevékenység elkülönítése kisebb jelentőséget nyert, mint az egyes tevékenységi formák időbeli körülményeinek értékelése. Mindez azzal együtt igaz, hogy a Vbő. csak a különleges jogrendi szabályozás kereteit rögzítette, az új Hvt. pedig csak az esetleges különleges jogrendi többletfeladatokra való felkészítés békeidőszaki kötelezettségét jeleníthette meg. A különleges jogrendi feladatok tényleges

¹¹ Lásd az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt.

szabályozása az AT9M hatálybalépését követően egyértelműen különleges jogrendi kormányrendeletek tárgya lehet csak.¹²

Nem tekinthető ezért véletlennek, hogy a Vbö. 3. § (1) bekezdése a honvédelem (mint állami feladat) és a Magyar Honvédség (e feladat ellátására dominánsan, de nem kizárólagosan és teljes spektrumban hivatott szervezetrendszer) megjelölését azonos helyen tartalmazza, hasonlóan az új Hvt. címe szerinti elkülönítéshez.

2.1. A régi és az új Hvt. szerkezetének összehasonlítása

Az új Hvt.-vel és új Haktv.-vel megvalósult szabályozási koncepció fejezeti szerkezetekre kiható következményeit a szerzők a tanulmány bővebb változatában korábban bemutatták.¹³ A törvényi szerkezetek összevetése alapján megállapítható, hogy

- az adatkezelési törvények részszintű tagoltságának a hiánya konstans;
- a Vbö. részekre tagolása során csak részlegesen tért el a régi Hvt. mintájától, a szervezeti részt az irányításra fókuszálva és a válságkezelési rész küszöb alatti és különleges jogrendi szintjének elkülönítésével, az új Hvt.-ben pedig a különleges jogrendi keretek helyét a békeidőszaki válságkezelési formák vették át;
- az új Haktv. fejezetrendjében áttekinthetőbb és egyszerűsített rendszert érvényesíthetett az adatkezelési jogcímek csoportosításával, mivel az igazgatási és járulékos kötelezettségi rész átkerült az új Hvt.-be, a régi Hvt.-ből átkerült honvédelmi adatkezelési szabályok pedig tömbösíthetők voltak;
- az új Hvt. esetében az AT9M- és Vbö.-determinációk (Honvédelmi Tanács szabályainak elhagyása, különleges jogrendi tárgykör átkerülése) mellett az érdemi szerkezeti döntés a honvédelem / Magyar Honvédség, tehát a szervezeti szempont szerinti tagolás, illetve a katonai válságkezelés eltérő szabályainak kiemelése lett, utóbbi esetben a Vbö. szerkezeti innovációjának visszahatásaként.

¹² A régi Hvt. végrehajtási kormányrendeletébe, a 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletbe a Covid-veszélyhelyzeti kivezető szabályozással párhuzamosan beépítették az egészségügyi válsághelyzeti különleges jogrendi szabályok általános feladat-kiterjesztési felsorolását a XIII/A. fejezetként. A létesítményvédelem, közterületi járőrszolgálat és védelmi intézkedés-ellenőrzés esetében azzal, hogy a veszélyhelyzetnek az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) szerinti kiterjesztései vonatkozásában a rendszeti közreműködési feladatokon túl katonai érdek szempontjából is értelmezhető feladatok (humanitárius tevékenység, valamint egyes államhatárral kapcsolatos feladatok a határ védelme és ellenőrzése körében egyaránt) is aktiválható lehetőségként bekerültek a rendeletbe.

E szabályozás elfogadásakor nem lépett túl a feladatrendszer sarkalatos törvényi meghatározásának kötelezettségén, mivel részint a régi Hvt. 36. § (1) bekezdése szerint eleve nevesített (és a Kormány jogkörében kiterjeszthető) fegyverhasználatot megengedő feladatokról van szó, másrészt pedig az AT10M veszélyhelyzet-fogalmi kiterjesztése következtében a 36. § (1) bekezdés k) pontja szerinti feladat és a hozzá kapcsolódó 81. § (1a) bekezdése szerinti felhatalmazás már adott volt. A szabályozás esetleges továbbhatása az új Hvt. végrehajtási kormányrendeletében így az AT10M 2022. május 25-én hatályba lépett rendelkezéseihez is, nem kizárólag az AT9M szerint előírt reformokhoz kapcsolódna, tehát a védelmi és biztonsági reform újratervezéséhez és nem eredeti Vbö.szerinti koncepciójához. Az új Hvt. 110. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazás azonban a veszélyhelyzeti feladatok szabályozására már nem vonatkozik, csak a különleges jogrendi „küszöb alatti” egészségügyi válságkezelésre.

¹³ BALOGH–TILL 2022.

A Vbő., az új Hvt. és a Haktv. végrehajtási rendeleteinek előkészítési fázisa jelenleg is zajlik, amelynek során az egyes törvények határterületeinek közös vagy elkülöníthető hatása a korábbi végrehajtási felhatalmazások megújításával összefüggésben jelenleg is vet fel értelmezést igénylő elemeket.

Ennek figyelembevétele mellett is rögzíthető ugyanakkor, hogy a három új törvény egyidejű hatálybaléptetésére épített szabályozás érdemi hozzáadott értékkel bír a jogrendszer koherenciája szempontjából ahhoz képest, mint amire egy esetleges részleges deregulációra korlátozott alternatíva irányulhatott volna. Tartalmi szempontból ennek – a régi Hvt. címének részleges kiürülésén túli – bizonyítékainak bemutatását szolgálja a következő alcímek szerinti válogatás a védelmi és biztonsági kontextus által nem, vagy csak részlegesen determinált innovatív szabályozási elemek jelzésével. Az új Hvt. esetében ugyanis rögzíthető, hogy a Vbő.-re irányuló merev hivatkozást tizenöt esetben tartalmaz a törvény, amelyek szerepe azonban eltérő:

- a Vbő. szerinti feladatok hangsúlyozására, illetve a kapcsolódások preferenciális besorolására irányul hat előfordulás;¹⁴
- a fogalomrendszer egységesített kiterjesztését szolgálja három meghatározás;¹⁵
- a honvédelemmel összefüggő feladatok sajátos követelményeit alapozza meg két előfordulás;¹⁶
- a közérdekű használat, illetve a kártalanítási eljárásrend kiterjesztésére irányul három rendelkezés;¹⁷ valamint
- a honvédelmi veszélyhelyzet minőségileg eltérő altípusként az összehangolt védelmi tevékenység (békeidőszaki válságkezelés) alá sorolását tartalmazza a 107. § (4) bekezdés.

Mindez – összevetésben az új Hvt. terjedelmének egészével és innovatív elemeinek arányával – szükségessé teszi ahhoz a szakirodalmi vitához való kapcsolódást, amely az „abroncs vagy habarcs/malter”-metaforában a Vbő. jogrendszerben betöltött szerepét érintette.¹⁸ Nem vitatható a Vbő. szemléletegységesítő szerepe az alaptörvényi peremfeltételek egyes sajátosságai által le nem fedett szabályozási térben: mindez ugyanakkor a „minialkotmány” allegóriája helyett inkább nagyobb szabadságfokot engedő hasonlattal jellemezhető: a szabályozások hagyományos szilárdságú elemei közötti összetartás legalább annyira fontos a fal szerkezete szempontjából, mint egy hordó abroncsai a dongák összetartása során. Hatásmechanizmusa szempontjából ugyanakkor nem külső irányú kényszerítő erőről vagy ernyőről,¹⁹ hanem együttesen megszilárduló kötések rendszeréről van inkább szó. Végso soron ugyanis nem feledhető, hogy a Vbő. eredeti változata a régi

¹⁴ Új Hvt. 1. § (7) bekezdés, 2. § d) pont, 9. § (4) bekezdés, 58. § (2) bekezdés, valamint 59. § (1) bekezdés l) és (2) bekezdés h) pontok.

¹⁵ Új Hvt. 3. § 12., 17. és 26. pont.

¹⁶ Új Hvt. 11. § (2) bekezdés és 45. § (1) bekezdés.

¹⁷ Új Hvt. 55. § és 57. § (2)–(3) bekezdés.

¹⁸ KÁDÁR–TILL 2022: 10–16.

¹⁹ KÁDÁR 2022: 13.

Hvt. módosítására és részleges hatályon kívül helyezésére irányult, amelyhez képest markáns és független változóként ható dogmatikai innovációk jelentek meg az új Hvt. szövegezése során.

2.2. Az új Hvt. témaköreinek jegyzéke

Az új Hvt. első megjelenést vagy érdemi változást jelentő tartalmi elemei részben terjedelmi okokból, részben a végrehajtási joganyag jelenleg még tervezeti formájának bizonytalansága miatt csak fókuszáltan és példálózó jelleggel rögzíthetők. Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése következtében az elsődleges viszonyítási alap ennek során a sarkalatos törvényi felhatalmazás, amely alapján a Magyar Honvédség szervezetére és feladataira, irányítására és vezetésére, valamint működésére vonatkozó részletes szabályozásban merülhetnek fel egyrészt új tartalmak, ugyanakkor – a közvetlen kapcsolódás miatt – további tárgykörök, illetve szabályozási módszerek is törvényi rögzítést nyerhetnek.

Mint arra külön tanulmány már utalt, a védelmi és biztonsági funkciók honvédelmi tevékenységhez és a Magyar Honvédséghez mint szervezethez kapcsolódása különböző tartalmi és szervezeti variánsokhoz vezethet a gyűjtőfogalom-használat és a sarkalatosági elvárás terjedelmének mátrixában.²⁰ Hasonló, önálló alkotmánybíróági előtörténettel is bíró komplex kérdéskör a Magyar Honvédség mint fegyveres erő *irányításának és vezetésének* elhatárolása, amelynek részletes vizsgálatát, illetve ezen szabályozási rendszer ágazati szegmensének jövőjére kiható problémáit a 3. fejezet tartalmazza. Mivel az irányítási szegmens szereplőinek feladatkörében az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti megvalósult változásokat már külön tanulmányban részletesen elemeztük, e tárgykört jelen tanulmányban mellőzzük.²¹

Részben e szabályozási problémákkal is összefüggő elvi kérdés az új Hvt. 2. §-a szerinti *alapelvek* szerepe az új Hvt.-Vbő. viszonyrendszerben, illetve az új Hvt. részletes szabályaira, valamint a honvédelemre vonatkozó (ágazati) szabályokra vetítve egyaránt. Míg ugyanis az egyes szabályok esetében a felhatalmazottság esetkörei dominánsan bővültek, éppen a törvények alapelvi felsorolásai hivatottak a mérlegelési szempontok rögzítésével a döntési szituációkban a helyes döntés felé orientálni, rosszabb esetben pedig a következmények oldaláról viselt felelősség megállapítása érdekében támpontot adni. Absztrakt módon ugyanis a felelősségnek a „katona felel mindazért, amit megtett, vagy megtenni elmulasztott”-típusú tételezése a „jogszabály nem tudása nem mentesít” formulánál is komolyabb kihívások hordozója lehet egy személyes felelősségre és a parancsok – csekély kivételt engedő – végrehajtási kötelezettségére épülő alrendszerben, különösen annak a „civil valósággal” érintkező határterületein.

²⁰ KÁDÁR–TILL 2022: 11–13.

²¹ TILL 2021b: 18–30.

Mivel az Alaptörvény XXXI. cikkének a különleges jogrendi esetkörök felülvizsgálatához kapcsolódó részéből a megelőző védelmi helyzetet elhagyták, a *szolgálati kötelezettség járulékos kötelezettségi kapcsolódásai* felülvizsgálatát is el kellett végezni az új Hvt.-ben. Míg ugyanis az alapvetően felkészülési időszakot biztosító különleges jogrendi alternatíva mellett mind a szolgálati kötelezettség elrendelése, mind pedig a rendelkezésre álló idő elsődlegesen kiválasztásra és kiképzésre fordítása alkotmányos lehetőséget jelentett 2022. október 31-ig, ezt követően a kiválasztás és kiképzés különleges jogrend hatálya alatt történő megvalósulása a tényleges szolgálatra igénybe vehető erőket szűkíti abban az értelemben is, hogy a hadkiegészítésre és kiképzésbiztosításra fordított eszközök és erők is ténylegesen a harcra fogható állományt szűkítik. A lehetséges időbeli tartalék a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezéséhez kapcsolódó, esetlegesen fennálló hatvannapos időszak kihasználása azzal, hogy hadkötelezettségen alapuló szolgálatteljesítésre csak a különleges jogrendi időszak kihirdetését követően kerülhet sor: elválnak így egymástól a hadköteles és a hadkötelezett fogalma.

Szintén a különleges jogrendi kategóriarendszer szűkítéséből eredő időbeliségi kérdés a *honvédelmi válságkezelés* két esetének nevesítése az új Hvt.-ben: míg azonban a honvédelmi válsághelyzet – a honvédelmi veszélyhelyzet összehangolt védelmi tevékenységbe integrált jogutódjaként – eredendően békeidőszaki válságkezelési minőségű, a váratlan támadás elhárítása viszont különleges jogrendi kategóriából minősült át békeidőszaki válságkezeléssé.

Nemcsak ezekben az atipikus feladatellátási körülményekben merült fel az időbeliségi szempontok értékelése, hanem a Magyar Honvédség fegyverhasználatához kötött tevékenységei, különösen az *őr, ügyeleti és készenléti szolgálatok* rendszere szempontjából is.

E tárgyköri felsorolás tulajdonképpen tovább is bővíthető lenne az új Hvt. innovatív elemeinek taxatív felsorolására törekvés esetén, azonban tanulmányunk a teljesség igénye nélkül a legjelentősebb újdonságok bemutatására törekszik. E vonatkozásban ugyanakkor a védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódás szorossága szempontjából is kimutathatók különbségek: míg ugyanis a váratlan támadás elháríthatóságának biztosítása, illetve a katonai szolgálati kötelezettség biztosításának időbeliségi szegmense az AT9M folytán közvetlenül szükségessé vált szabályozási elem, amelynek elmaradása alkotmányos mulasztásként is értékelhető lett volna, végső soron a honvédelmi válsághelyzet fenntartható lett volna akár az összehangolt védelmi tevékenységtől függetlenül intézményként is. Az már más kérdés, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésére irányuló védelmi és biztonsági reform céljaihoz képest konzisztensebb szabályozási megoldás a küszöb alatti válságkezelés eseteinek lehetőség szerinti szűkítése, amely trendbe az új Hvt. megoldása is illeszkedett.

3. A védelmi képességek összehangolása a honvédelmi ágazaton belül

„Mindig alakulni s változtatni, odasimulni és áldozni valamit [...] Csak nem biztonságban élni. Mindig várni a vihart és a tűzvészt. S ha beköszönt a vihar és a tűzvész, nem csodálkozni és nem sopánkodni. Nyugodtan mondani: Itt van. S oltani és védekezni.”
Márai Sándor: Füves könyv – az élet ritmusáról

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBS) a Magyar Honvédségnek stratégiai irányként jól felszerelt és jól kiképzett erők mellett „rugalmas, hatékonyan alkalmazható képességeket” rendel. Rugalmasság és hatékonyság azonban nem képzelhető el a bürokrácia további csökkentése, valamint az *irányítói* helyett *vezetői* attitűddel való irányított megbéklyózás megszüntetése nélkül. (Mindemellett természetesen másik oldalról a mindenkor *vezető* meg nem léphet ki az *irányítás* által meghatározott keretektől.)

Nem kérdés, hogy az alapvető elvárás nem lehet más, mint az, hogy az állam a veszélyt jelentő eseményt a lehető leggyorsabban, annak teljes körű lokalizálásával, a lehető legrugalmasabban, és a rendelkezésre álló erők és eszközök leoptimalisabb felhasználásával, összehangoltan legyen képes kezelni – amit csak megfelelő felkészüléssel hajthat végre... A választott mottó nem véletlen, hiszen ugyanakkor, mint egy tűz oltásánál, a legjobb védelem nem a hatékony oltás, hanem a prevenció: az állam feladata tehát időbeli sorrendben a prevenció, egyben a felkészülés, s végül a „veszély” szintjén túljutott, bekövetkezett krízis kezelése.

A valóban működő honvédelemhez tehát nem csak jó, *l’art pour l’art* szépen megírt jogszabályok, hanem hatékonyan – hosszú távon fenntartható! – végrehajtható operativitás szükséges. Jelen tanulmány célként tehát azt tűzheti zászlajára, hogy a honvédelem, illetve maga a haderő, a Magyar Honvédség hatékonyabbá tételét kísérelje meg kielemezni. Mindennek pedig egyik pillére a Magyar Honvédség – a Kormány irányítói jogkörének megtartása mellett – önálló operatív mozgástere.

Amikor 2019. január 1-jével megalakult az MH Parancsnoksága (a továbbiakban: MHP), az az úgynevezett dezintegrációs folyamat²² nyitó, s azóta is az egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Amikor a Honvéd Vezérkart (HVK-t) az MHP – nemcsak nevében, hanem struktúrájában – váltotta, akkor magát a HVK-t a honvédelmi törvény megtartotta, igaz, nem

²² A szakirodalom elsődlegesen a vezetés és irányítás elméleti kérdéseinek elkülönítésére fókuszált, ugyanakkor részletesen dokumentált a NATO-elvárásként tételezett integrációs folyamat előkészítése is. A jelen fejezet – visszautalva a korábbi alkotmánybíróági elvárásrendszerre – az új szabályozási környezet kialakítását veti össze a feléledő alkotmányossági kritériumokkal arra is tekintettel, hogy a korábban a honvédelmi miniszter személyében integrált irányító és vezető személy az alkotmánybíróági elvárásoknak nem mindenben felelt meg azzal együtt, hogy a határozatban alkalmazott megközelítés elvetette a vezetés és irányítás funkcionális (tartalmi) elkülönítésének lehetőségét. A vezetés és irányítás általános előzményei vonatkozásában lásd különösen FICZERE 2000; SZAMEL 1963; 1973; és ZSUFFA 2004.

Az integrációs folyamat leírását és értékelését lásd különösen FEHÉR 1997; HORVÁTH–KISS 1998: 140; HORVÁTH–KISS 2001: 112; KÁDÁR 2009a; 2009b; 2016; SZÉKELY 1998; TILL 2017: 129–141 és TORMA 2008.

definiált, azaz „szabadon kitölthető” tartalommal.²³ Innentől kezdve egyik olvasatban az nem lehetett koncepcionális vita kérdése, hogy van-e, lehet-e újra Honvéd Vezérkar, az viszont igen, hogy az a Magyar Honvédség Parancsnoksága *mellett* vagy *helyett* legyen-e.²⁴ Az elemzés teljességéhez hozzátartozik egy másik szemlélet ismertetése is, miszerint az Alaptörvény kilencedik módosításával 2022. november 1-jével „a Magyar Honvédség legmagasabb katonai beosztásának megnevezése, a Honvéd Vezérkar elnevezéssel együtt elvesztette alkotmányos determináció-jellegét”.²⁵

Egy 2022. nyári döntés²⁶ értelmében tisztázódott, hogy az MHP-t 2023-tól ismételtén a HVK elnevezés váltja majd fel – de csak elnevezésében, mivel a Honvédelmi Minisztériummal (HM) való ismételt integráció már nem merül fel. Az imént használt „ismételt” kifejezés tehát nem is pontos, hiszen 2018. december 31-ig „HM” HVK volt, míg a szükséges módosítás következtében „MH” HVK lesz – természetesen az említett törvényi szintű tartalmi feltöltést követően.

Az alapvető cél természetesen nem a Honvédséget vezető²⁷ felsővezetői, stratégiai szerv egyszerű átkeresztelése, hanem a HM és az MH valós szétválasztása volt. Ez a dezintegrációs, „szeparációs” folyamat azonban még a mai napig nem zárult le, pedig az nemcsak politikai célt szolgál (a Kormány alaptörvényi irányítási jogkörének természetes megtartása mellett), hanem bürokratikus elemeket is lebonthatna, ami az operativitást ellenhatásként növeli. A kettő ugyanis részlegesen összefügg, a dezintegráció több területen bürokráciacsökkentő hatással is jár – vagy járna, ha valóban végbemenne.

Összefoglalva: az irányító jogköre a „mit mikorra”, míg a vezetőé a „hogyan” – természetesen a „jogszerűen” nem alternatíva, hanem az egyetlen út.

A HM és a MH dezintegrációja 2018-ban kezdődött meg, 2019. január 1-jével lépett hatályba, de valójában a mai napig nem fejeződött be. A tanulmány e fejezetében a dezintegráció leglényegesebb kérdését, az irányítás/vezetés elhatárolását vizsgáljuk abbéli meggyőződésben, hogy megnyugtató módon lehet sikerrel befejezni a haderő leválását a közigazgatásról. Jelen tanulmány 5. fejezetében a bürokráciacsökkentésre teszünk javaslatot, a logikai síkot megtartva a dezintegráció, azaz az önálló(bb) MH előnyeinek ezen oldalát is bemutatva.

²³ A régi Hvt. szerint: „A Magyar Honvédség parancsnoka betölti a Honvéd Vezérkar főnöki beosztást is.” Ennek többek között oka maga az Alaptörvény, amely 9. módosításáig maga is nevesítette 49. cikkének (1) bekezdésében a Védelmi Tanács kapcsán a Honvéd Vezérkar főnökét.

²⁴ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az értelmezett rendelkezésből nem következik olyan alkotmányos kötelezettség, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari beosztásához rendelt hatásköröket egy és ugyanazon személy nem gyakorolhatja.

²⁵ TILL 2021a: 28.

²⁶ Orbán: ismét felállítjuk a Honvéd Vezérkart 2022. Megvalósítását lásd a *Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról* szóló T/1788. számú törvényjavaslat szerint. A jelen tanulmány a továbbiakban az MHP/MHPK terminológiát használja a törvényjavaslat tervezett hatálybalépésétől függetlenül is a rendszer leírására.

²⁷ Az új Hvt. 74. § (2) bekezdés alapján a Magyar Honvédség parancsnoka vezeti a Magyar Honvédség Parancsnokságát és irányítja a honvédségi szervezeteket. Ugyanakkor ha a Honvédséget mint egyetlen entitást nézzük, azt az MHPK *vezeti*. Mindezek alapján a Honvédségre vonatkoztatva (Hvt. alapján) a HVK felsőszintű vezető szerv, amely költségvetési szempontból (Áht. alapján) viszont középírányító.

3.1. A vezetés-irányítás elmélete és szabályozása

A vezetés és irányítás kérdéskörének vizsgálata alapvető feladat, hiszen ez határozza meg az előjáró-alárendelt egymáshoz való viszonyát. Nem kérdés, hogy az Alaptörvény értelmében az MH-t a Kormány irányítja,²⁸ s a Hvt. értelmében a Kormány ezen jogkörét a Kormány tagjaként tipikusan a honvédelmi miniszter gyakorolja. Megjelenik ugyanakkor új szereplőként a Kormány egy másik tagja, a kormányfő, aki „megörökölte” a köztársasági elnök OFVT kapcsán meghatározott szerepét. Ugyanakkor tisztázandó az „irányítói” és a „vezetői” jogkör tartalma. Vizsgálatunk törvényi szintű fókusza tehát, hogy mi a Kormány, a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK jogköre, felelőssége.

A honvédelmi ágazat ma, a leginkább koordinációs és nem szakmai-ágazati szerepet betöltő Vbő. kihirdetése és 2022. novemberi hatálybalépése ellenére ugyanúgy egységes, homogén felelősség, mint korábban. A Vbő. ugyanis 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, s ennek egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat”.²⁹

A védelmi és biztonsági igazgatás definíciója szerint is az a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a *Kormány* irányítása mellett történik.³⁰ Hangsúlyozandó, hogy az új Hvt. a védelmi szabályozás teljes összhangját teremti meg saját fogalommeghatározásakor, amikor is a honvédelmi igazgatás³¹ és a katonai igazgatás esetén³² is önmagát a Vbő. fogalmi kontextusán belül értelmezi. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve is 2022. október 1-jei hatállyal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő költségvetési szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal.³³

²⁸ A 2022. november 1-jétől hatályos Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése szerint a Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja. Ugyanakkor a (2) bekezdés célja a működés-irányításon túli jogköröket, amikor arról rendelkezik, hogy a Magyar Honvédség irányítására – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult.

²⁹ Vbő. 1–2. §.

³⁰ Vbő. 5. §.

³¹ Új Hvt. 3. § 12. pont: „honvédelmi igazgatás: a védelmi és biztonsági igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint az e feladatra kijelölt, Vbő. szerinti közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemre való felkészítéssel, az országvédelemmel, a honvédelmi válsághelyzettel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos, továbbá egyes szövetségesi kötelezettségből eredő feladatokat”.

³² Új Hvt. 3. § 17. pont: „katonai igazgatás: a Vbő. szerinti közigazgatási szervek és a Honvédség törvényben kijelölt szervei jogilag szabályozott és a honvédelmi igazgatás részét képező olyan tevékenysége, amely Magyarország fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul”.

³³ A *Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozásával összefüggő egyes költségvetési intézkedésekről* szóló 1434/2022. (IX. 7.) Korm. határozat.

A Kormány irányítói jogkörén belül a központi összehangolásért felelős Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter feladatköre³⁴ azonban nem írja felül a honvédelemért felelős (valamint a rendvédelemért felelős) miniszter feladat- és hatáskörét. A Vbő. ugyanis nevéhez hűen a különböző védelmi tevékenységek összehangolásáért felel, és jogi értelemben – alkotmányos, dogmatikai megközelítésben – nem előzi meg az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket. Ismételten hasonlattal élve a Vbő. nem „szupertörvény” (az csak az Alaptörvény lehet, ilyen jogkört egy törvény sem vindikálhat magának), hanem sokkal inkább kötőanyag: ha az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket tégláknak tekintjük, amelyek lehetnek bár betonkemények, de egyszerűen egymás mellé téve szét is csúszhatnak, akkor a Vbő. garantálja az összeillesztésüket. Mindez intézményesen kihat ugyan az irányítói feladatokra, de jogkörkollíziót nem eredményez.

Vizsgálatunk tárgya tehát sokkal inkább az ágazatként értelmezett honvédelmi területre, a HM-re és az MH-ra fókuszál. Nyomatékosítva, vizsgálatunk célkeresztjében tehát az áll, hogy mi a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK (2023. január 1-jétől a HVKF) jogköre, felelőssége. Amennyiben ugyanis valóban önállósodott/önállósodik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a letisztult irányítási klasszikus hármas feladatkör:

1. feladatot (irányt) meghatározni;
2. biztosítani a végrehajtáshoz szükséges (jogi, pénzügyi) eszközöket;
3. ellenőrizni a végrehajtást.

Mint lentebb látni fogjuk, maga az Alkotmánybíróság fejtette ki indokolásában az MH irányításának értelmezése kapcsán, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (főltötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el.³⁵ Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés tehát a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. (Mivel e fejezetben a HM és az MH viszonyát helyeztük a fókuszba, így a HM Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot [a továbbiakban: KNBSZ] vagy általában a Vbő.-t érintő tágabb honvédelmi ágazati irányítói jogkörének, továbbá a törvény vagy kormányrendelet által odatelepített további sui generis feladatok elemzésétől most eltekintünk.) Mindazonáltal az irányítói szerepkörben kiemelendő, hogy politikai döntést csak politikai felelősség terhe mellett lehet hozni³⁶ – s ebben a „mit” versus „hogyan” kérdéskörben

³⁴ Vö. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) 29. § e) pont: „A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint a nemzetbiztonsági főtanácsadóként működő nemzeti információs államtitkár útján koordinálja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt védelmi tevékenységét.”

³⁵ 48/1991. AB határozat indokolás II./2. pontja.

³⁶ Vö. TILL 2015: 69.

is megmutatkozik a különbség a „szakmai végrehajtói” vezető és az inkább „politikai” irányító között.³⁷

Mindezt rögzíti helyesen az új Hvt., amely szerint a honvédelmi miniszter ellátja a Kormány által meghatározott honvédelmi irányítási és a Honvédség irányításával kapcsolatos feladatokat, és irányítja az MHPK tevékenységét,³⁸ míg az MHPK vezetői az MHP-t és irányítja a honvédségi szervezeteket.³⁹

Egyszerű példával illusztrálva, modellezésként úgy szemléltethető e kérdés, hogy az *irányító* irányt mutatva meghatározza a célt, hogy az adott – irányított – csapat jusson el egy bokor túloldalára. De nem többet. Az irányított csapat *vezetője* meg mérlegelve és saját felelősségében (!) eldönti, hogy jobbról vagy balról kerül-e meg az akadályt, illetve ha azt valamilyen okból nem lehet megkerülni, akkor átugorja-e, vagy alulról ássa-e ki magát – s utóbbi esetben az irányítótól kérheti a szükséges eszközök (ásó vagy magasugró-gerely) biztosítását.

Meglátásom szerint így például az MHP belső szervezeti kialakításába való esetleges beavatkozás a HM részéről az irányítói szférából a vezetői szférába átnyúlva túlterjeszkedő, mert a *HM irányító és nem vezető*, így ez túlmutat az irányítási funkciókon, és átelveszi a helyi vezető (MHPK) belső szervezési szabadságát – miközben az SZMSZ-t úgyis a miniszter hagyja jóvá. Másik fontos eleme e kérdéskörnek a miniszter személye: az idézett, irányításról szóló Hvt.-rendelkezés a honvédelmi miniszterről, és nem a Honvédelmi Minisztériumról szól.⁴⁰ A miniszter mint irányító igénye szerint természetesen az ő irányában jelenteni kell, de sem a HM szakmai főosztályai, sem a szakmai felsővezetők ilyen jelentést nem kérhet(né)nek be miniszteri mandátum hiányában, mert ez teljesen a dezintegráció ellen hat, és nem értelmezhető a civil kontroll eszközeként. Indokaim részletesebben az alábbiak.

3.2. A vezetés-irányítás alkotmánybíróági értelmezése

Elemzésünket a már hivatkozott, még az Alaptörvényt megelőző, azaz az Alkotmány idejéből származó, ám koncepciónálisan érvényét nem veszítő AB határozat vizsgálatával kezdjük, amelyet az általános közigazgatási szabályozás követ, hogy azon keresztül

³⁷ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatra való hivatkozás ugyancsak releváns: a határozat 1. pontja kimondja, hogy „mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem alkotmányossági kérdés”, illetve kiemelte, hogy a Magyar Honvédség az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősül önálló hatalmi ágának. Ebből következően a Magyar Honvédség legmagasabb szintű vezetői beosztásaihoz rendelt hatáskörök gyakorlásának módja – miután része a végrehajtó hatalmat egyébként megillető hatásköröknek – nem érinti az irányításra jogosult szervek alkotmányban meghatározott hatáskörét.

³⁸ Új Hvt. 8. § és 13. § (1) bekezdés.

³⁹ Új Hvt. 74. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Mindez igaz akkor is, ha az új Hvt. 13. § (2) bekezdése kimondja, hogy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a honvédelmi feladatellátás és – a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a KNBSZ kivételével – a honvédelmi szervezet irányításáért felelős központi államigazgatási szerv. Jelen esetben az irányításért felelős szervnek valójában az Alaptörvény 45. cikkéből levezetve kizárólag az irányító miniszter előkészítő szervezeteként való felelőssége értelmezhető.

eljuthassunk a honvédelmi ágazatspecifikus normaelemzésig. A Magyar Honvédséget érintő 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indokolásának II./2. pontja szerint: „[...] az *irányítás és vezetés* is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az *irányító* az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a *vezető* viszont a szervezet csúcán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. [...] Az irányítást az *irányító* szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. [...] Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is. A *vezetés* a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.”

Példa erre a honvédelmi miniszter 2022 nyarán kiadott utasítása,⁴¹ amely helyesen irányítóként arról rendelkezik, hogy az MHPK „gondoskodjon az MH stratégiai és hadművelleti szintű képességei előtérbe helyezéséről”, továbbá „erősítse meg az azonnali reagálásra alkalmas haderő képességet”. Ezenfelül az MHPK „a harcképesség növelése érdekében a szervezeti struktúra felülvizsgálatával, a redundanciák megszüntetésével olyan felkészült köteléket alakítson ki, amely rövidebb készenléti idő mellett is képes a harcfelelőtel teljes spektrumát ellátni”. Végül a miniszter arról is rendelkezett, hogy a hatékonyabb felkészülés érdekében az MHPK ideiglenes kötelékeket is kialakíthat. Itt tehát az irány és a keret adott, de a végrehajtás – helyesen – a parancsnok jogköre, egyben felelőssége.

3.3. A Ksztv⁴² szerinti irányításfogalom tartalma

Egy minisztérium alapvető irányítási jogkörének vizsgálatakor a honvédelmi szabályozáson túl a közigazgatást és államháztartást is szabályozó törvényekből kell kiindulni, ügyelve ugyanakkor, hogy az abban foglaltak csak részben analógiaként használhatók, lévén, hogy pl. a honvédségi szervezetek a Kit. és az MH, mint egész (mivel nem jogi személy), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) értelmezési tartományán (szervezeti hatályán) kívül esik. Ezért az ágazatspecifikus áttekintést megelőzően – de már párhuzamot vonva – az általános közigazgatási szabályokat vesszük górcső alá.

Az államigazgatási szerv irányítása alatt (fontos azért, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában) taxatíván felsorolt jog- és hatásköröket kell érteni.⁴³ Ezek közül az államigazgatási szerv alapítása, SZMSZ-ének jóváhagyása, átalakítása, valamint megszüntetése mint miniszteri jogkör a Hvt.-ben is megtalálható. A vezető (MHPK) kinevezése kapcsán a köztársasági elnök irányítók közötti alaptörvényi megjelenítése értelmet

⁴¹ A Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenléti helyzetbe helyezésével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról szóló 27/2022. (VII. 13.) HM utasítás 2. § (2)–(3) bekezdések.

⁴² A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

⁴³ Ksztv. 2. §.

nyer.⁴⁴ A törvényesség, pénzügyi téren az irányítói ellenőrzés jelenleg is szabályozott a honvédelmi ágazatban, bár az államigazgatásban elvi szinten mérhető „hatékonysági” ellenőrzés már nehezebben értelmezhető a minisztérium (közigazgatás) és a MHP (haderő) viszonylatában.⁴⁵

Fontos rendelkezés azonban, hogy ha törvény külön nevesítve kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv (bár ez az MH-ra mint fegyveres szervre pont nem értelmezhető, hacsak nem általános elvi éllel) *hatáskörét nem vonhatja* el, és döntését nem változtathatja meg. Néhány helyen azonosítható be hatáskörrelvonásnak tűnő (de valójában nem hatáskörrelvonási) jog, azonban az sem intézményi, hanem személyi jellegű. Ilyen például, amikor a Hjt.⁴⁶ kimondja, hogy a miniszter magához vonhatja a Magyar Honvédség parancsnoka, a KNBSZ főigazgatója, az állományilletékes parancsnok, az előjáró parancsnok, a központi személyügyi szerv vezetője munkáltatói jogköreit.

Az irányítástól eltérő fogalom a felügyelet,⁴⁷ amelyre most nem térünk ki.

3.4. A Hvt./Hvt. vhr. szerinti irányításfogalom (katonai szervezet esetében)

A honvédelemért felelős miniszternek⁴⁸ a honvédelem és az egyes honvédelmi szervezetek irányításával összefüggő feladatait

- a) törvény,
- b) a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet,⁴⁹ valamint
- c) a honvédelmi törvény végrehajtási rendelete (a továbbiakban: Hvt. vhr.)
határozza meg.

A honvédelemért felelős miniszter nevében ugyanakkor e hatáskörök gyakorlása során más személy eljárhat.⁵⁰

Ad a) A Hvt. kapcsán már a 2012-ben hatályba lépett régi Hvt.-ben megjelent az úgynevezett speciális, kettős irányítás, amely az MH Katonai Képviselői Hivatal (KKH),

⁴⁴ A köztársaság elnöknek az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés szerinti irányítók között szerepeltetését az új Hvt. 5. §-a részletezi.

⁴⁵ A „hatékonyságra” szemléltető példa lehet a toborzás, még pontosabban a kiáramlást is mérő teljes fluktuáció, amelynek mutatói objektíve mérhetőek a haderőn belül – míg a katonai humánpolitikát az irányító közigazgatásban írják, így kérdéses, hogy a hatékonyság valóban számonkérhető-e.

⁴⁶ Hjt. 4. § (2) bekezdés.

⁴⁷ A Ksztv. 4. § szerint, ha jogszabály államigazgatási szerv felügyeletét említi, azon a fenti táblázatban
a) – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában,
b) a 2. § (1) bekezdés c) és d) pontjában és
c) – kizárólag az a) és b) ponttal összefüggésben – a 2. § (1) bekezdés h) és i) pontjában meghatározott hatáskörök együttesét kell érteni.

⁴⁸ Új Hvt. 14. § (1) bekezdés szerint.

⁴⁹ A statútumrendelet.

⁵⁰ A Hvt., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szerint – ezeket általában a HM SZMSZ-ben kell delegálni.

az MH Egészségügyi Központ és az MH Budapest Helyőrség Dandár tekintetében jog- és hatáskört osztott meg az MHPK és a HM valamelyik államtitkára között.

Ad b) A *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről* szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) szerint a honvédelmi miniszter a Kormány

- honvédelemért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó központi beszerzésekért, a védelmi fejlesztésekért,
- sportpolitikáért, sportlétesítmény-fejlesztésért és gazdálkodásért, kiemelt nemzetközi sport- és sportdiplomáciai események rendezéséért felelős tagja.

Ugyanakkor itt elsősorban csak a honvédelmi törvény végrehajtási rendeletére⁵¹ történik visszautalás, így e rendelet további elemzése nem szükséges. (Bár érdekesség a védelmi terület egy átfedése az NBS esetében, amely korábban a Hvt. vhr.-ben honvédelmi feladatként szerepelt, jelenleg azonban a jelenleg hatályos Statútumrendelet – talán mint *lex posteriori* – értelmében a külgazdasági és külügyminiszter a külpolitikáért való felelőssége keretében felel a kül-, biztonság- és védelempolitikáért, e tekintetben javaslatot készít a Kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére, és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását.)

Ad c) A Hvt. vhr. kapcsán hangsúlyozandó, hogy az nem kizárólag a Hvt. mint törvény végrehajtási rendelete, hanem egyben a Statútumrendelet kitöltése is: sokadik ciklus óta gyakorlat ugyanis, hogy a Kormány honvédelmi szakpolitikáért felelős miniszterének feladatkörénél a Statútumrendelet csak visszautal a Hvt. vhr.-re. Mindezt a Statútumrendelet szempontjából olyan technikával, hogy

- 2010-ben⁵² a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörének megemlítésére sem volt igény, a honvédelmi miniszter egyedül a külügyminiszter helyettesítőjeként jelenik meg;
- 2014-ben⁵³ szinte tömondattal, de legalább már megjelenik: e mondat valójában csak átutalás a Hvt. vhr.-re (és a ciklus félidejéig szerepelt benne a nemzeti rendezvények koncepciójára való rendelkezés is);
- 2018-ban⁵⁴ ugyancsak hivatkozással technikával átutalt a Hvt. vhr.-re, valamint a hivatkozás kiegészült a hadigondozás és a Nemzeti Közsolgálat Egyetem törvényi feladataival is.

⁵¹ A tanulmány készítésekor a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet; a tanulmánykötet kiadásakor már a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet.

⁵² Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁵³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

⁵⁴ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.

A miniszter a Honvédség *irányításáért*, valamint törvényes működéséért viselt felelőssége körében többek között meghatározza a Honvédség vezetési szintjeit, azok feladat- és hatásköreit. Ez pontosan egyezik a régi Hvt. már hivatkozott 39. §-ával, amely szerint a honvédelmi szervezetek alapítására és megszüntetésére a honvédelemért felelős miniszter jogosult, de a Honvédségi szervezet megszűnését vagy feladatrendszerének változását nem eredményező átszervezését a Magyar Honvédség parancsnoka is elrendelheti.

A HM közigazgatási államtitkárának is vannak irányítói jogkörei, azonban azok nem terjednek ki magának a Honvédségnek az irányítására, inkább hatósági, jogi és gazdálkodási jellegűek.

Az MHPK rendelkezik mind irányítási (alárendelt szervezetek), mind vezetési (MHP, majd 2023-tól HVK) jogkörökkel. Míg a Hvt., azaz honvédségi értelmezésben maga az MHP/HVK stratégiai felsővezető, addig az Áht. (a HM-et is mint felső szintet figyelembe vevő) értelmezési tartományában középírányító szerve az alárendeltségébe tartozó katonai szervezeteknek.⁵⁵ Érdekesség tehát, hogy míg az Áht. szemszögéből (a *honvédelmi* értelemben) nézve a HM felsőirányítói mivoltából adódóan az MHP középírányítónak minősül, addig a Hvt. szerinti *honvédségi* értelmezési tartományban az MHP a katonai felsővezető, az úgynevezett „más magasabb – pl. haderőnemi – parancsnokságok” meg a középírányítók.

E fogalom tisztázása az irányítás szempontjából kardinális – és nem marginális. HM utastás⁵⁶ ugyanis elrendelte 4 haderőnemi – szárazföldi, légierő, kiber- és különleges műveleti – parancsnokság felállítását „más magasabb szintű parancsnokság” jogállással, ugyanakkor ezen rendelkezés alcímében az MH „középszintű vezető szervek” racionalizálása szerepel. Látható: az új Hvt.-nek az is előnye, hogy nem tiltja, de nem is nevesíti, ezáltal nem vési kétharmados gránitba a haderőnemi parancsnokságokat, ezzel téve lehetővé a szervezési rugalmasságot, így a körülményekhez való könnyebb igazodást is (ami a nemzeti katonai stratégia elvárásainak is megfelelő irány).

3.5. A „tanácsadó” a vezetés/irányítás kérdéskörében

A 3. fejezet zárásaként engedjünk meg egy további gondolat az MHPK/HVKF helyéről, szerepéről is a végrehajtó hatalom viszonylatában.

2018. december 31-ig a HM-be integrált vezérkar („HM HVK”) idejében a Hvt. vhr. szövege arról rendelkezett, hogy „a Honvéd Vezérkar főnöke a miniszter legfőbb katonai tanácsadója”. Ez az MHP megalakulásával a Hvt. vhr.-ből kikerült. Javasolt e tételt – akár másként fogalmazva – a Kormány rendeletébe (Hvt. vhr.) visszaemelni akkor is, ha ez kérdéseket generálhat az irányított fogalomkörben.

⁵⁵ A Hvt. vhr. 12. § és az Áht. szerint.

⁵⁶ A Magyar Honvédség Parancsnoksága és a Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendjének egyszerűsítése, valamint a bürokrácia csökkentésével összefüggő egyes feladatokról szóló 32/2022. (VIII. 11.) HM utasítás.

Az Alaptörvény 2022. november 1-je előtt hatályos 49. cikke még ismerte a rendkívüli állapotban létrehozandó Honvédelmi Tanács intézményét. Annak rendelkezése szerint a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke. Mindebből következik, hogy a HVKF bár „csak” tanácskozási joggal, de aktiválás esetén önálló alanyi jogon vett volna részt a legfőbb döntéshozói szinten. Ebben az értelemben a HVKF – igaz, csak rendkívüli állapot esetén – nem kizárólag a miniszter katonai tanácsadója, hanem magáé a legfőbb végrehajtói hatalomé.

Jelenleg nem szabályozott (jogszabályi szinten), hogy az MHPK/HVKF kinek a legfőbb katonai tanácsadója. Javasolt ezt is szabályozni. Erre lehet opció a honvédelmi miniszter személye, de lehet – a rugalmasságra és a kormányfői mozgásterre tekintettel – a „Kormány” katonai tanácsadjaként meghatározni a parancsnokot.

A bevezetőben már rögzítettek megismételve: amikor 2019. január 1-jével megalakult az MHP, az az úgynevezett dezintegrációs folyamat nyitó, s azóta is egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Jelen tanulmány 5. fejezetében az MHP-nak a HM-ből való kiválási folyamatának lezárására, befejezésére teszünk javaslatot, amely ugyanakkor – két legyet egy csapásra – a bürokrácia csökkentésére is irányul.

4. Az új Hvt. szerkezetét meghatározó további kérdések

A honvédelmi és honvédségi szervezeti megkülönböztetés előző fejezetben HM-MH elhatárolási fókusszal tárgyalt problémája megítélésünk szerint az a közelítés, amely leginkább meghatározta az új Hvt. szerkezetének kialakítását: míg a régi Hvt. esetében a dezintegráció alapvetően módosításokkal, jelentős részben részleges szövegcserekkel valósult meg, az új törvény kialakítása során viszont az egyes tárgykörök elsődleges megjelenése is e különbségtétel függvénye.

Szükséges ugyanakkor számba vennünk azokat a további tárgyköröket is, ahol a két honvédelmi törvény összevetésében markáns tartalmi kiegészülés történt.

4.1. Az alapelvek szerepe az új Hvt.-ben

A régi Hvt. nem tartalmazott alapelvi alcímet, funkciójuk szempontjából alapelvi minőségű rendelkezéseket azonban igen. E megoldást az új Hvt. kiegészítve őrizte meg, ugyanakkor beemelt egy alapelvi alcímet is, utóbbi módszerrel a Vbő.-t. követve. Mindez ténylegesen kettős alapelvi felsorolást eredményezett az új Hvt.-ben.

A régi és az új Hvt. 1. §-ának összevetése alapján megállapítható, hogy a szövegezés minimális, de tudatos eltérésének kivételével az első öt bekezdés felépítése azonos és tartalma beazonosítható, az új (6)–(7) bekezdés pedig az (5) bekezdés szerinti felkészülés (és részben a feladatellátás) részletezése.

Az eltérések a két szövegezés között az alábbiak:

- (2) bekezdés: a „nemzeti és szövetségi védelmi képességek” szövegrész helyét a „honvédelmi és szövetségi katonai képességek” megfogalmazás váltotta fel, illetve az alanyok köre a megváltozott „rendvédelmi szerv”-fogalom miatt a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egészült ki: mindkét korrekció a Vbő. által kiváltott, elsődlegesen technikai harmonizációs elem;
- az Alaptörvény XXXI. cikk (3)–(6) bekezdése szerinti kötelezettségeket összefoglaló (3) bekezdés újabb változata a pontosabb, mivel – hadiállapotti körülmények között – a gazdasági és anyagi szolgáltatási (a továbbiakban: GASZ), valamint valamely személyes kötelezettség (szolgálat, honvédelmi munka, polgári védelmi kötelezettség) egyidejűségének lehetőségére is utal;
- a (4) bekezdésben a béke megjelölésének a hadiállapoton kívüliséggel való kiváltása voltaképpen azonos időbeli korlátozást eredményez, a honvédelmi mellett a honvédelmi érdekű kötelezettségek említése a GASZ és a polgári védelmi kötelezettség egyik lehetséges céljára utalva végső soron Vbő.-kapcsolódó szabály;
- az (5) bekezdésben a honvédelmi felkészülés gyakorlati szegmensének (például lövészet) kiemelése pedig a konszenzuális mozzanaton túli felkészítés intézményesítésének lehetőségét teremti meg kettős irányban: békében is előírhatóvá teszi az elméleti felkészítésre kötelezést, illetve a békében a gyakorlati felkészítés lehetőségét csak feltételhez köti, ki viszont nem zárja az élethez való jog elősegítése érdekében. A „béke” időmegjelölés kiváltása egyértelműsíti, hogy az általános feltételrendszer kiterjed főszabályként a veszélyhelyzetre és a szükségállapatra is.

A két új bekezdés fogalmazza meg azon eszközrendszert, amelyek útján az állam a felkészítést elősegíteni köteles, alapvetően a felkészítés elméleti szegmenseire fókuszáltnak.⁵⁷ A katonai feladatok vonatkozásában a (7) bekezdés két vonatkoztatási pontot rögzít: a szövetséges feladatokat és a Vbő.-t, utóbbi esetben ugyanakkor a katonai kihívásokra és fenyegetésekre való reagálás primátusát egyértelműen megszabva. Míg katasztrófavédelmi vonatkozásokban nagyságrendi és politikai mérlegelés tárgya a Vbő. intézményrendszerének hatálya alá kerülés, az új Hvt. és a Vbő. összevetésében viszont a kezelni kívánt kihívás vagy fenyegetés minősége az eljárásrend primátusát eredményező mérlegelendő szempont.

Összességében ugyanakkor megállapítható, hogy mindkét Hvt. 1. §-a végső soron alapvető minőségű szabályokat tartalmaz, amelyekhez képest az alcím szerint (is) alapvető jelentőségű rendelkezések beiktatása voltaképpen inkább kiegészítés, azonban mégis a törvény alkalmazhatóságát érdemben befolyásoló új szabályozási elemet jelent.

⁵⁷ A (6) bekezdés az úgynevezett honvéd kadét programot (HKP) a honvédelmi felkészülés egyik lehetséges keretként – új jogalkotási vívmányként – törvényi szinten rögzíti. A HKP-nak három, piramisszerűen elhelyezkedő szintje a honvéd kadét közismereti képzés (HKP-I), amely immáron évek óta érettségi tárgyként választható; a honvéd kadét technikumi szakképzés (HKP-II), amely a szakképzési törvény hatálya alá tartozik, valamint a honvéd középiskola és kollégium, honvéd kollégium (HKP-III).

Érdemes ugyanakkor a Vbő. 1. §-át is a vizsgálat körébe vonni.⁵⁸ A „nemzeti ügy” minősítés alá a védelmi és biztonsági kontextus bevonása egyrészt kissé ideologikus jellegű, azonban a Kat. hasonló megoldására tekintettel visszaigazolható, másrészt viszont a rendelkezés fejlesztésekre és szabályozásokra kiható része csak orientációs támpontot eredményez, a jogrendszeren belüli kivételezettséget ugyanakkor nem. Végso soron egy mérlegelést követő tudatosan eltérő döntés is ennek megvalósulásaként értelmezhető, például az új Hvt. és a Vbő. kapcsolódásai szempontjából az elsődleges szabályozás kiválasztása során. A Vbő. és az új Hvt. alapelvi alcímeinek összevetése alapján megállapítható, hogy az új Hvt. 2. §-a a Vbő. 4. §-ának ikertestvére: szerkezete és felépítése beazonosítható, így viszont éppen a két felsorolás szemléleti eltérései igényelnek érdemi összehasonlítást.

A hangsúlyok közötti eltérés – a két törvény egymással részben átfedő tárgyának eltéréséből is adódóan, de attól megítélésünk szerint szélesebb körben – az ikertestvér-rendekezesek között is kimutatható:

- az a) pontok a szükségesség és arányosság mérlegelési szempontjait emelik be, amelyek érvényesülési köre a Vbő. esetében a jogkorlátozás, az új Hvt. esetében viszont az intézkedéseken túl az erőkre és eszközökre is kiterjed, a viszonyítás másik serpenyője viszont szűkítettebb, mivel a társadalmi hatások itt nem képez(het)ik a katonai típusú hátrány vagy sérelem részét;
- a b) pontok esetében a honvédelmi cél az elérni kívánt védelmi és biztonsági cél tárgykör szerint konkretizált típusaként is értékelhető, ugyanakkor az új Hvt. esetében a civil irányítás folyamatosságának igénye honvédelmi alkotmányossági sajátos követelmény beépüléseként is értékelhető;
- a c) pontokban az elérendő célokhoz képest választható legenyhébb korlátozás elve közösnek tekinthető, az új Hvt. inkább a megfogalmazás átláthatósága szempontjából átfogalmazott változatnak minősíthető;
- a d) pontokban az átfogó megközelítés és összkormányzati szemléletmód Vbő. szerinti elvével szemben a honvédelmi érdek összemérésében a katonai minőségű eljárásrendek preferálása jelenik meg;
- az e) pontok szerinti érdekösszemérési rendszerekben a nagyobb közösségek érdekének előnyben részesítése kiegészül a honvédelmi érdeksérelemmel szembeni fokozott védelemmel, ismét csak a Vbő. szempontrendszerének másodlagos szemponttá tételével, valamint
- egyetlen többletelemként az f) pontban az ellenőrizhetőség és az egyéni felelősség megállapításának igénye jelenik meg mint a Vbő.-ben nem mérlegelt, de elvben annak alkalmazása során is elvárható szempont.

⁵⁸ „1. § 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 rendekezeseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”

Mindezeket összefoglalva megállapítható, hogy a Vbő. alapelvi alcíméhez képest az új Hvt. 2. §-a úgy egészíti ki a törvény eredendően alapelvi minőségű 1. §-ának szabályozási tartalmát, hogy minden lehetséges értelmezési tartományban a védelmi és biztonsági (tágabb) kontextust a honvédelmi szituációk katonai típusú mérlegeléseire konkretizálva szűkíti, ütközésük esetén pedig a honvédelmi alkotmányosság értékrendjének érvényesülését biztosítja. Ettől még a korábban szigorúbb szabályok kiterjesztése és arányossági és szükségességi mérlegelése nem válik egyszerűbb feladattá, azonban a két törvény összevetésében a honvédelmi érdek primátusa biztosított azzal együtt, hogy az új Hvt. a különleges jogrendi szabályokat nem tartalmazza, csak az azokra történő felkészülés a szabályozás része.

4.2. A kötelezettségi rendszer megváltozó időbelisége

Arra már a korábbiakban utaltunk, hogy az AT9M az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdésében a különleges jogrendi esetkörök szűkítésével a katonai szolgálati kötelezettséget a hadiállapotra korlátozta, fenntartva ugyanakkor e kötelezettség belföldi lakóhelyű, nagykorú férfiakra vonatkozó általános jellegét. E kötelezettség általános jellegének fenntartása mellett az új Hvt. 19. § (2) bekezdése fenntartotta a katonai szakmai igények szerinti létszám és összetétel, tehát a cél szerinti kiválasztás elvét, amely fogalmilag lehetetlen a korábban létrehozott és az új Haktv.-ben szabályozott adatbázisok nélkül.

Az adatbázisok létrehozását szolgálják a járulékos kötelezettségek,⁵⁹ az adatszolgáltatás, a bejelentés és a megjelenés új Hvt. III. fejezete szerinti szabályai. A különböző időbeliségi korlátok áthidalását szolgálja az új Hvt. 19. § (4) bekezdése, amely szerint „[a] járulékos kötelezettségek teljesítése a hadkötelezettség bevezetése nélkül is elrendelhető, de tényleges katonai szolgálatra való behívásra kizárólag a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, a kihirdetést követő bevonulási időpontra kerülhet sor”.

E szabály alapján tehát önálló jelentőséget nyer a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése, amely önmagában alapot ad a bevonulási okmányok feltételes kiküldésére azzal, hogy a szolgálat ténylegesen csak a hadiállapot hatálya alatt kezdődhet meg. Ehhez kapcsolódó fogalmi különbségtétel található az új Hvt. 3. §-a szerinti értelmező rendelkezések között, amely a korábbi „potenciális hadköteles”-fogalmat felváltó értelemben tartalmazza a 7. pontban a *hadköteleseket*, elkülönítve ettől a 8. pontban a *hadkötelezetteket*, a hadiállapotban katonai szolgálatot ténylegesen teljesítő hadköteles-részkategóriát.

A hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése (az első két esetben a honvédelmi válsághelyzet kihirdetése mellett) néhány további szempontból is jelentőséget nyer az új Hvt.-ben a járulékos kötelezettségek körében:

⁵⁹ Az új Hvt. 19. § (1) bekezdés szerint az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettség összefoglaló elnevezése. Azonos tartalommal a régi Haktv. eleme volt.

- a 20. § alapján az adatszolgáltatási kötelezettség tipikusan a katonai igazgatási szerv megkeresése alapján történik, azonban a kiemelt időszakokban a lakóhely szerint illetékes járási hivatal irányába is kiterjeszthető;
- a 21. § alapján a nyilvántartott adatokra vonatkozó bejelentési, frissítési kötelezettség automatikussá válik;
- a 22. § (2) bekezdés pedig a katonai szolgálatra való egészségügyi alkalmasság elbírálásával összefüggő szakorvosi vizsgálatokat aktualizálja a kezdeményezés időszakára azzal, hogy az alkalmasság előzetes megállapítása – az érintett távollétében – a 25. § (1) bekezdése értelmében békeidőszakban lefolytatott, adatbázis alapján végrehajtott előkészítő eljárás, amelynek során a 26. § (1) bekezdése szerinti előzetes mentesítés körébe vonhatók a súlyos fogyatékossággal élők, akik esetében a katonai szolgálatra alkalmatlanság vélelmezhető;
- a 36. § (1) bekezdés alapján pedig ekkor rögzíthetők rendeletben a behívási időpontok, illetve jelölhetők ki a befogadó katonai szervezetek.

A hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését ezen túlmenően a 108. § a váratlan támadás elhárításával összefüggésben is említi, azonban ez a megfogalmazás nem tartalmaz ténylegesen időbeliségi feltételt. Ezen előfordulás kivételével megállapítható, hogy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezésére utalás az esetlegesen a hadiállapot kihirdetését megelőzően adminisztratív feladatokra rendelkezésre álló, Alaptörvény szerinti legfeljebb 60 napnyi késedelem kiküszöbölését szolgálja.

Az új Hvt. az eszkaláció modellezése során ugyanakkor nem vélelmezi, hogy a hadiállapot kihirdetése csak honvédelmi válsághelyzethez kapcsolódhat: ez az időbeli átfedés megvalósulhat (erre utal a két feltétel együttes szerepeltetése, ahol az első megvalósulása már aktiválja a rendelkezést), azonban akár a kihirdetési kezdeményezés, akár pedig a honvédelmi válságkezelés sikeres lezárulása a törvényben értékelt lehetőség.

4.3. A katonai válságkezelés

A honvédelmi válsághelyzet ezen túlmenően mintegy tíz előfordulásban értékelt lehetőség az új Hvt.-ben, ahol a hadkötelezettség érvényesítése mellett az ingatlanokra közérdekű használati jog alapítása, illetve szigorúbb intézkedések bevezetése merülhet fel. Az új Hvt. 107. §-a szerinti célrendszer szomszédos államok válságait kezelni hivatott megfogalmazása⁶⁰ ugyanakkor jelentős átfedést mutat az AT10M veszélyhelyzet-fogalmára vonatkozó kiegészítésével.

⁶⁰ Az új Hvt. 107. § (2) bekezdés b) és c) pontja a hadiállapot alaptörvényi feltételrendszeréhez kapcsolható, távolabbi veszélyeztetésként értékelhető.

1. táblázat: A határon átnyúló veszélyek megjelenése (a szerzők kiemelései)

Új Hvt. 107. § (2) bekezdés a) pont

a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel,

AT10M veszélyhelyzet-kiegészítő szövegrész 51. cikk (1)

A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

Forrás: a szerzők szerkesztése

A két 2022. november 1-jétől hatályos normaszöveg hasonlósága és részleges átfedése arra tekintettel is értelmezést igényel, hogy az új Hvt. 107. § (3) bekezdése csak a honvédelmi válsághelyzet és a hadiállapot, illetve szükségállapot egyidejűségét zárja ki, erre tekintettel a kiegészített veszélyhelyzet-fogalom párhuzamos alkalmazása nem kizárható logikai lehetőség, bár a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének ilyen indokú veszélyhelyzet hatálya alatt nem látszik hozzáadott értéke.

Az összehangolt védelmi tevékenység és ennek részeként a honvédelmi válsághelyzet szerinti intézkedési katalógusa összehasonlítható az átfedő indokú veszélyhelyzet válságkezelő intézkedéseivel. Alapvető eltérésük, hogy a küszöb alatti válságkezelés intézményeire vonatkozó törvényi szabályok nem korrigálhatók, csak a különleges jogrendi rendeletek⁶¹ alapján érinthetők mélyebben az alapvető jogok, illetve vezethetők be a fenti táblázatban nem felsorolt intézkedések.

Míg a katonai válságkezelési rész honvédelmi válsághelyzet alcíme megelőző intézkedések gyűjteményét tartalmazza, az új Hvt. 108. §-a a váratlan támadás elhárításának szabályozása során 2022. október 31-ig különleges jogrendi jogcímként kezelt, megvalósuló katonai betörést minősít át békeidőszaki kiterjesztett fegyverhasználat lehetőségét megengedő feladattá, fenntartva – a sikeres válságkezelés opcióján túl – a szükségállapoti vagy hadiállapoti eskalálódás lehetőségét. Tekintettel a légierő fegyverhasználatának a régi Hvt.-ből átvett szabályaira, az OFVT-hez kötött, arányos fellépés szárazföldi forgatókönyve modellezhető itt a „kicsi zöld emberké” tevékenységének következményei szempontjából.

4.4. Az új Hvt. XI–XII. fejezete szerinti szabályozási területek hangsúlyai

A régi Hvt. a katonai jelképekkel és jelzésekkel közös fejezetben szabályozta a honvédség készenléti és szolgálati rendszerét, az őrzés-védelmet, valamint a fegyver és más

⁶¹ „A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” Az Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdése, amely a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet közös szabályait rögzíti.

kényszerítő eszközök használatát, amelyeket az új Hvt. differenciáltabban, több fejezet között megosztva tartalmaz.

A régi Hvt. 80. §-a szerinti fogalommeghatározás ennek megalapozása érdekében három alaptörvényi fogalom, az *alkalmazás*, a *felhasználás* és a *közreműködés* elkülönítésére törekedett azzal, hogy az utóbbi definíciót ténylegesen nem tartalmazta. Az új Hvt. 3. §-a – az AT9M módosításai következtében – a fogalomrendszerből a *felhasználást*⁶² *mellőzi, és az alkalmazás lényegében változatlan, a fegyveres erők rendeltetésszerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenységeire épített fogalmát a közreműködés fogalmával egészíti ki* az 59. § szerinti feladatrendszer megalapozása érdekében. Az új Hvt. ehhez fűzött részletes indokolása értelmében a feladatrendszer elsődleges vonatkoztatási pontja az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapfeladat-felsorolás primátusa, amelyekhez képest a közreműködői feladatok – ütközés esetén – másodlagos jelentőségűek. Ezeken túlmenően ugyanakkor – a rendelkezésre álló további kapacitások terhére – a feladatrendszer megállapodások alapján közérdekű célból kiegészíthető.

Az új Hvt. egyes biztonsági intézkedéseket összefoglaló XI. fejezete az őrzés-védelem és objektumbiztonság, a katonai rendészet, a katonai kibertérműveletek, valamint az elektromágneses térben végrehajtott műveletek újraszabályozására irányul azzal, hogy e tevékenységi mozzanatok és az időbeliség szerint tagolt módon a XII. fejezet rögzíti a fegyver és más kényszerítő eszköz használatának szabályait. A XI. fejezet így alapvetően térbeli elhatárolásra irányul, amelyhez képest – a fegyverhasználat minőségi dimenziója mentén – a XII. fejezet kapcsolja a különböző szituációkhoz a kollektív fegyverhasználat, az egyéni fegyver használata, az egyéb intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának, a légierőre vonatkozó különös fegyverhasználati szabályok, valamint a külföldi szolgálatra vonatkozó eltérő szabályok, illetve a mindezek kivizsgálására vonatkozó közös szabályok rendszerét.

E szabályokhoz képest állapít meg további szigorító rendelkezéseket a katonai válságkezelési rész, illetve – különleges jogrend hatálya alatt – e szabályok kiegészíthetők és tovább szigoríthatók az alapjog-korlátozás eltérő standardjaira figyelemmel. Utóbbi tárgykör hipotetikus előzetes szabályozása ugyanakkor nem képezi az új Hvt. tárgyát.

E fejezetek egymásra vetítése összességében egy mit/mikor/hol/hogyan kérdések mentén differenciált szabályozási mátrixot követve törekszik az NBS 135. pontjában rögzített haderővízióknak való megfelelésre a felszereltég és kiképzettség, rugalmasság és alkalmazhatóság, telepíthetőség és fenntarthatóság mellett a három műveleti térben az együttműködési képesség mennyiségi és minőségi értelmében egyaránt: „135. A Magyar Honvédségnek jól felszerelt és jól kiképzett erőkkel, valamint rugalmas, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható, a szükséges mértékben interoperábilis képességekkel kell rendelkeznie, a mennyiségi mellett a minőségi mutatók javítására törekedve. Hagyományos országvédelmi és nemzetközi válságkezelési feladatai mellett

⁶² A korábbi fogalom a terrorveszélyhelyzet kezdeményezési időszaka mellett két különleges jogrendi esethez, a szükségállapothoz és a terrorveszélyhelyzethez kötött volt a régi Hvt. 80. § 5. pontja alapján, bár a felsorolásban szereplő kiber- és elektronikai támadások időbelisége szempontjából ez vitatható volt.

egyaránt alkalmasnak kell lennie a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, vagy a terrorveszély-helyzet kezeléséhez történő hozzájárulásra, a hibrid támadások elhárításában való szerepvállalásra, valamint a természeti vagy ipari katasztrófák következményeinek felszámolásában való közreműködésre. A haderőt úgy kell fejleszteni, hogy képes legyen hatásokat kiváltani a hazánk szempontjából releváns összes műveleti térben: a szárazföldön, a levegőben és a kibertérben egyaránt.”

Mindez egy lényegesen agilisabb haderőképre áttérést tesz szükségessé a megelőző három honvédelmi törvény haderőfelfogásához képest, amely a társadalommal lényegesen több eltérő helyszínen és differenciáltabb módon érintkezik. A kihívásoknak való megfelelés igénye ugyanakkor – végső soron – nem is oly távoli az 1998-ban lefektetett biztonság- és védelempolitikai alapelvektől, tulajdonképpen az önkéntes haderőre áttérés képességvesztési időszakának korrigálásán alapuló modernizációs időszakként is értékelhető. Felelősségvállalás, alkalmasság, felkészültség, társadalmi és gazdasági megalapozottság. Ezen elvárásokkal foglалható össze a védelmi és biztonsági reformmal egyidejű védelmi alkotmányossági koncepcióváltás hozzáadott értéke.

5. Dezintegráció és bürokráciacsökkentés összefüggése (az MH önállósága mint a bürokrácia csökkentésének eszköze)

A HM által „kívülről, felülről” irányított MHP – bürokráciacsökkentést is határozottan generáló – HM-től való leválási folyamatának befejezéséhez még szerteágazó kodifikációs munka vezet. Láthattuk, hogy amennyiben valóban önállósodik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a klasszikus hármass irányítói, Hvt.-n és Áht.-n túl nem nyúló jogkör gyakorlása:

1. feladatot (irányt) meghatározni;
2. biztosítani a végrehajtáshoz szükséges eszközöket;
3. ellenőrizni a végrehajtást.

Ehhez képest számos olyan feladat jelenik meg, elsősorban közigazgatási vonalon, amely ezen indokolatlanul túlmutat. Csak egy-egy példa erre a tisztán *katonai* fegyelmi joggyakorlat HM mint *minisztérium* általi szakmai ellenőrzése, vagy a többek között az MH-ra is vonatkozó adatvédelmi tevékenység irányítása. (A Haktv. 60. § adatkezelési rendelkezése például a *need-to-know* elven alapszik, ez tehát kazuisztikus kell hogy legyen: a konkrét peres vagy ellenőrzött ügy kapcsán merülhet csak fel, és nem generálisan.)

Mindennek év(tized)ekkel ezelőtti kialakulásakor még megvolt a jogalap: a 2018-ig a HM-be integrált HM HVK-nak nem volt – pont az integráció révén működő közös szervezeti elemek miatt – külön saját jogi, pénzügyi stb. apparátusa, s ekkor még a HM ezen szervezetei voltak a „csúcsszervezetek”. Az MHP (majd 2023 januárjától az MH – és mint fentebb láttuk, nem HM! – HVK) kiválásával azonban a *katonai* struktúra élén már nem a minisztérium mint közigazgatási elem áll. Utóbbi irányítói jogkörében törvényességi felügyeletet gyakorol ugyan, de mint közigazgatási, kormányzati elem már

nem értelmezhető a struktúra csúcsaként. Javasolt tehát a HM és az MH tekintetében a tényleges, letisztult portfóliók megjelenítése.

Több tisztán katonai szabályt tartalmazó norma ismert (így például az Alaki, Öltözködési, Szolgálati Szabályzat), amely bár lehetne tisztán katonai szabály (például MHPK-intézkedés), mégis HM-szintű normával: rendelettel vagy utasítással lett kiadva.

A Szolgálati Szabályzat megalkotására felhatalmazást adó törvény 2012. január 1-je óta nincs is hatályban, amikor is hatályba lépett az akkori (rég) Hvt., amelynek 2020. január 1-jei módosítása hatályon kívül helyezte a Szolgálati Szabályzat kiadására vonatkozó miniszteri felhatalmazást,⁶³ a katonai rendészeti és az intézkedési tárgykörök önálló nevesítésének kivételével – ez utóbbiak ugyanakkor önállóan is kiadhatók.

A jogalkotásban a miniszteri (jelen esetben: HM) utasítást úgynevezett „közjogi szervezetszabályozó eszköznek” nevezik.⁶⁴ Mindezek alapján HM utasításban valójában a szervezetszabályozási kérdéseket kell miniszteriális szinten kiadni. Ilyen szemüvegen át vizsgálva javasolt megfontolni azon több tucat utasítás deregulációját és MHPK (HVKF) -intézkedésben való kiadását, ahol tisztán MH-szintű feladat mutatkozik (például katonazenekarok igénybevételei rendje).

Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy amennyiben a kizárólag honvédekre vonatkozó (így például az alaki, öltözködési vagy szolgálati) szabályozókat az MHPK (HVKF) saját hatáskörben adná ki, úgy azok hogyan vonatkozhatnának a honvédségi (MH) szervezeteken kívüli egyéb honvédelmi szervezeteknél (HM vagy egyéb úgynevezett „más szervek”) szolgálókra.

Jelenleg az MHPK csak szervezeti hatály szerint, azaz csak az MH-ra adhat ki intézkedést, és nem személyi hatály szerint a Hjt. hatálya alatt állókra. Ugyanakkor törvényi értelmezés szerint intézkedésben a személyi állomány mindennapi tevékenységének általános rendezést igénylő kérdéseit is megállapíthatja az MHPK.

Ennek oka, hogy „intézkedés kiadására – irányítási vagy vezetési jogkörének és hatáskörének megfelelően – a szolgálati előjáró és a hivatali felettes jogosult”. Ugyanakkor paradox módon az MHPK (HVKF) mint az egyes számú és legfőbb katona a Hvt. szerint csak az MH-n belül szolgálatot teljesítő személyi állománynak szolgálati előjárója. Erre nyújthat megoldást a dezintegrációs folyamat újabb lépéseként az új Hvt. azon további módosítása,⁶⁵ amely rögzítené, hogy az MHPK *a katonaélet és az ezzel kapcsolatos magatartások meghatározása szempontjából (azaz a jogállási kérdésekből és nem a vezénylés/kirendelés szerinti szakmai szempontokból) szolgálati előjárója minden honvédnek, továbbá szolgálati előjárója, hivatali felettese a Honvédségnél szolgálatot teljesítő, illetve foglalkoztatott személyi állománynak.* E módosítás csak a jelenlegi jogrend megerősítése lenne, amely a más szervhez vezényelték esetén kimondja, hogy a más szervnél történő szolgálatteljesítés időtartama alatt a munkáltatói jogokat – ide nem értve a vezényelt szolgálati viszonyának fennállását, rendfokozatát, összeférhetetlenségét, fegyelmi

⁶³ Vö. ZSÉLI 2022.

⁶⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1. § (1) bekezdés b) pontja szerint a normatív határozat és a normatív utasítás a közjogi szervezetszabályozó eszköz.

⁶⁵ Új Hvt. 64. § (1) bekezdés.

felelősségét és méltatlanságát érintő munkáltatói döntéseket – a más szerv munkáltatói jogkört gyakorló vezetője gyakorolja.⁶⁶ Azaz az MHPK (HVKF) ilyen értelemben most is a katonaelet és az ezzel kapcsolatos magatartások meghatározása szempontjából (azaz nem a vezénylés helye szerinti szakmai szempontokból!) szolgálati előjárója minden honvédnek – csak a Hvt. szerint nem rendelkezhet ügyükben katonai kérdésekben sem.

Mindez végső soron azt eredményezi, hogy jelenleg még minden bürokráciacsökkentő elvvel ellentétben az életszerűen indokoltnál sokkal magasabb (minisztériumi, azaz közigazgatási, kormányzati szervi) szinten kell szabályozni a tisztán katonai kérdéseket, élethelyzeteket is.

Más irányú megoldás lehet egy új fogalom, *terminus technicus* (például „PK/HVKF utasítás”) bevezetése, amely kifejezetten személyi hatállyal minden honvédre vonatkozna, ám tartalmilag a parancsnoki mozgástér kizárólag katonai (jogállási) tartományra korlátozódna.

6. Záró gondolatok

A szabályozási rendszer jelenleg egy hol gyorsabban sikló, hol a megtorpanás jeleit mutató folyamat közepén van, és még az ismertnek vélt törvényi szabályozások esetében is kimutathatóak le nem zárult szabályozási törekvések, amelyek az új Hvt. érvényesülési gyakorlatát alapvető mértékben érintik a hatályosulás kezdeti időszakában.

Különösen igaz mindez a még töredékesen sem látszó végrehajtási joganyag esetében: e vonatkozásban tanulmányunk inkább a lehetséges kitörési pontok és felmerülő korrekciós irányok számbavételére irányult, nem pedig a javaslatokkal összefüggésben kialakított – már végrehajtott – megoldások rögzítésére.

Mindennek ellenére jelen tanulmány optimistán tekint a szabályozási jövőbe, mivel a szerzők meggyőződése, hogy az irány, a cél beazonosítása, a beavatkozási pontok lokalizálása már eleve a nemcsak eredményes, de működőképes szabályozás alapja is.

A jelen tanulmány így inkább – folytatási jellege ellenére is – a vita új szakaszának megnyitása, mint konklúziók gyűjteménye: látlelet egy lezárulatlan szabályozási folyamat aktuális időállapotáról és a szerzők között is fennálló, részlegesen eltérő értékelésekről.

A tanulmány címe nem véletlen: „Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz)”. Az valóban fedi a tartalmat: új a szabályozás, a cél is közös, azonos (például a hatékony és gyorsan reagálni képes haderő igénye, vagy a Honvédség Kormány általi irányítása), ám a normatív megvalósítás már régebbi, koncepcionálisan is eltérő nézetek érvelését nyitja meg; s teszi mindezt a honvédelem közjogi kereteinek a védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódása tükrében.

⁶⁶ Hjt. 51. § (6) bekezdés.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BALOGH András József (2018): Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 167–186. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/qf5t5>
- BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter (2022): Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz). *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/29. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/5kwry>
- FEHÉR József (1997): A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrálása. *Új Honvédségi Szemle*, 51(11), 21–32.
- FICZERE Lajos (2000): Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés*. Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 213–226.
- HORVÁTH István – KISS Jenő szerk. (1998): *A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációja. Összeállítás a témában folytatott kutatások, viták, tanulmányok anyagaiból*. Budapest: HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály.
- HORVÁTH István – KISS Jenő szerk. (2001): *A Honvéd Vezérkar integrálása a Honvédelmi Minisztériumba 1998–2001. Tanulmányok, dokumentumok*. Budapest: HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály.
- KÁDÁR Pál (2016): A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kortárs rendszere és aktuális kihívásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 212–244.
- KÁDÁR Pál (2009a): *A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszerű jogi és igazgatási problémái*. PhD-disszertáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Kar Hadtudományi Doktori Iskola. Online: <https://nkerrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12151/ertekezes.pdf?sequence=1>
- KÁDÁR Pál (2009b): A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszerű jogi és igazgatási problémái – Gondolatok egy doktori értekezés kapcsán. *Hadtudomány*, 29(elektronikus szám). Online: www.mhtt.eu/hadtudomany/2009/2009_elektronikus/2009_e_11.pdf
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/EfGBc>
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapfogolásátának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/8. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/21. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/gW5Oz>
- Orbán: ismét felállítjuk a Honvéd Vezérkart. *Mandiner*, 2022. július 1. Online: https://makronom.mandiner.hu/cikk/20220701_orban_ismet_felallitjuk_a_honved_vezerkart
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SZAMEL Lajos (1973): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest: Tankönyvkiadó.

- SZÉKELY Sándor (1999): A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának néhány időszerű kérdése. *Új Honvédségi Szemle*, (8), 105–111.
- TILL Szabolcs (2015): *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszer-váltástól az Alaptörvényig*. PhD-disszertáció. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Doktori Iskola és Alkotmányjogi Tanszék. Online: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/30386/Disszert%E1ci%F3_Till+Szabolcs_EDIT.pdf;jsessionid=8B7EA3711832B5F8131C4EFA51A02007?sequence=1
- TILL Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon 1988–2017*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- TILL Szabolcs (2021a): A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 9(1), 7–42. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00016/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_1_007-042.pdf
- TILL Szabolcs (2021b): Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/19. Online: <http://ludovika.lnkiv.in/Gxu8c>
- TORMA András (2008): A honvédelmi igazgatás. In NYITRAY Péter (szerk.): *Közigazgatási jog 3. Különös rész*. Miskolc: X-Press Kiadó, 163–193.
- ZSÉLI János (2022): A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 10(2), 55–76. Online: http://epa.oszk.hu/02500/02511/00021/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_2_055-076.pdf
- ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54(7), 408–417.

Felhasznált jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)
- Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítása (AT11M)
2022. évi XXI. törvény a honvédelmi adatkezelésekről (új Haktv.)
2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbő.)
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
2018. évi CXIV. törvény a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról (Hajtv.)
2013. évi XCVII. törvény a honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról (régí Haktv.)
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.)
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.)
2011. évi XCIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (rég. Hvt.)
2011. évi XXXIV. törvény a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről (Küfety.)
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (Jat.)
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Etv.)
- A Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló T/1788. számú törvényjavaslat. Online: www.parlament.hu/irom42/01788/01788.pdf
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (Statútumrendelet)
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (Hvt. vhr.)
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 63/1992. (XII. 11.) AB határozat
- 48/1991. (IX. 26.) AB határozat
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- 1434/2022. (IX. 7.) Korm. határozat a Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozásával összefüggő egyes költségvetési intézkedésekről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS)
- 27/2022. (VII. 13.) HM utasítás a Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenlétbe helyezésével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról

A nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése

Bevezetés

A válság és válságkezelés kifejezéseket az emberiség évszázadok óta töretlenül használja, természetesen más és más értelemben, összefüggésben, tartalommal. A szakirodalom is bővelkedik válságelméleti teóriákban, jó néhány publikáció szerzője kísérletet is tett valamiféle válságfogalom megalkotására. Mindezek mellett a mai napig nem született univerzális, mindenki által elfogadott válságdefiníció, megmaradt a különböző értelmezések teljes pluralizmusa. A kérdést jogi szempontból megvizsgálva is csak azt mondhatjuk, hogy a magyar hatályos jog – hasonlóan a nemzetközi joghoz – nem ismer válságdefiníciót. Néhány ország megalkotta a saját válságfogalmát,¹ de az államok többsége egyszerűen csak használja mint magától értetődő, definíciót nem igénylő kifejezést. Hazánkban szintén történtek már kísérletek általános válságfogalom létrehozására, de nem meglepő módon konszenzus, sőt konszenzusközelit helyzet elérése nélkül. Ennek egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt az elméleti válságszakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni.

Az első kérdés valóban az, hogy a válság fogalmát objektív vagy szubjektív szemzőből kell-e nézni. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén lehet, hogy a kialakult helyzet bár súlyos, mégsem jelent semmi változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem látják válságnak a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: az eset nem minősíthető valódi válságnak, de a döntéshozók a helyzetet kritikusnak érzékelhetik, és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el. „A szubjektív válságfogalom konstruktívabbnak tűnik. Használata az események tisztább látását biztosítja, és segít megértetni, hogy a válságban érintettek egyes csoportjai miért azt teszik, amit tesznek.”² „A válsághelyzetet valaki vagy valami érzékeli: lehet egyén, egy

¹ Észtország az alábbi jogszabályban rögzített definíciókat alkalmazza: veszélyhelyzet: rendkívüli esemény vagy események láncolata, amely a közbiztonságot, sok ember életét vagy egészségét veszélyezteti, és/vagy kiterjedt gazdasági kárt okoz. A veszélyhelyzet válsággá eszkalálódhat. Válság: olyan veszélyhelyzet, amelynek megoldása a Kormányzati Válságkezelő Bizottság vezetésével számos kormányzati szerv és helyi önkormányzat közötti koordinált cselekvést igényel. Veszélyhelyzet vagy rendkívüli állapot kihirdetése szükségessé válhat a válság megoldásához. Lásd STERN–NOHRSTEDT 2001: 38–39. Szlovénia az alábbi jogszabályban rögzített definíciót alkalmazza: válság: meghatározott ideig fennálló, ember által előidézett helyzet, amely komoly fenyegetést jelent a nemzet biztonságára, és nem lehet normál eszközökkel kezelni. Lásd BRÄNDSTRÖM–MALEŠIČ 2004: 35.

² KORAEUS 2008: 20–21.

csoport, egy szervezet, egy társadalom, egy állam.”³ A szubjektív válságfelfogás szerint tehát akkor beszélünk válságról, ha egy rendkívüli eseményt az általa érintettek – legjellemzőbben a döntéshozók – saját, belső észlelésük alapján kritikusnak ítélnék. Egyszerűbben fogalmazva akkor van válság, ha a döntéshozó a kialakult helyzetet annak ítéli. Talán érzékelhető, hogy a szubjektív válságfogalom mögött a válság egyik fő momentuma húzódik, amely nem más, mint a döntéshozatal. E logika mentén jött létre az úgynevezett „döntéshozatali válság” kifejezés, az ezzel kapcsolatos elméleteket és definíciókat Stern az alábbi szintetikus fogalmi meghatározásba ötvözte: „A döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered, és a döntéshozók szemszögéből három szükséges és elégséges feltétel észlelésével jellemezhető:

1. az alapvető értékek elleni fenyegetés;
2. időkénszer;
3. bizonytalanság.”⁴

Az egyes ágazatok viszont több-kevesebb sikerrel alkottak „szakmai” válság-, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például egészségügyi válsághelyzet, földgázellátási válsághelyzet, kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet, villamosenergia-ellátási válsághelyzet, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, honvédelmi válsághelyzet, katasztrófa.⁵

E válság-, vagy azzal rokon fogalmak nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat, szakterület szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésszerű vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet, hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb, és jóval kisebb konfliktuslehetőségeket rejt magában.

A múlt század kilencvenes éveitől kezdődően – a katonacentrikus válságfelfogástól való elmozdulás mellett – egy másik markáns változás is kezdett kialakulni a válságok jellegében, lefolyásában, a 21. század elejére pedig már dominánssá vált. Az egyes krízishelyzetek esetében egyre inkább tapasztalhattuk, hogy lassan kezd eltűnni a határ a katonai és a civil jellegű válságok között. Különösen érvényes ez a korunkra jellemző aszimmetrikus, illetve hibrid hadviselésre, ahol a háború jellege is alapvető mértékben megváltozik. „Ahogy a háború új formái sokszorozódnak és elterjednek, azt fogják

³ STERN 1999: 5. (A szerző saját fordítása.)

⁴ STERN 1999: 5. (A szerző saját fordítása.)

⁵ Egészségügyi válsághelyzet: lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdés; földgázellátási válsághelyzet: lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97. §; kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: lásd a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont; villamosenergia-ellátási válsághelyzet: lásd a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bekezdés; tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §; honvédelmi válsághelyzet: lásd 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107. §; katasztrófa: 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 5. pont.

eredményezni, hogy a határ közös és magán, kormány és nép, katonai és civil között olyan elmosódottá válik, amilyen 1648 előtt volt.”⁶ „Nehéz fenntartani megkülönböztetést a belső és külső, az agresszió (külső támadás) és elnyomás (támadás az országon belülről), vagy akár a helyi és a globális között.”⁷

A valós élet krízishelyezetei során leszűrt tapasztalatok is arra engednek következtetni, hogy egyre inkább szükségtelessé válik a katonai és polgári válságok közötti korábban meglévő és még ma is létező kategorikus megkülönböztetés. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem hogy milyen (civil-katonai) képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez. Ezen belül legfeljebb az egyik vagy a másik oldal dominanciájáról vagy elsődleges szerepéről beszélhetünk. Ebben a megközelítésben a civil és a katonai jelleg kategorikus megkülönböztetése elenyésczik, helyébe a támogatott, illetve támogató oldal definiálása lép.

E tendenciák egyértelműen a válságok komplex módon történő kezelésének irányába hatottak, hiszen egy bonyolult, soktényezős válság esetén egyetlen ágazat, szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen ágazati szempontból szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben részt vevők nagy száma elengedhetetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válság kezeléséhez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, élőerővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással.

A fentiek alapján egyértelműen levonható következtetés, hogy korunk kihívásai a különböző civil és katonai képességek koordinált és koherens reagálását kívánják meg mind a nemzeti, mind a nemzetközi dimenzióban. Ezzel megindult az a folyamat, amelynek eredménye a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására vonatkozó teória megszületése lett, és amelyet a szakirodalom átfogó megközelítés (*Comprehensive Approach*) névvel aposztrofál.

„A 20. század végére egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a hatékony válságkezelés nem képzelhető el katonai erők nélkül és kizárólag katonai erőkkel sem. Az afganisztáni és az iraki stabilizációs erőfeszítések pedig egyértelművé tették, hogy a jellemzően katonai logikát követő döntések és katonai erőforrásokra támaszkodó műveletek nyomán csak műveleti sikerek érhetők el, stratégiai sikerek, valamiféle győzelemnek nevezhető eredmény semmiképpen. Ezeknek a felismeréseknek a nyomán egyre nagyobb figyelem irányult egy úgynevezett átfogó megközelítés kialakítására.”⁸

Az átfogó megközelítés a 2000-es évek elejétől általánosan elfogadott teóriává fejlődött a nagy nemzetközi szervezetekben (ENSZ, NATO, EU), amelyek a koncepciót – több-kevesebb sikerrel – a gyakorlatban következetesen alkalmazták. A nemzetközi szervezetek mellett az egyes országok is ráébredtek a válságkezelés beavatkozási

⁶ CREVELD 1991: 226.

⁷ KALDOR 2009: 2.

⁸ MOLNÁR 2012: 10.

közötti koherencia és koordináció kialakításának, fejlesztésének fontosságára a modern válságkezelésben. A nemzetek szintjén mindez az adott országban lévő és működő szervezetek közötti együttműködés formájában manifesztálódik. Ennek megfelelően több országban létrejöttek a különböző kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciók, amelyek alapvetően minisztériumközi (*inter-ministerial cooperation*), illetve egyéb más szervek közötti (*interagency cooperation*) együttműködésen alapulnak. Ezzel gyakorlatilag kialakult az átfogó megközelítés nemzeti változata, amely összkormányzati megközelítés (*Whole of Government Approach*) néven került be a szakirodalomba.

Azt viszont rögtön hozzá kell tenni, hogy az összkormányzati megközelítés kifejezés nem kizárólag a válságkezelés fogalomrendszerében használt terminológia, hanem alkalmazzák általában a közigazgatás általános működésének vonatkozásában is. John Halligan ausztrál közigazgatási szakértő szerint a horizontális koordináció tradicionális modelljéhez képest az összkormányzati megközelítés egy modernebb, fejlettebb működési formát jelent a közigazgatásban, amelynek lényege, hogy támogatja a szervezetek közötti együttműködést a kormányzati célok elérése érdekében.⁹ Tom Christensen, Lise H. Rykkja és Per Lægreid norvég kutatók 2016-ban megjelent tanulmányukban már általános tendenciaként jelölték meg, hogy fókuszba került a szervezetközi koordináció, a hálózatos (*networked*) válságkezelés, valamint az olyan holisztikus látásmód, mint az összkormányzati megközelítés.¹⁰

E rövid történeti áttekintés rávilágít a jelen tanulmányban elemzett NATO-, illetve nemzeti válságkezelési rendszerek gondolati, dogmatikai előzményeire, és mint látni fogjuk, a védelmi és biztonsági reform által meghatározott válságkezelési rendszerünk egyértelműen az átfogó megközelítés és az összkormányzati együttműködés szellemében funkcionál. A reformnak és a hozzá kapcsolódó szabályozásnak éppen az volt az egyik fontos célkitűzése, hogy megteremtődjenek ennek elvi, rendszertani, jogszabályi és szervezeti keretei.

1. A NATO válságkezelési rendszere

A NATO válságkezelési rendszere kialakításának igénye még az 1999. évi washingtoni NATO-csúcstalálkozón, valamint az ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO-szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságban azon átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben.

⁹ HALLIGAN 2007.

¹⁰ CHRISTENSEN–RYKKJA–LÆGREID 2016: 891.

A NATO ezen időszakban még a rugalmas reagálás hidegháborús katonai koncepciójára kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (NATO Precautionary System – NPS) használta a válságok és konfliktusok kezelésére, amely már nem felelt meg az új biztonsági kihívásokra történő arányos fellépésnek, a terrorizmussal és az aszimmetrikus hadviseléssel szembeni egységes szövetségi gyors reagálásnak, valamint nem volt alkalmazható a világban egy időben elszórtan kialakuló kisebb fegyveres incidensek hatékony kezelésére. Alapvetően az NPS csak a masszív katonai fellépésre volt alkalmazható, a rendszer nem rendelkezett a kisebb kihívásokhoz szükséges átfogó válságkezelési lehetőségekkel. Az életben e problémára leginkább az 1990-es években a Balkán-félszigeten kialakult fegyveres konfliktusok és az azokat követő válságok kezelése derített fényt, és mutatott rá a NATO stratégiai számára egy hatékony, válságokra gyorsan reagálni képes erő létrehozásának, valamint új elveket követő, korszerű átfogó válságkezelési eljárás kialakításának szükségességére.

A 2002. évi prágai csúcstalálkozón a tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreakáló Rendszerével (NATO Crisis Response System, a továbbiakban: NCRS). A NATO 1999. évi stratégiai koncepciójának elfogadását követően az Észak-atlanti Tanács a Szövetség és a tagállamok szakembereinek több mint ötéves kidolgozó munkáját és folyamatos egyeztetését követően 2005. szeptember 31-én bevezette a NATO új válságkezelési rendszerét, az NCRS-t, amellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.¹¹

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a Szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreakálás koncepciója alapvetően a kialakuló és a már bekövetkezett biztonsági válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetések mellett képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és a nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a Szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO-hadszíntereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is. Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzet-ellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a Washingtoni Szerződés 5. cikk szerinti hadműveletek, valamint azokon kívüli válságkezelési műveletek előkészítésének és végrehajtásának támogatására. A kialakult válságok kezelése során a rendszer a katonai szervezetek felé tett intézkedések mellett alkalmazza a tagállamok polgári képességeit is, amit a nemzeti rendvédelmi és katonai szervek közötti együttműködés, a polgári veszélyhelyzeti tervezés, majd az azt felváltó polgári felkészültség, a lakosságtájékoztatás és kommunikáció területén valósít meg.

Jól példázza korunk felgyorsult folyamatait, hogy miután létrejött és megszilárdult a NATO új válságreakálási rendszere, addigra olyan mértékben megváltozott a nemzetközi biztonsági helyzet, hogy a Szövetségben komolyan felmerült a rendszer átfogó reformjának a szükségessége. A hidegháborús időszakra szabott NATO Elővigyázati

¹¹ PETNEHÁZI 2013.

Rendszert felváltó NCRS-t ugyanis az akkori biztonsági kihívásoknak megfelelően elsősorban a NATO-területen kívüli, úgynevezett nem 5. cikkelyes (*non-Article 5*), expedíciós jellegű műveletek kívánalmai szerint alakították ki. A rendszer kiválóan alkalmazható volt egy béketámogató műveletben, például Irakban vagy Afganisztánban, sőt még 2014-ben a Krím annektálása idején is korszerű eszköznek bizonyult, bár ekkor már a Szövetség stratégiai figyelme egyértelműen visszarendeződött a hagyományos keleti irányba, és csak idő kérdése volt, mikor kell a nemrég megszilárdult NCRS-t újragondolni.

Ez a pillanat a 2022-es orosz–ukrán háborúval érkezett el. Több mint 10 év után, a biztonsági környezetben időközben bekövetkezett jelentős változások hatására a NATO 2022-ben új stratégiai koncepciót fogadott el. Ebben megállapította, hogy az euroatlanti területen nincs béke. Az Orosz Föderáció megsértette azokat a normákat és elveket, amelyek hozzájárultak a stabil és kiszámítható európai biztonsági rendszerhez. A NATO nem tudja kizárni a Szövetség szuverenitása és területi integritása elleni támadás lehetőségét. Az új stratégiai koncepció megerősíti, hogy a NATO fő célkitűzése a 360 fokos kollektív védelem, amely az alábbi három fő feladatot határozza meg a Szövetség részére: elrettentés és védelem; válságmegelőzés és válságkezelés; kooperatív biztonság.¹² Sajátos a NATO értelmezése annyiban, hogy külön kategóriaként kezeli a válságkezelést, és azon konzekvensen csak a NATO-területen kívüli, nem 5. cikkelyes műveleteket érti, így a hagyományos keleti fenyegetéssel szembeni fellépést az elrettentés és védelem feladathoz sorolja, vagyis nem tartja azt válságkezelési feladatnak. Tény, hogy az NCRS is elsősorban az expedíciós műveletekre íródott, ugyanakkor annak intézkedései alkalmazhatók és alkalmazandók az 5. cikkely alá tartozó műveletekre is. Ennek megfelelően a NATO aktivizálta az NCRS-t 2014-ben a Krím annektálását követően, illetve 2022 februárjában is az orosz–ukrán háború kitörésekor. (A jelen tanulmányban az NCRS logikáját követve az orosz fenyegetéssel kapcsolatos szövetségi fellépést is válságkezelési tevékenységként, illetve feladatként értelmezzük.) Az aktuális események rávilágítottak arra, hogy sajnálatos módon Európába visszatért a hagyományos fegyveres konfliktus, ami fenyegetést jelent a kontinensnek és a Szövetségnek egyaránt. Az is világossá vált, hogy az elsősorban expedíciós műveletekre szabott NCRS jelenlegi formájában nem alkalmas a keleti fenyegetésre adott adekvát válaszáadásra, ezért erőteljesen megindult a Szövetség válságkezelési rendszerének átalakításáról való gondolkodás.

2. A NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációja

A 2005. szeptember 31-én hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó kézikönyvben a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, amelyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreakálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO-igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után

¹² NATO 2022.

megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Idesorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás, és még folytathatnánk a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen – mondhatjuk – „válságreakálási alrendszerek” egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreakálási rendszert alkotnának. Tehát ki kellett mondani, hogy Magyarország nem rendelkezik válságreakálási rendszerrel, ezért nincs mit összhangba hozni a NATO Válságreakálási Rendszerével.

Ebből már szinte magától értetődően vetődött fel a következő gondolat: akkor hozzunk létre egy ilyen rendszert. Ehhez azonban előljáróban két alapvető feltételnek kellett teljesülnie: az erre irányuló politikai akaratnak, illetve a szakmai konszenzusnak a megvalósítás hogyanját illetően. 2005-ben e két feltétel egyike sem volt adott, sőt a későbbiekben sem, egészen a védelmi és biztonsági reform megjelenéséig.

Mindenesetre 2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát, és megindult a tárcaközi egyeztetés. Többéves munka és folyamatos szakmai viták eredményeként elkészült egy kormány-előterjesztés, amely a döntés-előkészítést, valamint a koordinációt a tárcák felett, összkormányzati szinten képzelte el. E célra leghatékonyabb szervezetként egy Válságkezelő Kormánybizottság (a továbbiakban: VKB) létrehozására tett javaslatot, amely kizárólagosan lett volna hivatott a szakmai értékelés-elemzés adatai alapján a Kormány részére döntési javaslatot tenni, továbbá a válságkezelésre történő felkészülést, illetve a válságkezelési feladatok végrehajtását koordinálni.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét annak közvetlen alárendeltségében egy Kormányzati Válságkezelő Központ (a továbbiakban: KVK) támogatta volna, amelynek centrális kialakítása és egy helyszínre történő integrálása biztosította volna a kormányzati szintű válságkezelés központi, illetve ágazati képességeinek hatékony és költségtakarékos felhasználását. Elmondható tehát, hogy a NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációjával kapcsolatos, 2008-ban elkészült kormány-előterjesztésben már megjelentek azok az elemek, amelyek az átfogó megközelítés és az összkormányzati válságkezelés irányába mutattak, és amelyek a jelenlegi védelmi és biztonsági reform fontos pilléreit is alkotják. A kezdeményezés az erősen megosztott ágazati álláspontok miatt nem kapta meg a kellő szakmai támogatást, így az előterjesztést az akkori formájában végül nem terjesztették be a Kormány részére.

Kétéves „lappangási” időszakot követően, a korábbi sikertelen szakmai és közigazgatási egyeztetések tapasztalatainak okulva, 2010-ben újra tárgyalóasztalra került a NIR megújult verziója. Ekkorra végképp lekerült a napirendről az egységes, nemzeti válságreakálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO-s válságreakálási intézkedések hazai megfelelőjének a kidolgozására szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal. Az új koncepció viszonylag rövid idő alatt átment a közigazgatási egyeztetésen, és végül hét év vajúdás, vitákkal tarkított egyeztetési folyamat után 2011-ben lépett hatályba a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer

rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NIR rendelet).

A NIR rendeletben már nem szerepel a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosítja, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozza meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepelnek a civil típusú intézkedések, ami természetesen magával vonja a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően a rendszer működtetésében a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezetein kívül részt vesznek még a központi államigazgatási, rendvédelmi és további polgári közreműködő szervek, amivel megteremtődött a szövetségi szinten megfogalmazott átfogó megközelítés koncepciója hazai megvalósításának egyik fontos feltétele, a polgári-katonai együttműködés és a különböző szakterületek koordinált közös tevékenysége a válságkezelés során.

A rendszer működtetésében részt vevő szervezetek a feladatuk alapján meghatározott helyük szerint lehetnek ágazati felelős és együttműködő szervek. Az ágazati felelős szervek tevékenységét a nemzeti koordinátor fogja össze, aki koordinálja az ágazati felelős szervek vezetőinek NIR-rel és NCRS-szel kapcsolatos tevékenységét, kapcsolatot tart az érintett NATO-szervekkel, valamint javaslatot tesz a Kormány részére az NCRS szövetségi szintű bevezetésének, illetve visszavonásának kezdeményezésére, nemzeti intézkedések bevezetésére vagy visszavonására. Fontos szerepük van még az együttműködő szervezeteknek is, akik részfeladatok teljesítésével támogatják az ágazati felelős szervezetek a nemzeti intézkedésekben meghatározott ágazati feladatok végrehajtásában, szövetségi keretekben az NCRS alkalmazása során pedig a nemzetek által vállalt nemzeti feladatok végrehajtásában. Összefoglalóan tehát megállapítható, hogy bár a NIR nem hozott létre egységes, nemzeti szintű rendszert, a válságreagálás alapelvei közé visszavonhatatlanul bekerült a civil és a katonai oldal együttes, koordinált részvétele, letéve ezzel az átfogó megközelítés legfontosabb alapkövét.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében dolgozták ki a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményét, amely a válságok megelőzését elősegítő, a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató és a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedéseket tartalmazza.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer megelőzést szolgáló intézkedései, a szövetségi elgondolással összhangban diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, amely során diplomáciai és gazdasági eszközökkel elszigeteli az agresszort, illetve segíti a fenyegetett országot. A speciális terrorizmus elleni intézkedések alkalmazásával Magyarország a szövetséges tagállamokon túl a partnerországokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét.

A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos intézkedéstípusa a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések. A Nemzeti

Intézkedések Gyűjteményében több mint 200 válságreagálási intézkedés található, az ezekben foglalt feladatokat a minisztériumok mint ágazati felelős szervek az együttműködő más minisztériumok és a közreműködő szervek támogatásával hajtják végre. Az ágazati felelősök megállapításánál alapvetően a tárcák feladat- és hatásköreit, valamint az intézkedések témaköreit párosították, amely során a katonai mellett beazonosították:

- a nemzetbiztonságra,
- a nemzetgazdaságra,
- az energetikára,
- a kommunikációra,
- a nemzetközi kapcsolatokra,
- a kritikus infrastruktúrára,
- a polgári védelemre,
- a közszolgálati médiára és a közrendre

vonatkozó intézkedéseket, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősöket.

A Nemzeti Intézkedési Rendszer fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, amelyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében részt vevő szervezetek részére a fenyegetéseket. A rendszer a fenyegetések vonatkozásában a súlyosságnak megfelelően „A”, „B”, „C”, „D” szintet különböztet meg az alábbiak szerint:

„A” fokozat: nem zárható ki terrorcselekmény végrehajtása;

„B” fokozat: ismert terrorszervezet várhatóan valamilyen létesítmény ellen terrorcselekményt tervez végrehajtani;

„C” fokozat: a létesítmény ellen várhatóan terrorcselekményt fognak végrehajtani, illetve az országban valahol terrorcselekményt hajtottak végre;

„D” fokozat: a létesítmény ellen terrorcselekményt fognak végrehajtani, vagy követek el.

A NIR-t folyamatosan tesztelik, évente legalább egy alkalommal a NATO éves stratégiai válságkezelési gyakorlatán (Crisis Management Exercise – CMX), amelyek során számos gyakorlati tapasztalatot sikerült leszűrni, így évről évre javul a nemzeti válságkezelő szerveknek a rendszer alkalmazására való képessége, készsége. Rendkívül megkönnyíti a döntés-előkészítést, hogy rendelkezünk előre elkészített és leegyeztetett válságreagálási intézkedésmintákkal, amelyek összhangban vannak a NATO hasonló tartalmú intézkedéseivel. A NATO (nem publikus) honlapján található webes felületen megtekinthető, hogy az egyes tagállamok mely NATO által javasolt intézkedéseket vezették be, illetve melyeknek utasították el a bevezetését. Így folyamatosan harmonizálni tudják a tagállamok az általuk tett válaszlépéseket, növelve ezzel azok hatékonyságát.

Negatív tapasztalat a CMX-gyakorlatokkal kapcsolatban, hogy a gyakorlatok forgatókönyve minden esetben a valós élet egy hosszabb (általában több hónapos) időintervallumát néhány napba sűríti. Ennek következtében a gyakorlat során naponta igen nagy számú intézkedés bevezetése történik meg mind NATO-, mind tagállami szinten. Sok

esetben naponta több mint tíz intézkedést vezettek be, és a legtöbb esetben csak néhány óra állt rendelkezésre, hogy megszülessen a döntés a magyarországi bevezetésükről. Maga a bevezetés szükségessége még el is dönthető ilyen rövid idő alatt, ugyanakkor szinte soha sincs idő az intézkedések nemzeti szintű feladatainak az átgondolására, az erre vonatkozó ágazati utasítások, rendelkezések elkészítésére és kiadására.

Az egyes intézkedések kibontására és tartalmának részfeladatokra történő lebontására biztosított csekély időnek messzemenő hatása van a rendszer fejlesztésére is. A gyakorlati teszt hiányában ugyanis nincs olyan mérce, amely alapján fejleszteni, folyamatosan naprakészen tartani lehetne az egyes intézkedések belső tartalmát. A CMX-gyakorlatok várhatóan a jövőben is rendkívül zsúfolt szcenárióval fognak rendelkezni, így a nemzeti szintű feladatok részletes elemzését, esetleg néhánynak a begyakorlását nemzeti szintű gyakorlatokon lehetne végrehajtani. Ezért célszerűnek látszik, hogy egy viszonylag egyszerűbb helyzetbeállítást alkalmazva, célirányosan néhány NIR-intézkedést vezessenek csak be ezeken a nemzeti szintű gyakorlatokon, és megfelelő időt biztosítva ki kellene dolgozni az intézkedésekért felelősök, valamint az együttműködők részletes tevékenységi rendjét az adott intézkedés végrehajtásával kapcsolatban. Enélkül az előre kidolgozott intézkedésminták „papírizűek” maradnak, nem biztos, hogy a valós viszonyokat fogják tükrözni, és hogy a gyakorlatban végrehajthatók lesznek.

Az NCRS és a NIR első „éles” helyzetben történő alkalmazására 2014-ben került sor a Krim elcsatolása kapcsán, ami szintén sok hasznos tapasztalattal szolgált.¹³ Az intézkedések NATO általi bevezetésének pillanatától nyilvánvalóvá vált a NIR hasznossága. Köszönhetően az előre kidolgozott nemzeti intézkedéseknek, nem tartott 10 percnél hosszabb ideig beazonosítani a bevezetett NATO válságreagálási intézkedések nemzeti megfelelőjét. Ez alapján azonnal megállapíthatóvá vált, hogy mely minisztérium az első helyi felelős, kik az együttműködők, melyek a releváns jogszabályok, és milyen feladatokat kell végrehajtani szervezetekre lebontva.

Az egész folyamatban talán a legnagyobb fejtörést az intézkedések bevezetésének jogi háttere okozta. A NIR rendelet meghatározza ugyan a főbb jogi kereteket, a gyakorlati alkalmazás azonban rámutatott arra a hiányosságra, hogy nincs meghatározva, hogy az Országgyűlés, a Kormány és az illetékes miniszter milyen jogi normában vezesse be a válságreagálási intézkedéseket. Írott jogforrás hiányában mindezeket a gyakorlat alakította ki az érintettek egyetértésével. A válságreagálási gyakorlatok során kialakult álláspont szerint általánosságban véve nincs szükség jogszabályi formára, hanem alapvetően közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, elsősorban határozati formában lehet meghozni az intézkedések bevezetésére vonatkozó döntést. Ennek megfelelően a Kormány a 2014-es ukrán válsággal kapcsolatban – tekintettel az intézkedés minősítésére – 3000-es kormányhatározatban vezette be a hatáskörébe tartozó intézkedést, egyben további feladatokat szabva a miniszterek részére. Az ágazati miniszter kompetenciájába tartozó intézkedések bevezetése a Honvédelmi Minisztériumban közigazgatási államtitkári intézkedés formájában valósult meg, ami némiképp ellentmond annak, hogy a NIR rendelet értelmében az ágazati felelős a miniszter, vagyis a döntés a miniszter

¹³ Részletesebben lásd KESZELY 2016.

hatáskörébe tartozik, következésképpen a miniszteri utasítás lenne a megfelelő jogi norma. E kodifikációs jellegű problémával minden érintett minisztérium szembesült, de egyelőre nem sikerült megnyugtató megoldást találni a rendezésére.

A 2022-es orosz–ukrán háború kapcsán kialakult helyzet súlyosságát jelzi, hogy az NCRS-t azonnal aktiválták, és eddig példátlan mennyiségű intézkedést vezetett be a Szövetség, sokszor meglehetősen rövid időn belül. Az intézkedések bevezetésére irányuló NATO-kezdeményezések rendkívül nagy számban, jellemzően kisebb-nagyobb csomagokban érkeztek a tagállamokhoz, és ennek folytán újra azzal a problémával szembesültek a nemzetek, amelyet a CMX-gyakorlatok kapcsán már megismerhettünk. Az egy időben érkező nagy mennyiségű intézkedés bevezetésének átgondolása, tárcaközi egyeztetése, illetve még inkább a végrehajtás mikéntjének a kialakítása komoly kihívást jelent a nemzetek válságkezelési mechanizmusai részére. Nem véletlenül szorgalmazza a Szövetség a gyorsított kormányzati döntéshozatali eljárások megteremtését minden tagállamban.

A jelen tanulmány megírásakor a NIR rendszere éppen átalakulás alatt áll, összefüggésben a védelmi és biztonsági reformmal, amely kiterjed a NATO-válságreagálás hazai szabályozására is. Az első, legfontosabb, egyben rendszerszintű változás, hogy az NCRS és a NIR eddig honvédelmi feladat volt, a honvédelmi törvény és a NIR rendelet alapján a honvédelmi miniszter volt felelős a nemzeti koordinációért. Ennek megfelelően a rendszer kialakítása, működtetése, fejlesztése a honvédelmi tárca kompetenciájába tartozott. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) viszont külön fejezetben tárgyalva, az egész témakört átemelte a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerébe,¹⁴ aminek indoka, hogy számos NIR-válságreagálási intézkedéscsoport polgári jellegű, tehát túlnyúlik a honvédelmi tárca hatáskörén, és összkormányzati koordinációt kíván. A NIR tárcaközi jellege vitán felül áll, a minisztériumok és más közreműködők közötti egyeztetéseket eddig a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) végezte, vagyis rajta keresztül valósult meg az összkormányzati együttműködés. A Vbő. rendelkezése szerint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinálja, tehát a nemzeti koordinátor szerepét a honvédelmi minisztertől átvette a központi szerv.

A Vbő. átemelte a NIR rendeletből, így törvényi szabályozási szintre emelte a NIR alkalmazhatóságával kapcsolatos szabályokat, amelyek szerint a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer intézkedéseit kell alkalmazni:

- ha a NATO kezdeményezte a tagállamoknál a válságreagálási intézkedések bevezetését;
- ha a NATO válságreagálási intézkedései szövetségi szintű bevezetésének Magyarország általi kezdeményezése, illetve szövetséges fegyveres erők magyarországi alkalmazása vagy más szövetségi válságreagáló képesség magyarországi

¹⁴ Vbő. 77–78. §.

igénybevétele szükséges, és a kialakult vagy fenyegető válsághelyzet szerinti nemzeti intézkedés bevezetésére jogosult szerv így dönt;

- a NATO Válságreakálási Rendszert alkalmazó nemzetközi vagy nemzeti gyakorlatok során, továbbá az erre való felkészülés során;
- sajátos nemzeti érdekből, a NATO Válságreakálási Rendszertől függetlenül a Kormány ilyen döntése esetén.

A fent részletezett esetek tartalmilag nem változtak érdemben a NIR rendelethez képest. Ennek megfelelően a NIR-intézkedések bevezetésének továbbra is a legjellemzőbb esete maradt, ha a NATO kezdeményezi a tagállamok irányában a bevezetést. Ezen túl Magyarország is, mint bármely más tagállam, kezdeményezheti az intézkedések szövetségi szintű (NATO és/vagy egyes tagállamok általi) alkalmazását, továbbá előfordulhat olyan eset is, hogy csak Magyarországon vezetnek be egy intézkedést. Végül szintén gyakori alkalmazási eshetőség, amikor nemzetközi vagy nemzeti gyakorlaton tesztelik az intézkedéseket és az azokkal kapcsolatos nemzeti mechanizmusokat.

A régi NIR rendelethez képest a Vbő. kiegészíti a NIR keretszabályait néhány jogi, garanciális elemmel. A NIR meghatározott intézkedései jogkorlátozást tehetnek szükségessé, és azok fogantatása során a védelmi és biztonsági szervezetek (Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség) kényszerítő eszközök alkalmazására jogosultak. A jogkorlátozások azonban csak a bevezetésre okot adó védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékűek lehetnek, vagyis a törvény ebben az aspektusban is alkalmazza a szükségesség és arányosság követelményét. További garanciális elem, hogy a jogkorlátozásról a lakosságot az elrendeléssel egyidejűleg tájékoztatni kell. Az állami szervek vonatkozásában a Vbő. úgy rendelkezik, hogy a NIR intézkedéseinek alkalmazása érdekében egyes állami szervek működése, ügyfélfogadása a védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékben korlátozható. A kikényszeríthetőséggel párosuló potenciális korlátozások még erőteljesebben sürgetik annak a fentebb már említett problémának a megoldását, hogy valamilyen formában meg kell határozni, hogy a NIR-intézkedéseket milyen jogi normában vagy normákban vezessék be. Mindez elkerülhetetlen, mivel jogkorlátozást elrendelni és azt, ha kell, erővel kikényszeríteni rendkívül aggályos az ennek jogalapját megteremtő jogi norma nélkül.

A működési feltételek biztosítása érdekében a Vbő. feladatul szabja a Kormány részére, hogy a NIR működtetését támogató infrastruktúrát alakítsa ki és működtesse. Ez elsősorban a NATO-s minősített adatok kezelésére és továbbítására alkalmas informatikai rendszert jelenti, hiszen legalább a NIR nemzeti koordinátorának, az ágazati felelősöknek és a legfontosabb együttműködőknek rendelkezniük kell olyan informatikai végponttal, amely képes akár rejtjelzett, illetve más minősített tartalmú NATO-üzenetet is fogadni, továbbítani. Enélkül a rendkívül szűk döntési határidők betartása, egyáltalán általánosságban a 21. századi modern válságkezelés elképzelhetetlen.

A Vbő. a fentiek szerint meghatározza a törvényi keretszabályokat, a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás részletes szabályainak, valamint az ezekkel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával

összefüggő szabályok megalkotására pedig a Kormányt hatalmazza fel. Ennek megfelelően a jelenleg még a régi szabályokat tartalmazó, (a tanulmány megírása idején) hatályos NIR rendelet átfogó módosítása vagy új rendelet megalkotása várható a közeljövőben.

3. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája

Hazánkban a védelmi igazgatás szakmai berkeiben már korábban és többször megfogalmazódott az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika szerint történő egységesítésére irányuló igény. A honvédelmi igazgatás oldaláról Lakatos László már 2001-ben konkrétan felvetette egy össznemzeti szintű válságkezelési struktúra szükségességét: „Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).”¹⁵

Ugyanezen gondolatot fogalmazta meg a katasztrófavédelmi szakértők körében is Bognár Balázs: „A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a jelenlegi védelmi igazgatási tevékenységenként elkülönült és széttagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntés-előkészítés feladatait. [...] Az egységes kormánybizottság funkcionálása maga után vonná a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányítás érdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”¹⁶

A válságkezelés integrálásának szükségessége a biztonsági tanulmányok szemszögéből is megfogalmazódott. A Tóth Péter által vezetett kutatócsoport 2008-ban lefolytatott kutatása megállapította, hogy a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség, és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az ő értelmezésükben az integrált biztonsági szféra lényege nem egy „biztonsági szuperintézmény” létrehozása, hanem az intézményrendszer integrált módon való működése. A biztonságpolitikai irányítás központi vezető szervét a tárcák fölött képelték el, az akkori Miniszterelnöki Hivatalban. Fontos megállapítás volt továbbá, hogy álláspontjuk szerint az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg.

Az integrált vezetési struktúra témakörében az elvi felvetésen túl konkrét megvalósíthatósági tanulmányok is készültek. 2014-ben átfogó és részletes javaslat született egy válságkezelési központ modelljére vonatkozóan Dsupin Ottó és Kónya József tollából,

¹⁵ LAKATOS 2001: 111.

¹⁶ BOGNÁR 2009: 96.

akik szerint „a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára”. A szerzők felvázolták a válságkezelési központ szervezeti struktúráját, illetve az egyes szervezeti egységek funkcióját az alábbiak szerint:

- információk gyűjtése, feldolgozása;
- helyzetértékelés;
- döntések előkészítése;
- szakértői háttér biztosítása;
- együttműködési feladatok;
- operatív beavatkozás;
- irányítás, koordinálás, ellenőrzés.¹⁷

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL” válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát hat egymást követő fázisra osztja: Diagnózis, Irány, Alternatívák, Döntés, Alkalmazás, Lezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a Nemzeti Eseménykezelő Központ biztosítaná. A Resperger-féle „DIADAL” módszer a hatfázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével az összes többi fázis feladatait a Nemzeti Eseménykezelő Központba telepíti.¹⁸ Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpont modell, mind a Resperger-féle „DIADAL” módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára.

A nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításának elméleti és strukturális lehetőségeit, illetve mindebben a védelmi igazgatás szerepét Keszely László elemezte részleteiben doktori értekezésében. Ebben a védelmi igazgatás struktúrája és működése, az átfogó megközelítésre vonatkozó nemzetközi elméletek és gyakorlatok, illetve a hazai nemzeti adaptáció eddig elért eredményeinek figyelembevételével felállította a válságkezelés nemzeti rendszerének egy lehetséges modelljét az alábbi alapelvek mentén:

- „A Modell összveszély alapú, így alkalmazásában válságon kell érteni minden civil és katonai típusú krízishelyzetet.
- A Modellt alkalmazni kell különleges jogrendben, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekben is.
- A kormányzati döntés-előkészítésért felelős szervben belül szervezeti integrációt kell létrehozni a kormányzati szintű elemzésre, tervezésre, végrehajtásra,

¹⁷ DSUPIN–KÓNYA 2014: 334.

¹⁸ RESPERGER 2012: 143.

monitoringra és értékelésre, míg a végrehajtók vonatkozásában elegendő a lazább koordinációs mechanizmus a minél nagyobb függetlenség és cselekvési szabadság biztosítása céljából.¹⁹

- A magas tudásintenzitású, komplex válságok kezelése során alkalmazni kell a modern tudásmenedzsment módszereit.”

A modellben leírt nemzeti válságkezelési struktúrának a fókuszában egy újonnan megalakítandó Nemzeti Válságkezelési Központ áll, amelynek lehetséges funkcióit, struktúráját, fő feladatait, működési alapelveit az értekezés részletesen kifejti.²⁰

A védelmi és biztonsági reform révén létrehozott védelmi és biztonsági igazgatási, egyben nemzeti válságkezelési rendszer tehát sok tekintetben nem előzmény nélküli, annak elméleti megalapozása számos helyen fellelhető a szakirodalomban. A nagy áttörést az jelenti, hogy az eddig csak tanulmányokban és más publikációkban szorgalmazott összkormányzati válságkezelési rendszer a Vbő. által jogszabályi formát öltött, megteremtve a gyakorlati megvalósítás lehetőségét és jogszabályi kereteit. Úgy is mondhatjuk, hogy az elméletet továbbfejlesztette, majd sikeresen átültette a gyakorlatba.

Ha önmagában a Vbő. szabályozását nézzük, azt látjuk, hogy egységes, koherens koncepció alapján egy logikus válságkezelési rendszer épül fel. A rendszer fókuszában a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve áll, amely összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, továbbá nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.²¹ Figyelembe véve azt, hogy az eseménykezelő központ tulajdonképpen a nemzeti válságkezelési központnak felel meg, a központ a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével karöltve megteremti az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációjának strukturális hátterét. Ennek megfelelően ide kell hogy befussanak a válsággal kapcsolatos információk, ezen a szervezeten belül történik meg azok egységes elvek és módszerek alapján történő elemzése, értékelése, majd ezek alapján döntési alternatívák állíthatók fel a döntéshozók részére. Ez így önmagában egysátozás, könnyen átlátható rendszernek tűnik a Vbő. alapján, viszont ha az itt meghatározott rendszer mellé állítjuk az egyéb jogi normákban szereplő további válságkezelési feladatokért felelős szervezeteket, akkor jóval árnyaltabb képet kapunk.

A már több éve tervezett és előkészített védelmi és biztonsági reform mellett az aktuális események is formálták, formálják a válságkezelési rendszerünket. E folyamat egyik legújabb fejleménye, hogy 2022. július 26-án megalakult az úgynevezett Védelmi Tanács, amelynek életre hívását a miniszterelnök azzal indokolta, hogy „az elhúzódo ukrainai

¹⁹ Három norvég kutató ezen elvet a következőképpen fogalmazta meg: „erős központi kontrollra van szükség a stratégiai szinten, illetve nagyobb helyi autonómiára és rugalmasságra a végrehajtás szintjén”. Lásd CHRISTENSEN–RYKKJA–LÆGREID 2016: 892.

²⁰ KESZELY 2017b: 227–243.

²¹ Vbő. 52. § c) pont.

háború és a nyomában járó európai gazdasági válság, valamint a fokozódó migrációs nyomás miatt a következő években különös figyelmet kell fordítani Magyarország biztonságának és szuverenitásának megvédésére”.²²

A Védelmi Tanács a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű, politikai döntéshozó fóruma, elnöke a miniszterelnök, titkára a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács tagja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a miniszterelnök által kijelölt tagként a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács ülésén állandó meghívottként részt vesz a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára. A Védelmi Tanács szükség szerint, de legalább kéthetente ülésezik, rendkívüli ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.

A Védelmi Tanács mint a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve rendkívül széles körű felelősségi és hatáskörrel rendelkezik összesen 23 tárgykörben, amely felsorolás nem zárt. Ezek közül mindegyik legalább közvetve, jó néhány pedig közvetlenül is kapcsolódik a válságkezeléshez. A Védelmi Tanács többek között felelős:

- a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért;
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáért;
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó beszerzésekért;
- a védelmi fejlesztésekért;
- az élet- és vagyonbiztonság védelméért;
- a határrendészetért;
- a honvédelemért;
- az idegenrendészetért és a menekültügyért;
- a katasztrófák elleni védekezésért;
- a terrorizmus elleni küzdelemért.²³

A fentiek alapján elmondható, hogy a Védelmi Tanács a nemzeti válságkezelési rendszer egyik fontos szereplője, nevezetesen a politikai döntéshozó szintet megtestesítő szervezeti elem. Hatáskörébe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása is, vagyis közvetlenül és kifejezetten kapcsolódik a Vbő. rendszeréhez. Ennek megfelelően a Védelmi Tanács tevékenysége várhatóan szorosan össze fog fonódni a 2022. október 1-jei hatállyal megalakult Védelmi Igazgatási Hivatallal, amely november 1-jétől – a Vbő. hatálybalépésétől – a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik. A Hivatal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő költségvetési szerv.²⁴

A Védelmi Tanács munkáját két, különös hatáskörű szakmai fórum támogatja: a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport.²⁵ Mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testülete. A két munkacsoport összetételét

²² MTI 2022.

²³ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 190. §.

²⁴ 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról.

²⁵ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 47. pont.

összehasonlító 1. táblázatból az olvasható ki, hogy a tagok tekintetében igen jelentős az átfedés, vagyis számos személy tagja mindkét testületnek. A tagok beosztásával összefüggésben pedig kijelenthető, hogy a két munkacsoport alapvetően a szakmai felsővezetői szintet testesíti meg. Ez alól három személy jelent kivételt: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, valamint a honvédelmi miniszter, mint állami vezetői szintű tag, bár a munkacsoportban ők is inkább egy konkrét szakterületért felelős vezetőként jelennek meg, nem pedig politikusként.

1. táblázat: A Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport összetételének összehasonlítása

Nemzetbiztonsági Munkacsoport	Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport
vezető: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter által kijelölt személy	vezető: a belügyminiszter által kijelölt személy
a belügyminiszter vagy az általa delegált személy	a belügyminiszter vagy az általa delegált személy
a honvédelmi miniszter vagy az általa delegált személy	a honvédelmi miniszter vagy az általa delegált személy
a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter vagy az általa delegált személy	a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter vagy az általa delegált személy
a nemzetbiztonsági főtanácsadó vagy az általa delegált személy	a nemzetbiztonsági főtanácsadó vagy az általa delegált személy
a Magyar Honvédség parancsnoka vagy az általa delegált személy	a Magyar Honvédség parancsnoka vagy az általa delegált személy
az Információs Hivatal főigazgatója vagy az általa delegált személy	
az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója vagy az általa delegált személy	
a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója vagy az általa delegált személy	
a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója vagy az általa delegált személy	
a Terrorrelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy	a Terrorrelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy
a Nemzeti Információs Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy	a Nemzeti Információs Központ főigazgatója vagy az általa delegált személy
	az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója vagy az általa delegált személy
	az országos rendőrfőkapitány vagy az általa delegált személy
	a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója vagy az általa delegált személy
	a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója vagy az általa delegált személy
	a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetője vagy az általa delegált személy
	a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka vagy az általa delegált személy

Forrás: Keszely László szerkesztése a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII.21.) Korm. határozat 57–58. és 60–61. pontjai alapján

A Nemzetbiztonsági Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik hatás- és felelősségi körrel: Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Információs Hivatal, Nemzeti Információs Központ, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Magyar Honvédség Parancsnoksága, érintett minisztériumok.

A munkacsoport a fenti szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a nemzetbiztonság védelme érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a nemzetbiztonság védelmével összefüggésben a szervek között, és javaslatot tesz a tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a nemzetbiztonság védelmével összefüggő műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;
- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁶

A Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik hatás- és felelősségi körrel: Országos Rendőr-főkapitányság, Terrorelhárítási Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzeti Információs Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Magyar Honvédség Parancsnoksága, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, érintett minisztériumok.

A munkacsoport a fenti szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a közbiztonság védelme, továbbá az élet- és vagyonvédelem érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a közbiztonság védelmével, valamint a haza védelmével és a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a szervek között, és javaslatot tesz tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyonvédelemmel összefüggő műveleti, valamint műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;

²⁶ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 57–59. pont.

- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁷

Mint látható, a két munkacsoport feladatai típus szerint nagyon hasonlóak, szinte megegyeznek, a különbség a feladatok által érintett cél, valamint az érintett szervek körében érhető tetten, bár ezek tekintetében is találhatunk átfedéseket.

2. táblázat: A Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport hatáskörébe tartozó szervek összehasonlítása

Nemzetbiztonsági Munkacsoport hatáskörébe tartozó szervek	Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport hatáskörébe tartozó szervek
Alkotmányvédelmi Hivatal	
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	
Információs Hivatal	
Nemzeti Információs Központ	Nemzeti Információs Központ
Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat	
Terrorelhárítási Központ	Terrorelhárítási Központ
Magyar Honvédség Parancsnoksága	Magyar Honvédség Parancsnoksága
érintett minisztériumok	érintett minisztériumok
	Országos Rendőr-főkapitányság
	Nemzeti Védelmi Szolgálat
	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
	Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

Forrás: Keszely László szerkesztése az 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 59. és 62. pontjati alapján

A két munkacsoport vonatkozásában akár a funkciót és a feladatrendszert, akár az összetételt vizsgáljuk, kimondható, hogy azok a válságok megelőzésében és kezelésében fontos döntés-előkészítő, illetve koordinációs szerepet játszanak, következésképpen válságkezelési szervnek minősülnek. A jelentős számú átfedés ellenére is de jure két elkülönült szerv működik, azonban – véleményem szerint – a gyakorlatban történő tevékenységük, különösen egy válság akut fázisában, de facto nehezen különíthető el. Példaként említhető, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tagja a Nemzetbiztonsági Munkacsoportnak, viszont nem tagja a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportnak. Egy fegyveres összeütközés vagy más katonai típusú válság esetén nehezen képzelhető el, hogy a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportban a döntés-előkészítő munka a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat nélkül folyjon. Természetesen a Nemzetbiztonsági Munkacsoport keretében van lehetőség a katonai nemzetbiztonsági kérdésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására,

²⁷ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 60–62. pont.

mindenesetre azt a szituációt egészen biztos el kell kerülni, hogy a két munkacsoport egymástól teljesen elkülönülten, párhuzamosan, rosszabb esetben egymással rivalizálva működjön. Ha a két munkacsoporton belüli információmegosztás és együttműködés mellett nem alakul ki a két csoport közötti információcsere és együttműködés, akkor könnyen előfordulhat, hogy egymástól eltérő, esetleg egymással konkuráló javaslat kerül a Védelmi Tanács asztalára.

A fentiek összefoglalásaként a nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája az alábbiak szerint állítható össze:

3. táblázat: A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű szervei, azok funkciója és szintje

A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája		
szervezet	funkció	szint
Védelmi Tanács	döntéshozatal	politikai szint
Nemzetbiztonsági Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felsővezetői szint
Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felsővezetői szint
Védelmi Igazgatási Hivatal	szakmai koordináció, területi védelmi bizottságok irányítása	tárcaközi, szakmai szint
Nemzeti Eseménykezelő Központ	elemzés, értékelés	szakértői szint

Forrás: Keszely László szerkesztése a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet 190. §-a, a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat 59. és 62. pontjai, a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX.7.) Korm. rendelet 3. §-a, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 52. §-a alapján.

A 3. táblázat jól mutatja, hogy a különböző szinteket és funkciókat logikusan egységbe fogó rendszer jött létre, így a struktúra általánosságban biztosítani képes az egyes szervezetek közötti gördülékeny munkamegosztást, együttműködést. Mindenesetre akadnak még kérdőjelek a hatáskörök megfelelő elhatárolása tárgyában. Példaként felhozható az információk gyűjtése, azok elemzése, szakmai javaslatok kidolgozása, amelyek egyaránt besorolhatók a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a Nemzeti Eseménykezelő Központ feladatai közé. Ugyanezen szervezetek mindegyike végez valamilyen formában ágazatok közötti, összkormányzati szintű koordinációt, mégpedig úgy, hogy a koordinációban érintett szervek között is van átfedés (például Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok). További kérdés, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely működteti a Nemzeti Eseménykezelő Központot, a szakmai koordináción túl tehet-e javaslatokat válságkezelési kérdésekben közvetlenül a Kormány vagy a Védelmi Tanács részére, vagy ezt csak a Nemzetbiztonsági, illetve a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoporton keresztül teheti meg? Tisztázandó továbbá, hogy a két munkacsoport azon jogosítványa, hogy összehangolja a hatáskörébe tartozó szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, mennyiben érinti a Védelmi Igazgatási Hivatal koordinációs funkcióját és hatásköreit. Ebben a témakörben is fontos szerepük lesz a végrehajtási rendeleteknek, amelyekben elvégezhetőek a szükséges hatásköri elhatárolások. Ezen

a helyen még meg kell jegyezni, hogy jogrendszerünkben jelenleg létezik további két tárcaközi, ágazati koordinációt folytató szerv, a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM), valamint a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB). E szervek jövőbeli helyét, szerepét a nemzeti válságkezelési rendszerünkben szintén rendezni szükséges.

4. A nemzeti összkormányzati szintű válságkezelés esetei

A fentiekben áttekintettük a nemzeti válságkezelési rendszerünk strukturális hátterét, a rendszer teljes összképének a megismeréséhez azonban szükséges még elemezni a válságkezelés folyamatát, ezen belül is a válságkezelés körébe tartozó konkrét eseteket, jogintézményeket. Ezek közül a teljesség igénye nélkül az alábbiakra térünk ki:

- különleges jogrend;
- védelmi és biztonsági esemény;
- összehangolt védelmi tevékenység;
- honvédelmi válsághelyzet;
- váratlan támadás elhárítása;
- katasztrófa;
- egészségügyi válsághelyzet.

4.1. Különleges jogrend

A válság és a különleges jogrend viszonyrendszerére vonatkozóan eltérő nézőpontok láttak napvilágot. E sorok írójának többször is hangoztatott, következetes álláspontja, hogy a kettő egymástól nem elválasztható fogalom. Az elhatárolásuk módját abban látom, hogy a különleges jogrendi időszakok statikusnak mondhatók annyiban, hogy egy közjogi döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van. A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat. „A válságnak egymástól elkülöníthető és időszakokra bontva egyedi jellemzőkkel jól meghatározható szakaszai vannak.”²⁸ A válságnak egy dinamikus folyamata, menete, lefolyása, fázisokból álló életciklusa van, amely a valós események által determinált. Úgy is megfogalmazhatnám, hogy a különleges jogrendi időszak, vagy annak hiánya a *de jure*, míg a válsághelyzet a *de facto* állapotot jelzi.

A fentiekből konklúzióként az vonható le, hogy szerves összefüggésben kell gondolkoznunk a válságokról mint valós, dinamikus folyamatokról és a különleges jogrendről mint a válságnak egy közjogi döntésekkel determinált szakaszáról. Más szóval a különleges jogrend nem más, mint a válság egyik, legvalószínűbben a legsúlyosabb fázisa, amikor a normál jogrend eszközei nem elegendőek a válság eredményes kezeléséhez.²⁹

²⁸ RESPERGER 2001: 50.

²⁹ KESZELY 2017a: 81.

Nem is lenne logikus, hogy az ország egy válsághelyzet kapcsán beindítaná a válságkezelési gépezetét, majd amint a különleges jogrend kihirdetésre kerül, áttér egy másik mechanizmusra. Mindez teljesen logikátlan és messzemenőig nem életszerű. Végigkísérve egy válság életciklusát, azt láthatjuk, hogy a kezdeti stádiumában még kezelhető a normál jogrend eszközeivel, a későbbiekben esetleg szükségessé válhat például összehangolt védelmi tevékenység, honvédelmi válsághelyzet vagy más különleges jogon kívüli speciális intézkedés, majd az eskaláció egy bizonyos fokán a válságkezeléshez elengedhetetlen a különleges jogrend által nyújtott eszközök alkalmazása. A válság tetőpontján túljutva egy bizonyos ponton már szükségtelen és aránytalan lesz a különleges jogrend alkalmazása, következésképpen azt meg kell szüntetni, viszont a válságkezelés folyik más, normál jogi eszközökkel egészen az eredeti helyzet visszaállításáig. E logikát követi a védelmi és biztonsági reform is, amely úgy alakította át a válságkezelési rendszerünket, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen anélkül, hogy különleges jogrendet kelljen bevezetni. Emellett a válságkezelés folyamatoságát támasztja alá, hogy megszűnt a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendkívüli intézkedések kiadására irányuló jogköre különleges jogrendben, és egyedül a Kormány jogosult a válság megoldásához szükséges intézkedések meghozatalára különleges jogrendben és azon kívül egyaránt.

A fenti elvi alapvetést Kádár Pál az alábbiak szerint erősíti meg: „A hazai közjogi rendszerben ma is egyértelműen a végrehajtó hatalom letéteményese az a szerv, amely a legoperatívabban képes meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. Bármely más döntési centrum – Országgyűlés, Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök – vagy nem rendelkezik megfelelő válságkezelési gyakorlattal, vagy szakapparátusa kevésbé felkészült a krízishelyzetek kezelésére, vagy a különleges jogrendre történő áttérés, a jogosítványok átvételével járó időkéselem, esetleg az államszervezet egészének a különleges jogrendi működésre történő áttállításából eredő bizonytalansága nehezítené el a tényleges védekezési feladatokat. A védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtől a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkor végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtagabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, [hogy] az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén.”³⁰

Ha a különleges jogrendi esetek jellegét vizsgáljuk, azon belül is a veszélyeztetettség típusát, akkor azt láthatjuk, hogy az Alaptörvény három különböző típusú fenyegetést, ha úgy tetszik, válságtípust különböztet meg:

- katonai típusú válság (hadiállapot);
- belbiztonsági típusú válság (szükségállapot);
- katasztrófavédelmi típusú válság (veszélyhelyzet).

A különleges jogrendi esetek ezen letisztult, logikailag egységes rendszerét az Alaptörvény legutolsó módosítása megbontja azzal, hogy az eredetileg katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet tényállását kiegészíti a szomszédos országban fennálló fegyveres

³⁰ KÁDÁR 2022: 6.

konfliktus, háborús helyzet eseteivel, vagyis ilyen katonai típusú válságok esetében is be lehet vezetni a veszélyhelyzetet.³¹ Tekintettel arra, hogy a Kormány mindhárom különleges jogrendi helyzet esetén megkülönböztetés nélkül bevezetheti az összes rendkívüli intézkedést, így legalábbis elvileg közel hasonló mozgástere lehet hadiállapot vagy veszélyhelyzet esetén is. A lényeges különbség az, hogy míg hadiállapotot az Országgyűlés hirdethet ki, mégpedig nagy kétharmaddal (az összes képviselő kétharmada), addig veszélyhelyzetet a Kormány rendelhet el, vagyis saját hatáskörben dönthet. A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy a Kormány hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően (vagyis még a kihirdetés előtt), rendeletben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, vagyis élhet a különleges jogrend adta lehetőségek teljes tárházával.³²

Ha mindezekhez hozzátesszük, hogy a korábban konkrét tényállásokat tartalmazó rendkívüli intézkedések helyett a Vbő. keretjelleggel, csak a rendkívüli intézkedések tárgykörét adja meg, amelyen belül szabadon lehet rendkívüli intézkedéseket hozni, elmondható, hogy a különleges jogrend tekintetében maradéktalanul megvalósult a védelmi és igazgatási reform azon elve, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgásteret és minél rugalmasabb reagálási lehetőséget kapjon az ország védelme szempontjából szükséges intézkedések megtételére. Egyesek szerint viszont ez a mozgástér már túlságosan tág, bizonytalanul körülírt, és jogbizonytalanságot okozhat, esetlegesen önkényes jogalkalmazást tehet lehetővé. Ezzel kapcsolatban mind az Alaptörvény, mind a Vbő. épít be garanciális szabályokat, amelyek biztosítják az országgyűlési kontrollt. Egyrészt a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetében időbeli korlátot állít fel (mindkettő 30 napra vezethető be), a szükségállapotot az Országgyűlés hosszabbíthatja meg, a veszélyhelyzetet a Kormány, de csak az Országgyűlés felhatalmazásával. További garanciális elem, hogy a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti.³³ A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. Maga a Vbő. is tartalmaz korlátozó rendelkezést a szükségesség és arányosság elvének megfelelően, amely szerint a Kormány a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.³⁴

Végezetül meg kell említeni, hogy a köztársasági elnöknek az új szabályozásban is megmaradt egy fontos különleges jogrendi hatásköre. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt

³¹ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés.

³² Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

³³ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

³⁴ Vbő. 80. § (3) bekezdés.

a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Az Országgyűlés akadályoztatásának tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidege, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.³⁵

4.2. A védelmi és biztonsági esemény

A Vbö. az értelmező rendelkezések között meghatározza a védelmi és biztonsági esemény definícióját, tehát megadja azokat az eseteket, amikor a védelmi és biztonsági igazgatás mechanizmusát meg kell mozdítani.

A törvény szerint védelmi és biztonsági esemény:

- törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény;
- katasztrófa vagy annak veszélye;
- az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény;
- a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény;
- az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény;
- Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés;
- szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény;
- terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.³⁶

A fenti felsorolásban meghatározott esetek tartalmilag vagy tipológiájuk szerint gyakorlatilag megegyeznek a különleges jogrendi esetek típusaival és tartalmi elemeivel, vagy legalábbis nagyon közel állnak azokhoz. Ennek megfelelően van katonai típusú, belbiztonsági típusú és katasztrófavédelmi típusú védelmi és igazgatási esemény. Maga a törvény szövege nem ad konkrét eligazítást arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen feltételek esetén, milyen eszkalációs szinten beszélhetünk védelmi és biztonsági eseményről, vagyis hol húzódik az a küszöbérték, amiktől az ágazati válságkezelést fel kell hogy váltsa az összkormányzati együttműködés. Az is gondos mérlegelést kíván emellett, hogy milyen módon, milyen elvek, szabályok mentén lehet majd elhatárolni a védelmi és biztonsági eseményeket a különleges jogrendi espektől. A védelmi és biztonsági reform, illetve a Vbö. általános szellemisége alapján azért találunk fogódzókat ezekre a kérdésekre vonatkozóan, amelynek vezérlő elve, hogy az ágazati kompetenciák ne sérüljenek, vagyis a válságot addig kell ágazati keretek között kezelni, amíg ahhoz egyetlen ágazat rendelkezik a szükséges információkkal, személyi állománnyal, technikai eszközökkel, költségvetési forrásokkal stb., vagyis a sikeres válságkezelés feltételei adottak egyetlen ágazat erőforrásai által. Ezen túl, amikor más ágazatok képességeinek bevonása

³⁵ Alaptörvény 56. cikk (1)–(2) bekezdés.

³⁶ Vbö. 5. § 15. pont.

szükséges, vagy más módon érintetté válik más ágazat vagy szakterület, aktivizálni kell a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati eszközrendszerét és koordinációs mechanizmusát. E megközelítés meglehetősen rugalmas, és alapvetően a jogalkalmazó belátására bízta a döntést. Pontosan ilyen rugalmas válságkezelési struktúra megalkotása volt a cél a védelmi és biztonsági reform során.

Ugyanúgy a szükséges, illetve a rendelkezésre álló eszközök összevetése mint módszer alkalmazható a védelmi és biztonsági esemény elhatárolásához a különleges jogrendi esetektől. Amennyiben ugyanis védelmi és biztonsági esemény történt, és a normál jogrend keretei között folyik a válság kezelése (például összehangolt védelmi tevékenység formájában), az eskaláció meghatározott szintjén, amikor a rendelkezésre álló eszközök már nem elegendőek, és a különleges jogrendben bevezethető további intézkedésekre van szükség, akkor a védelmi és biztonsági esemény kezelése különleges jogrendi megerősítést nyer. Tehát maga a válságkezelés folyamata nem szakad meg, csak a bevezethető eszközök arzenálja bővül.

4.3. Az összehangolt védelmi tevékenység

Az összehangolt védelmi tevékenység tulajdonképpen a válságmenedzsment összkormányzati formája. A kissé körülményes elnevezést az indokolja, hogy a jogalkotó szándékosan kerülte a válság és válságkezelés kifejezéseket a fentebb már említett értelmezési anomáliák és nézetkülönbségek miatt. Tartalmi szempontból megvizsgálva a terminológiát azt mondhatjuk, hogy:

- védelmi és biztonsági esemény = válsághelyzet;
- összehangolt védelmi tevékenység = kormányzati válságkezelés.

A Vbö. az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését több feltétel együttes teljesüléséhez köti:

- védelmi és biztonsági esemény történik, és az súlyos vagy elhúzódó;
- annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti;
- az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazása szükséges;
- a döntéshozó úgy értékeli, hogy szükséges az elrendelés (szubjektív válságelméleti elem: a döntéshozó mérlegelhet, hogy a feltételek teljesülése esetén bevezeti-e).³⁷

Az összehangolt védelmi tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó speciális (kvázi válságreagálási) intézkedéseket a Kormány rendelheti el területi és időbeli megszorítással. A bevezetés az ország meghatározott földrajzi területére lehet hatályos, amiből arra lehet következtetni, hogy az egész országra történő alkalmazást a törvény nem teszi lehetővé. Az intézkedéseket legfeljebb három hónapra lehet bevezetni, ám ez szükség

³⁷ Vbö. 74. § (1) bekezdés.

szerinti alkalommal meghosszabbítható, vagyis gyakorlatilag nem jelent érdemi időbeli megszorítást.³⁸ A Kormány tehát az összehangolt védelmi tevékenység kapcsán szintén széles terjedelmű, önálló mozgástérrel rendelkezik, egyedül tájékoztatási kötelezettsége van a köztársasági elnök és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottsága felé. A különleges jogrendhez hasonlóan a Vbö. itt is alkalmazza a szűkségesség és arányosság követelményét, amelynek megfelelően a Kormány kizárólag az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő és a tevékenység ellátásához elengedhetetlenül szükséges mértékű, az esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.³⁹

Az összehangolt védelmi tevékenység vezetési-irányítási rendjének vizsgálatánál abból kell kiindulnunk, hogy ebben az időszakban a Vbö. négy alapvető tevékenységi forma koordinációját jelöli meg:

- döntés-előkészítés;
- kormányzati kommunikációs feladatok;
- műveletek irányítása;
- a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtása.⁴⁰

A feladatok általános, összkormányzati szakmai koordinációs jellegéből adódóan arra is következtethetnénk, hogy ezeket a feladatokat a pontosan ilyen feladatokra létrehozott védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve végzi. Ezzel szemben a Vbö. rendelkezése szerint a fenti feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező, erre kijelölt szerve hangolja össze, igaz, a jogszabály hozzáfűzi, hogy mindezt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével teszi, tehát a központi szervnek vélhetően érdemi szerepe lesz a folyamatban.⁴¹ A szabályozás gyengébb pontját ebben a kérdésben ott látom, hogy míg a védelmi és biztonsági reform igyekszik egységes, standard struktúrán alapuló válságkezelési rendszert létrehozni, e sajátos vezetési-irányítási rend ismételtelen behozza az ad hoc döntésen alapuló, eseti irányítást, amely véleményem szerint bizonyos mértékű visszalépést jelent a közel-múlt nemkívánatos tendenciáihoz.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az ad hoc módon kijelölt személy vagy szerv az irányítási és koordinációs hatásköre mellett javaslatot is tehet a Kormánynak, illetve a Kormány feladat- és hatáskörrel rendelkező tagjának:

- az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő intézkedések elrendelésére;
- a NATO Válságkezelési Rendszerébe tartozó intézkedések bevezetésére;
- törvényben meghatározott válsághelyzeti intézkedés elrendelésére;
- az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

³⁸ Vbö. 76. § (4) bekezdés.

³⁹ Vbö. 76. § (2) bekezdés.

⁴⁰ Vbö. 75. § (1) bekezdés.

⁴¹ Vbö. 75. § (1) bekezdés.

A kijelölt személy a Kormány tagja lehet, vagyis valamelyik miniszter (véltetően a válság típusának megfelelően), az ügydöntő jogkörrel rendelkező ilyen szerv vonatkozásában pedig nagy valószínűséggel a Védelmi Tanácsra gondolhatunk. E testületnek azonban van másik két támogató szerve, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, mindkettő javaslattevő funkcióval. Mindez magában hordozza annak a potenciális lehetőségét, hogy bizonyos mértékig keveredjenek a döntéshozói, döntés-előkészítői, illetve koordinációs funkciók a különböző szervek között, gyengítve a válságkezelési struktúra és mechanizmus egyenszilárdságát, illetve bonyolítva a döntési folyamatot.

5. Ágazati válságtípusok

A válságkezelés összkormányzati aspektusai mellett nem érdektelen röviden kitérni néhány ágazati válságtípusra is a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszeréből, hiszen ezek is a nemzeti válságkezelési rendszer részét képezik.

5.1. Honvédelmi válsághelyzet

A honvédelmi válsághelyzet a honvédelmi törvényben, vagyis ágazati törvényben nyert szabályozást, tehát első ránézésre ágazati jogintézménynek tarthatjuk. Ugyanakkor a törvény meghatározása szerint nem más, mint az összehangolt védelmi tevékenység egy fajtája, tehát ebből a nézőpontból az összkormányzati válságkezelés szférájába tartozik.⁴² A döntéshozatal és a vezetés-irányítási rendszer tehát megegyezik az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályokkal, a honvédelmi válsághelyzet specifikuma abban jelenik meg, hogy egyrészt a honvédelmi miniszter javaslatára rendelhető el, másrészt katonai típusú válsághelyzet esetén.

4. táblázat: A hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének esetei

Hadiállapot	Honvédelmi válsághelyzet
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély	a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság
külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye	külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés
kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése	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

Forrás: Keszely László szerkesztése Magyarország Alaptörvénye 49. cikk, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107. §-a alapján.

⁴² 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107. § (1) bekezdés.

Ha a hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet mint két katonai típusú fenyegetéshez kapcsolódó jogintézmény elrendelésének lehetséges eseteit összehasonlítjuk (lásd 4. táblázat), akkor rögtön feltűnik, hogy azok rendkívül közel esnek egymáshoz. Tulajdonképpen ugyanazt a három alapesetet jelenítik meg némi eltéréssel, elsősorban az eszkaláció szintje alapján.

A hadiállapot és a honvédelmi veszélyhelyzet nagyon jól kifejezi azt a folyamatosságot a válságkezelésben, amelyet fentebb, a különleges jogrend és a válság viszonyával kapcsolatban kifejtettünk. A fenyegetések jellege tehát mind a két esetben többé-kevésbé megegyezik, a különbség az, hogy a válság folyamatában az eszkaláció egy bizonyos fokán foganatosítani kell speciális intézkedéseket, de még a normál jogrend keretein belül, és erre szolgál a honvédelmi válsághelyzet megnevezésű összehangolt védelmi tevékenység, majd a válság további súlyosbodása esetén szükségessé válhat a különleges jogrend, nevezetesen a hadiállapot bevezetése. Ezt az összefüggést és logikát tükrözi az a rendelkezés is, hogy honvédelmi válsághelyzet nem rendelhető el, valamint az elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki.⁴³

5.2. A váratlan támadás elhárítása

A váratlan támadás elhárítása megnevezésű válságtípus tartalmában nagyon hasonlít az Alaptörvényben korábban váratlan támadás néven szabályozott különleges jogrendi esetre, tulajdonképpen annak egy módosított verziója. A lényeges különbség a kettő között, hogy a régi különleges jogrendi eset külső fegyveres csoportok váratlan betörése, míg az új válságtípus mindenféle jelző nélküli váratlan támadás esetén⁴⁴ ró automatikus intézkedési kötelezettséget a Kormányra. Mind a régi, mind az új tényállás megegyezik viszont abban, hogy az intézkedések foganatosítását nem kell hogy megelőzze formális közjogi döntés – egyszerűbben fogalmazva: a többi különleges jogrendi, illetve válsághelyzettől eltérően nem kell kihirdetni őket, és az intézkedések megtétele nem mérlegelés tárgya, hanem a Kormány köteles azonnal minden szükséges intézkedést megtenni a támadással arányos és arra felkészített erőkkal. Ez a megoldás egy rendkívül rugalmas válságkezelési eszközt ad a Kormány kezébe olyan váratlan helyzetekben, amelyek esetében mindenfajta késlekedés a válságkezelés hatékonyságát súlyosan veszélyeztetné.

5.3. Katasztrófa

Szintén az ágazati válságtípusokhoz sorolható be a katasztrófa, amelynek belső tartalmát a katasztrófavédelmi törvény határozza meg. A definíció szerint a katasztrófa olyan állapot, amelynek az elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja

⁴³ 2021. évi CXL. törvény 107. § (3) bekezdés.

⁴⁴ 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) bekezdés.

az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését igényli.⁴⁵ Amint a honvédelmi válsághelyzetnél is tapasztalhattuk, az egyébként ágazati típusú válsághelyzet ugyanúgy hordozza magában az összkormányzati válság és válságkezelés jegyeit. Ha belegondolunk, az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködése nem más, mint egy összehangolt védelmi tevékenység. A Vbő. szerint a katasztrófa – vagy annak veszélye – védelmi és biztonsági eseménynek minősül,⁴⁶ tehát egyszerre viseli magán az ágazati és az összkormányzati jelleget.

A katasztrófavédelmi törvényben a kiterjedt káresemény definíciója is megerősíti ezt a kettősséget, amennyiben azt védelmi és biztonsági eseményként aposztrofálja, és amelynek kezelése során a katasztrófavédelem mint elsődleges beavatkozó rendelkezik irányítási és koordinációs hatáskörrel, de ez a jogkör csak az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében elengedhetetlen azonnali reagálás intézkedéseinek a foganatosítására terjed ki, és addig tart, amíg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve megkezdi koordinációs tevékenységét, konkrétan amíg az összkormányzati szerv át nem veszi az irányítást és a koordinációt.⁴⁷ Mindezek rámutatnak arra, hogy a katasztrófavédelem rendszerében sem teljesen problémamentes az ágazati és az összkormányzati feladatrendszer elhatárolása, és a hozzá tartozó vezetési-irányítási és hatásköri struktúra pontos meghatározása.

5.4. Egészségügyi válsághelyzet

A Covid–19-pandémia hatására a korábban is létezett egészségügyi válsághelyzet jogintézményének szabályai tekintélyes mértékben kiegészültek, módosultak. Hasonlóan a honvédelmi válsághelyzethez az egészségügyi válsághelyzetet is ágazati törvényben szabályozták,⁴⁸ tehát alapvetően ágazati jogintézménynek minősül, ugyanakkor a Vbő. hatálybalépésével egyben az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájává is vált, így a Vbő. vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell rá.

Egészségügyi válsághelyzet elrendelésének az alábbi esetekben van helye:

- a) járványügyi szükséghelyzet;
- b) a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető vagy károsító esemény, amely az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé;

⁴⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 5. pont.

⁴⁶ Vbő. 5. § 15. pont b).

⁴⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 11. pont

⁴⁸ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 228–232/H. §-ok.

- c) a gyógyintézet ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.

Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, és legfeljebb hat hónapig maradhat hatályban. Amennyiben az elrendelés feltételei továbbra is fennállnak, a hatályát a Kormány meghosszabbítja, erről be kell számolnia az Országgyűlés egészségügygel foglalkozó állandó bizottságának. Különleges jogrend esetén az egészségügy automatikusan válsághelyzeti üzemmódra vált, vagyis az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban az egészségügyi válsághelyzetet ekkor nem szükséges külön kihirdetni. Ugyanezen szabály alkalmazandó olyan tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben is, amelyet közegészségügyi okból rendelnek el. Ebben az esetben is az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni anélkül, hogy egészségügyi válsághelyzetet is kihirdetnének.

A járványügyi készség keretében egészségügyi válsághelyzetben a Kormány meglehetősen széles mozgástérrel rendelkezik. Rendeletében nagyszámú, a gazdaság működését, a lakosság életvitelét jelentős mértékben befolyásoló válságkezelési intézkedést hozhat, néha már-már súrolva a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések szintjét.

A Vbő. előtti ad hoc válságkezelési struktúrák egyik megmaradt elemeként értékelhető, hogy egészségügyi válsághelyzetben a Kormány operatív törzset működtethet. Mindez a Vbő. vonatkozó rendelkezésével elviekben összeegyeztethető, ugyanis összehangolt védelmi tevékenység idején a feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével. Az operatív törzs így lehet a Kormány által kijelölt szerv (az ügydöntő jogkör azonban már kérdéses), de akkor az ad hoc módon létrehozott koordinációs szervnek „csak” közreműködője lesz az összkormányzati koordinációra létrehozott állandó szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal, sőt az általa működtetett Nemzeti Eseménykezelő Központ is. Ez utóbbi ráadásul éppen az eseti operatív törzsek kiváltására hivatott, szintén állandó szervezet, amelynek alaprendeltetése gyakorlatilag megegyezik az operatív törzsével. Egy átmeneti időszakra természetesen szükséges fenntartani az operatív törzset, a Nemzeti Eseménykezelő Központ felállítását követően viszont – véleményem szerint – célszerűbb lenne, ha elsődleges koordinációs szervként a Központ funkcionálna, kiegészülve azokkal a szakértőkkel, akik az egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel rendelkeznek.

Összegzés

A fenti elemzés alapján jól látható, hogy a védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, illetve új alapokra helyezte a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő hazai feladatokat. Az átalakulás

megteremtette egy, a korábbinál jóval koherensebb rendszer alapjait, valamint működési feltételeit. A szerteágazó, ágazati alapokon és logikán alapuló rendszereket, alrendszereket összevonta egy ágazatokon átívelő, összkormányzati ernyő alá, megvalósítva a szakirodalomban már oly sokat szorgalmazott struktúrát. Ezzel megteremtődtek a feltételei azon hiányosságok kiküszöbölésének, amelyek a válságkezelési rendszerünket régóta jellemzik, nevezetesen:

- Nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát, vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné.
- Hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritériumrendszer.
- Nem rendelkezünk nemzeti szintű, integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel.
- Nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

A védelmi és igazgatási reform és a hozzá kapcsolódó jogszabályok (elsősorban a Vbő.) kialakították azt a koordinációs, együttműködési mechanizmust, valamint vezetési-irányítási rendszert, amely alkalmas a fenti hiányosságok kiküszöbölésére, így az elv és a jogszabályi háttér adott. A következő lépés a gyakorlati megvalósítás, mégpedig úgy, hogy az ne térjen el a Vbő. szellemiségétől, logikájától, az abban kialakított rendszertől. Messzemenőig kerülni kell tehát a közelmúltat annyira jellemző ad hoc megoldások alkalmazását, a rendszer folyamatos toldozgatását-foldozgatását az éppen aktuális fenyegetések és kihívások tükrében, megbontva ezzel a koherenciát. Erre a nemkívánatos tendenciára példaként hozható a katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet kiegészítése honvédelmi típusú tényállással, vagy az összehangolt védelmi tevékenység irányítása, koordinációja egy ad hoc módon kijelölt személy vagy szerv által. A leginkább kerülendő megoldás az utóbbi években jellemző, különböző eseti operatív törzsek túlburjánzása, vagyis a válságkezelési struktúra minden fenyegetésre ad hoc módon történő kialakítása. E működési forma nem tudja kellően biztosítani a hatékony válságkezelést, mivel az eseti operatív törzsek és a hozzájuk tartozó munkaszervezetek nem egyenszilárdak, az állomány nem összeszokott, az eljárásaik nem kiforrottak, a technikai háttér sebtében kialakított.

Ehhez képest hatalmas előrelépésnek mondható a Nemzeti Eseménykezelő Központ megalakítása. Amennyiben ennek sikerül létrehozni a struktúráját, működési mechanizmusát, technikai, informatikai hátterét, akkor minden tekintetben alkalmas lesz betölteni a nemzeti válságkezelési rendszer fő csomópontjának a szerepét. A központ fő feladata a Vbő. alapján az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.⁴⁹

⁴⁹ Vbő. 52. § c) pont.

A definícióból közvetetten kiolvasható, hogy milyen módon kell működnie a szervezetnek, illetve milyen esetekben kell azt aktivizálni. A Nemzeti Eseménykezelő Központ rendeltetése az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációja, vagyis akkor szükséges az aktivizálása, amikor a válságkezelés meghaladja egyetlen ágazat hatáskörét, és szükségessé válik a tárcaközi, szervezetek közötti együttműködés. Az aktivizálás kifejezéssel azonban óvatosan kell bánnunk, és azt semmiképpen sem célszerű úgy értelmezni, hogy aktivizálás hiányában a központ tevékenysége szünetel, következésképpen a folyamatos üzemelés lenne a kívánatos működési forma. Tehát a Nemzeti Eseménykezelő Központ nem lehet olyan „hideg kapacitás”, amelyet szükség esetén beindítunk és felmelegítünk. Ezt már csak azért sem lehet megtenni, mert a Vbő. rendelkezése alapján a központ feladatellátása nemcsak a végrehajtás, hanem a felkészülés időszakára is vonatkozik. Ennek megfelelően a szakmai koordinációs tevékenység nem korlátozható kizárólag a válságok akut fázisára, hanem folyamatosan készülni kell az azokkal szembeni védekezésre. Másrészt a helyzetértékelés és -elemzés mint funkció eleve folyamatos működést feltételez, hiszen megszakítás nélkül értékelni, elemezni kell a biztonsági környezetet, erről folyamatosan tájékoztatni kell a döntéshozót. Pontosan ezen adatok alapján lehet majd riasztani a válságkezelési gépezetet, ha az elemzés adatai arra utalnak, hogy válság fenyegeti az országot.

Mindezek figyelembevételével egy célszerű változatban a Nemzeti Eseménykezelő Központ funkcióit egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotnák, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók betöltésére egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből, akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízismenedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival kapcsolatban. A báziscsapat alkotná a nemzeti válságkezelési központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül, és alapvetően az alábbi funkciókat töltené be:

- vezetés (központvezető, divízióvezetők);
- működtetéstámogatás: belső tevékenység koordinációja, adminisztratív támogatás, üzemeltetés és logisztikai támogatás, infokommunikációs támogatás;
- elemzés, értékelés;
- ügyelet, készenlét, riasztás.

A báziscsapat a konkrét válság jellegétől függően kiegészülne az érintett ágazatok, szakterületek, beavatkozók speciális szakértelemmel rendelkező szakértőivel (szakértői csoportok aktivizálása), ily módon olyan rugalmas struktúra jönne létre, amely flexibilisen hozzászabható a konkrét válság karakterisztikájához.⁵⁰

Zárásként még szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a fenti elvi, jogszabályi és szervezeti aspektusok, feltételek mellett mennyire kiemelt szerepe van a modern válságkezelésben az infrastrukturális, ezen belül is az információs, informatikai támogatásnak. A Vbő. éppen ennek érdekében feladatul szabja, hogy biztosítani kell a NATO, EU és nemzeti minősített adatok biztonságos kezelésére, továbbítására alkalmas

⁵⁰ A válságkezelő központokról részletesen lásd DSUPIN–KÓNYA 2014; KESZELY 2017b.

infokommunikációs rendszert.⁵¹ Talán nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, valószínűleg ez lenne a rendszer kialakításának egyik első, legfontosabb feladata. Egy összkormányzati válságkezelési mechanizmus olyan kiterjedt adatmennyiséggel kell hogy dolgozzon, hogy az megfelelő informatikai háttér nélkül egyszerűen nem lesz működőképes. A technikai háttér azonban csak az egyik szükséges feltétele a hatékony információáramlásnak. Ehhez nélkülözhetetlen a mentális átállás is egy modern informenedsment-, vagy még inkább tudásmenedsment-gondolkodásmódra. Valamilyen módon szakítani kellene a nagyon mélyen beidegződött, alacsony releváns információ-értékkel bíró hagyományos, statikus jelentések rendszerével, és meg kell teremteni egy professzionális, a 21. század követelményeinek megfelelő tudásmenedsment-rendszert.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BOGNÁR Balázs (2009): *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése*. PhD-disszertáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Hadtudományi Doktori Iskola.
- BRÄNDSTRÖM, Annika – MALEŠIČ, Marjan szerk. (2004): *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*. Stockholm: Försvarshögskolan. Online: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=b41dcf260dfe727676625c3609ec236f8ebadf20>
- CHRISTENSEN, Tom – RYKKJA, Lise H. – LÆGREID, Per (2016): Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Hrorx>
- CREVELD, Martin van (1991): *The Transformation of War*. New York: The Free Press. Online: https://archive.org/stream/MartinVanCrevelDTheTransformationOfWar/Martin%20Van%20CrevelD%20-%20The%20Transformation%20of%20War_djvu.txt
- DSUPIN Ottó – KÓNYA József (2014): A válságkezelő központok tevékenysége. In DOBÁK Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 330–350. Online: <https://ludita.uni-nke.hu/reposztorium/bitstream/handle/11410/8567/Teljes%20sz%3%b6veg!?sequence=1&isAllowed=y>
- HALLIGAN, John (2007): Horizontal Coordination in Australian Government. *Journal for Comparative Government and European Policy*, 5(2), 203–217. Online: www.jstor.org/stable/24236909
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/8. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Hrorx>
- KALDOR, Mary (2009): *New and Old Wars*. Cambridge: Polity Press. Online: https://d11.cuni.cz/pluginfile.php/654678/mod_resource/content/1/kaldor%20-%20old%20and%20new%20wars.pdf
- KESZELY László (2016): Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connettion with the Ukrainian Crisis. In *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. The Hague: Eleven International Publishing, 257–262.

⁵¹ Vbö. 69. § (3) bekezdés.

- KESZELY László (2017a): A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szempontjából. *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 77–89. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/06_KeszelyL_IAS_2017_4.pdf
- KESZELY László (2017b): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12398/Teljes%20sz%c3%b6veg%21.pdf?sequence=16&isAllowed=y>
- KORAEUS, Mats (2008): *Who knows? The Use of Knowledge Management in Crisis*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- LAKATOS László (2001): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. PhD-disszertáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Doktori Iskola.
- MOLNÁR Ferenc (2012): Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. *Nemzet és Biztonság*, 5(4), 10–23. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2012_4_04_molnar_ferenc.pdf
- MTI (2022): Megalakult a Védelmi Tanács. *Kormany.hu*, 2022. július 26. Online: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>
- PETNEHÁZI Ferenc (2013): A NATO Válságkezelési Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer és az átfogó megközelítés kapcsolata. In KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 133–146.
- RESPERGER István (2001): *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. PhD-disszertáció. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- RESPERGER István (2012): A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. *Hadtudományi Szemle*, 5(1–2), 141–165. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/gW5Oz>
- STERN, Erik K. (1999): *Crisis Decisionmaking. A Cognitive Institutional Approach*. PhD-disszertáció. University of Stockholm Department of Political Science.
- STERN, Erik K. – NOHRSTEDT, Daniel szerk. (2001): *Crisis Management in Estonia: Case studies and Comparative Perspectives*. Stockholm: Försvarshögskolan.

Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

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

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

III. rész

Vákát

Farkas Ádám

Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése

Az Alaptörvény kilencedik módosításának az állam védelmi és biztonsági funkcióira rendszerszinten irányuló szükségszerű és lehetséges hatásainak áttekintése¹

Bevezetés

Az Országgyűlés 2020. december 15-én elfogadta Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M), amivel az állam védelmi funkcióira irányuló közjogi szabályozás tekintetében jelentős változásokat eszközölt. Az AT9M indokolásában a döntéshozó úgy fogalmaz, hogy „a módosítás a korszerűsítés és rendszerszintű megújítás mellett számos ponton többletgaranciákat épít be a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozásai keretei tekintetében is”.² Ebből úgy tűnik, hogy az AT9M a garanciák erősítését a korszerűsítés és a rendszerszintű megújítás mellett kívánta megvalósítani. Ebből következően azonban a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási kereteit is szükséges megújítani a jogalkotói célok megfogalmazása alapján, méghozzá úgy, hogy azok egyszerre tegyék korszerűbbé és hatékonyabbá a védelmi rendszert, és erősítsék a jogbiztonságot az átláthatóbb és stabilabb szabályozással. Ez a cél – amihez az AT9M az alkotmányos szintű keretek átalakításával tette le az alapokat – üdvözlendő, és egy, a hazai kutatói közösség néhány tagja által direkt és indirekt módon, részben-egészben már javasolt³ reform lehetőségét vetíti előre, amelyet megerősített a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vb.) az új honvédelmi törvény, számos rendészeti tárgyú és „civil” közigazgatási kapcsolódású törvény módosításával. Ezek AT9M- és Vb.-fókuszú módosítása mellett azonban további átfogó felülvizsgálat, majd megfelelő rendeleti és közjogi szerveztszabályozói feladatszabás, továbbá egy valóban összehangolt és egységes működést megalapozó központi követelménytámasztás és koordináció lesz szükséges a jövőben.

A rendszerszint vonatkozásában azért lehetőségként célszerű a reformot megjeleníteni, mert maga az AT9M is erőteljesen különleges jogrendi fókuszú mind a rendelkezések,⁴

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.

² Végző előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. *Indokolások Tára*, 2020/161, 1894.

³ A téma kapcsán lásd TILL 2017; KELEMEN 2019; CHRISTIÁN 2014; KÁDÁR 2020; FARKAS 2015; 2018b.

⁴ Lásd Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 2., 4–6., 9. és 11. cikkei.

mind pedig az indokolás terén. Utóbbi – a fent idézett céltételezés előtt – a védelmi és biztonsági vonatkozások fő hatását így foglalja össze: „Az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósul a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának reformja, ennek keretében pontosulnak a védelemmel és biztonsággal összefüggő alkotmányos kötelezettségek, a különleges jogrendi helyzetek változása révén az Országgyűlés kapcsolódó jogai, az országos népszavazási tárgykörök, a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás, továbbá a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal.”⁵ Annak előrebocsátásával, hogy e tárgykörök különleges jogrendi kapcsolódásaira még visszatérünk, legalább két okból megfelelőbbnek tűnik egy átfogó reform lehetőségével, de nem annak tényszerű bekövetkeztével számolni. Egyik oldalról a különleges jogrendi szabályanyag mind természete, mind hazai története és funkcionális jelentősége miatt egyértelmű, hogy közvetlenül kapcsolódik a normál jogrendi védelmi és biztonsági szisztémához,⁶ ami az AT9M-re épülő új szabályozási elemek hatálybalépésével szükségképpen kihat a normál feladatellátás kereteire is. Másik oldalról azonban látni kell, hogy egy átfogó reformhoz a törvényi és az alacsonyabb szabályozási szinteken – majd az indokolásban is megjelenített szervezeti és működési dimenziókban is – számos, a különleges jogrend szabályozásából közvetlenül nem – közvetetten viszont annál inkább – következő újítást végre kell hajtani ahhoz, hogy Magyarország védelmi és biztonsági rendszere tényleg szisztematikus reformon menjen keresztül.⁷ Ugy is mondhatjuk: az AT9M rendelkezéseiből biztosan következő változások mértéke és az elfogadással az Országgyűlés által is megerősített indokolás célmeghatározása közti fókuszkülönbség determinálja azt, hogy az átfogó reform lehetőségét üdvözljük, annak mikénti megvalósulását és lezárulását pedig majd a további jogalkotási, működésirányítási, szervezési és felkészítési döntések fényében értékeljük. Bízunk benne, hogy ezt a folyamatot jelen elemzés több más publikációval egyetemben⁸ érvekkel és gondolatokkal tudja támogatni.

E nyitott kérdések miatt szükségesnek látjuk tehát, hogy jelen tanulmány keretei között az állam védelmi és biztonsági funkcióinak rendszerszerű felfogása felől közelítve vizsgáljuk meg az AT9M potenciális hatásait, illetve azok viszonyulását egy szisztematikus védelmi és biztonsági reform kérdéséhez. Elemzésünk kapcsán kiemelendő, hogy az elsősorban a szabályozási és az amögött meghúzódó funkcionális vonatkozásokra helyezi a hangsúlyt. Természetesen már a bevezető gondolatokban ki kell emelni, hogy az AT9M elfogadása óta eltelt idő eseményei jelentős mértékben befolyásolják magát a reformfolyamatot mind tartalmi, mind pedig ütemezési értelemben. Ennek legszembetűnőbb példáját adja, hogy az eredetileg 2023. július 1-jére tervezett hatálybalépést a jogalkotó az Alaptörvény tizedik módosításával (a továbbiakban: AT10M) előrehozta 2022. november 1-jére a kapcsolódó törvények sokaságát is érintve. Ennél azonban még erőteljesebb fejlemény, hogy mind az AT9M elfogadását meghatározó Covid-világjárvány,

⁵ Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. *Indokolások Tára*, 2020/161, 1894.

⁶ A téma alapjainak jobb megértéséhez lásd NAGY–HORVÁTH 2021; CSINK 2017; 2022; JAKAB–TILL 2021; KELEMEN 2022a; 2022b; 2022c; FARKAS–KELEMEN 2020; FARKAS 2017a.

⁷ A téma kapcsán lásd FARKAS 2017b; 2018c; 2019.

⁸ Példaként lásd KÁDÁR 2021; TILL 2021; FARKAS 2021b.

mind az azóta háborús fázisba fordult orosz–ukrán konfliktus és annak tovagyrúzó gazdasági, humanitárius és geopolitikai hatásai egyik oldalról alátámasztották az AT9M elfogadása előtt a szakirodalomban is sürgetett reform szükségességét, másik oldalról azonban feltehetően a korábbi prognózisoknál lényegesen negatívabb környezettel állítják szembe a döntéshozót, illetőleg az állami szerveket és a társadalmat. Ez azért is emelendő ki, mert a témakör megértése kapcsán fontos előfeltevés, hogy az elmúlt évek képesség- és szervezetfejlesztései ellenére hazánkban a védelmi és biztonsági funkciók a társadalmi, politikai és tudományos diskurzusban még egyszerre jelentenek kritikus és kevésbé központi jellegű, félelmekkel és félelemkeltéssel, illetőleg az elhanyagoltságból következő hiányosságokkal terhelt témát.⁹ Akkor tehát, amikor az AT9M és az azzal megnyíló reformfolyamat lehetőségeit elemezzük, szükségképpen számot kell vetnünk azzal, hogy az annak megindításakor jellemző környezet negatív irányba változott, miközben a reform lehetőségének mélyebb megértéséhez és egyben sikerének előmozdításához szükséges személeti keretek az idő szűkében és a biztonsági fenyegetések kommunikációjának jellegéből adódóan sem tudtak jelentős, korszakos változáson átmenni.

Mindezek alapján jelen elemzésünk célja az AT9M által kiváltott konkrét hatások azonosítása mellett annak a megvilágítása is, hogy változó biztonsági környezet, illetőleg az ehhez kapcsolódó szemléletmódbeli változási kényszerek erőterében milyen további, közvetett hatások, cselekvési irányok várhatók az AT9M által megnyitott változási folyamat révén annak érdekében, hogy a Magyarországon megkezdett védelmi és biztonsági reform a 21. századi sajátosságokhoz jól alkalmazkodó rendszer kereteit tudja megadni.

1. Az AT9M védelmi és biztonsági rendelkezéseinek közvetlen hatásai

Az Alaptörvény szerkezetére figyelemmel az AT9M közvetlen hatásainak elemzése érdekében a szóban forgó rendelkezések fordított sorrendű elemzése mutatkozik célravezetőnek, hiszen ahogyan a különleges jogrendi szabályanyag az Alaptörvény végén található, úgy az AT9M 12 cikkéből a 11. módosítja ezt a szabályhalmazt, míg a 2., a 4–6. és 9. cikkek nagyrészt ebből következően hajtanak végre az új különleges jogrendi szabályanyaghoz igazodó változásokat. Ebben a tekintetben a jogforrásokat érintő 2. cikk, az Országgyűlés döntési jogköreit érintő 5. cikk, illetőleg a népszavazásból kizárt tárgyköröket érintő 6. cikk által generált változások részletes elemzésétől jelen sorok szerzője eltekint azok szövegpontosító jellege miatt.

A többi rendelkezés viszonylatában viszont fontos figyelembe venni, hogy amiképp a különleges jogrend szabályai a számozás logikáján túl tartalmilag is ráépülnek a normál jogrendre vonatkozó szabályokra, úgy kell látnunk a közvetlen hatások terén azt, hogy a különleges jogrendi súlyozású szabályozás terén milyen mértékűek a normál jogrendre irányuló rendelkezések. Fontos ugyanis hangsúlyozni, hogy a különleges jogrend anyaga nem egy alternatív jogrend lehetőségét teremti meg, hanem azt a célt szolgálja, hogy a különféle kirívó biztonsági események kezelése érdekében a normál jogrendtől eltérő

⁹ Ennek a helyzetnek a védelmi-biztonsági vonatkozásairól lásd FARKAS 2021a; 2022.

szabályok alkalmazását alapozza meg, de alkotmányosan determinált keretek között. A különleges jogrend ezen természetéből már önmagában is következik, hogy a különleges jogrendi szabályanyag változása szükségképpen magával hozza a normál jogrendi működés változásait is.

1.1. A Magyar Honvédség szabályozása

Mielőtt a különleges jogrendi súlyozású áttekintésbe belekezdenénk, előjáróban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az indokolásból már kiemelt különleges jogrendi tematizáltság a módosítások mindegyikére teljes mértékben nem húzható rá az indoklás ellenére sem. E körben elsőként a *Magyar Honvédség feladatrendszerét* kell értelmezni.

Tény ugyanis, hogy az AT9M 9. cikke a Honvédelmi Tanács 11. cikkel történő megszüntetése miatt korrigálja a Honvédség irányítására vonatkozó szabályozást, azonban a 45. cikk (3) bekezdésére irányuló módosítás túlmutat ezen a kérdésen. A (3) bekezdéssel ugyanis a jogalkotó kivezeti az alkotmányos szintről a haderő katasztrófavédelmi közreműködésének nevesített feladatkörét, és annak a helyére a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában a hatályos joganyagban már szereplő módon a kormány működésirányító jogkörének különálló megjelenítését helyezi el.¹⁰

Ez a változtatás nem kizárólag a különleges jogrendi szisztéma megújításával, sokkal inkább a normál jogrendi működés 2015 óta egyre inkább jellemző azon változásával ragadható meg, hogy bizonyos krízishelyzetek kezelésébe közreműködő jelleggel a Magyar Honvédség az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdésére figyelemmel sarkalatos törvényi szabályozással bevonható. Korábban hagyományosan ez a fajta feladatellátás az Alaptörvényben is nevesített katasztrófavédelmi közreműködésre szorítkozott, később azonban a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésében való közreműködéstől a kiemelt létesítmények – és tartalmilag a kapcsolódó rendezvények – őrzés-védelmén át a veszélyhelyzet különleges jogrenddel nem feltétlenül együtt járó egészségügyi válsághelyzetig¹¹ bővült, és a jövőben számos további esetkörrel¹² is tovább gyarapodhat. Ez már önmagában indokolta, hogy a katasztrófavédelmi közreműködés alkotmányos megjelenítésétől eltekintsen a jogalkotó, hiszen az a többi feladathoz mérten vagy

¹⁰ A téma kapcsán lásd még TILL 2021a.

¹¹ A feladatmeghatározás tekintetében lásd például a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bekezdés e), h), i) és k) pontjait.

¹² Ezt egyértelművé teszi a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben megjelenő összehangolt védelmi tevékenység intézménye és az annak ideje alatt a 76. § szerint elrendelhető feladatok védelmi és biztonsági szervek együttműködésével történő ellátása. Szintén ezt erősíti azonban a 2022. november 1-jével hatályba lépő, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény, különösen a feladatellátásra irányuló 59. § (1) bekezdés e), f), i), j), l) és m) pontjaival.

privilegizáltságot sugallhatna a jövőben, vagy adott esetben azt a kérdést is megnyithatná, hogy ha az Alaptörvény nevesít egy közreműködési formát, akkor az azon túliak mennyiben jeleníthetők meg a 45. cikk (5) bekezdése alapján a törvényi szinten.

Ez a módosulás tehát inkább az elmúlt évek normál jogrendi válságkezelési gyakorlatából és az új típusú biztonsági kihívások kezeléséből következik. Persze a Magyar Honvédség közreműködői szerepének rugalmasítását a különleges jogrendi szisztéma változása is szükségessé teszi, hiszen az AT9M hatálybalépésével kikerül a különleges jogrendi körből a terrorveszélyhelyzet, ami egyik oldalról beleérthető lesz a szükségállapot tényállásába, másik oldalról azonban lehetővé teszi azt, hogy bizonyos eszká-lációs szintig a terrorfenyegetést normál jogrendi keretben kezelje az állam, amihez a (2004–2005-ös madridi és londoni eseményeket követően) 2015-től kiújuló európai terrorhullám nyugat-európai példái alapján szükséges lehet a katonai erők bevonása is. Ezzel kapcsolatban kérdés lehet, hogy a Vbő. összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó felhatalmazásain túl kellhet-e a jövőben egy olyan felhatalmazás az új honvédelmi törvényben, amely összehangolt védelmi tevékenység nélkül is lehetővé teszi a rendőr-katona közös feladatellátást az olyan esetekben, ahol a fegyveres testületek kooperációján túl jelentős további – a polgárokat is érintő – válságkezelési intézkedés és ezzel összehangolt védelmi tevékenység kihirdetése nem szükséges. Ez a kérdés ugyan a tudományos diskurzusban már felmerült,¹³ de eddig nem akceptálták sem a honvédelmi, sem a rendészeti jogalkotás előkészítése során.

Érdemes azonban a közreműködés kereteinek *expressis verbis* megjelenítését mellőző változáson más irányból is elgondolkodni. Ezzel ugyanis a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás még jobban illeszkedik az Alaptörvény szintjén a rendőrségre, illetőleg a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályozáshoz, hiszen az alaprendeltetésen túli feladatok meghatározása egységesen – és kizárólagosan – sarkalatos törvényi körbe került az összes alaptörvényi szinten nevesített fegyveres testület viszonylatában. Ez pedig a Magyar Honvédség közreműködői fellépésének vitamentes szabályozása mellett azt is egyértelműsítheti, hogy mind a rendőrség, mind pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok sarkalatos törvényben meghatározott keretek között sajátos együttműködői lehetnek az ország katonai védelmének például egy katonai típusú normál jogrendi válságkezelés során, ha a jogalkotó ennek kereteit minden vonatkozó szabályozási szinten és témakörben megfelelően kialakítja. Ez például a katonai válságkezeléssel érintett területek, szaktevékenységek vonatkozásában a katonai érdekek elsődlegességét biztosító rendészeti és nemzetbiztonsági fellépés, támogatás kereteinek szükségességére vonatkozó kérdést is megnyithatja a hagyományos – normál rendben is létező – együttműködési formákon túl, de az új típusú biztonsági környezethez igazodó köztes vagy hibrid feladatellátási formák lehetőségének megvizsgálását is felvetheti a jövőre nézve például a kibertérrel kapcsolatban.¹⁴

¹³ Vö. FARKAS 2018b.

¹⁴ Példaként lásd az Egyesült Királyság Nemzeti Kiber Erőinek megoldását. Vö. FARKAS 2021c.

1.2. A katonai műveletekben való részvétel

A közvetlen, de nem kifejezetten különleges jogrendi hatások második ilyen témaköre az AT9M 10. cikke szerinti, *a katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéshozatal szabályainak módosulása*. Ez a NATO- és az EU-vonatkozások mellett az Országgyűlés által törvényben megerősített nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet döntésén alapuló alkalmazásra és más csapatmozgásra is kiterjeszti a Kormány döntési jogkörét.

Ezt az indokolás a regionális védelmi együttműködések esetleges további fejlődésével okolja meg,¹⁵ ami egyértelművé teszi az indokolás sommás megfogalmazása ellenére, hogy ez a témakör független a különleges jogrend kérdésétől. Ezt erősíti az is, hogy a csapatmozgások kérdést különleges jogrendi tekintetben rendezi a hadiállapot, illetve a hatályos szabályanyagban a rendkívüli állapot felhatalmazási köre is.

Szintén a témakör különállóságát tükrözi, hogy az nem a különleges jogrendi szabályanyag változásával együtt lép érvénybe, hanem 2020. december 23-ától már hatályossá vált. E téma kapcsán persze ki kell emelni, hogy az időközben tapasztalt biztonsági változások, különösen az orosz–ukrán háború és az arra adott NATO-reakciók, illetőleg ezzel összefüggésben a V4-együttműködésen belüli feszültségek jelentős változásként értékelhetők az AT9M elfogadásakor tapasztalt környezethez képest, amelyben potenciálisan inkább a V4, mint a CEDC (Central European Defence Cooperation – Közép-Európai Védelmi Együttműködés) jelenthette azt az irányt, amely idővel akár önálló együttműködési forma is lehetett volna.

Kiemelendő azonban, hogy a regionális együttműködések szerepében épp olyan gyorsan lehet újabb – erősödést hozó – változás a következő években akár a Balkán, akár az Oroszországhoz közel eső európai államok viszonylatában, mint amilyen gyorsan a V4-ek viszonylatában a szankciós politika miatti diszharmonia negatív változásokat hozott. További szempont az is, hogy bár az indokolás a regionális együttműködések helyezte fókuszba, annak funkciója értelmezést segítő csupán, vagyis nem korlátozza a normatív rendelkezés alkalmazását olyan esetkörökre, amelyek megfelelnek az új rendelkezésben szereplő kritériumoknak. Ehhez hozzá kell venni azt is, hogy az indokolások szakszerű elemzése és értelmezése során mindig a megalkotás idejének közegében kell értelmezni a lejegyzetteket, hiszen későbbi történelmi állapot visszavetítése egy korábbi időszakra vagy szakmaiatlan, vagy szándékolatlan félrevezető eredményre vezethet. Innen megközelítve tehát a korrekció az indokolás ellenére felfogható egy olyan hiány pótlásaként, ami a NATO- és EU-fókusz miatti merev megoldásból már régóta következett, de azt a jogalkotó eddig nem korrigálta. Ha tehát a rendelkezés változását nem pillanatnyi ismereteinktől és érzületeinktől vezérelve, hanem rendszerszinten közelítjük meg, akkor az inkább tűnik egy korrekciónak, mint az indokolásban szereplő együttműködési formákra kizárólagosan írt szabálynak.

¹⁵ Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. *Indokolások Tára*, 2020/161, 1897.

1.3. A különleges jogrend változásai miatt pontosított szabályok

A különleges jogrendi tematizáltság alól kivételt jelentő esetkörök mellett fontos rögzíteni, hogy vannak olyan rendelkezések, amelyek ugyan kifejezetten a különleges jogrendre vonatkoztatva változtak, azonban ennek a különleges jogrendi kategóriarendszert lekövető változásnak többlethozadékai is vannak Magyarország védelmi és biztonsági rendszerére nézve. Kifejezetten ezt a kört öleli fel az AT9M 4. cikke, amely a honvédelmi kötelezettségek viszonylatában jeleníti meg a változásokat.

A szövegszerű változás lényegében abból következik, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszerben a rendkívüli állapot elnevezése hadiállapotra módosul, illetőleg hogy a kategóriarendszerből kikerül a megelőző védelmi helyzet esetköre. Az AT9M 4. cikke ezeket a változásokat jeleníti meg a hadkötelezettséggel és a honvédelmi munkakötelezettséggel összefüggésben.

Ez egyik oldalról túlmutat a szövegpontosításon, hiszen a hadiállapot tényállása részint elnyeli a korábbi megelőző védelmi helyzet magasabb eszkalációs szintű felhívhatósági eseteit, részint pedig kibővül a fegyveres támadással hatásaiban egyenértékű cselekmények körével, vagyis bizonyos esetekben bővebb, mint a korábbi rendkívüli állapot, miközben a megelőző védelmi helyzet megszűnő és a hadiállapotba át nem emelt rendelkezéseire vonatkozóan szűkebb körre teszi lehetővé a két kötelezettségi forma felhívását.

Másik oldalról a módosítás szövegpontosításra építő jellege azt tükrözi, hogy szemben egyes európai államokkal, Magyarország az AT9M keretei között nem kívánt szakítani azzal a 2004-ben kialakított megoldással, hogy a hadkötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség felhívását a legsúlyosabb – katonai jellegű – különleges jogrend kihirdetéséhez kösse.

Hasonló tartalmat tükröz az AT9M 4. cikke kapcsán az is, hogy a módosítás nem érintette a polgári védelmi kötelezettség, illetőleg a gazdasági és anyagi szolgáltatás köreit, hiszen ezzel a jogalkotó úgy foglalt állást, hogy a szóban forgó kötelezettségeket továbbra is kizárólag honvédelmi, illetőleg katasztrófavédelmi érdekből tartja felhívhatónak. A honvédelmi kötelezettségeket érintő módosítás jellege és tartalma miatt tehát megállapítható, hogy a jogalkotó azokat továbbra is fajsúlyosan honvédelmi – szűkebb körben emellett katasztrófavédelmi – célú kötelezettségként kívánja szabályozni, vagyis ezek tekintetében a honvédelmi és katasztrófavédelmi körön túlmutató, a komplex biztonsághoz jobban igazodó átfogó megközelítésű védelmi és biztonsági szemléletet nem kívánja érvényesíteni. Ezt az értékelést a jövőben tovább fogja pontosítani az AT9M-re figyelemmel módosított törvényi keretek végrehajtására szolgáló rendeletek szabályanyaga, illetve azok a működési tapasztalatok, amelyek a normatív szabályozás mögött ezen kötelezettségek tervezése és begyakorlása terén is remélhetőleg hatékonyabb megoldásokhoz vezetnek.

1.4. A különleges jogrendi szabályrendszer

A közvetlen hatások körében egyértelműen az AT9M 11. cikke jelenti a legkiterjedtebb kört, hiszen ez lényegében újraszabályozza a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szintű szabályokat. Fontos azonban ismételt felhívni a figyelmet arra, hogy a különleges jogrendet érintő szabályváltozások közvetlen hatást gyakorolnak a normál jogrendi működésre is, így jelen keretek között nem az AT9M révén megváltozó alaptörvényi rendelkezések rendszerszintű hatásainak azonosítására fókuszálunk.

Ebben a megközelítésben elsődleges figyelmet érdemel, hogy a különleges jogrendi esetkörök száma hatról háromra csökkent az esetek egyidejű tartalomváltozása mellett, másik oldalról pedig az Alaptörvény a módosítást követően az esetkörök kapcsán a „hirdethet ki” megfogalmazást fogja használni. Ezen szóhasználat jelentősége abban ragadható meg a hatások vonatkozásában, hogy egyik oldalról egyértelműsíti, hogy politikai – ezen belül elsődlegesen kormányzati, majd országgyűlési – mérlegelés tárgya, hogy az Alaptörvényben felsorolt körülmények valamelyikének fennállása esetén kell-e élni a különleges jogrend intézményével vagy sem. Ennek a mérlegelésnek fontos hatása, hogy a különleges jogrend bizonyos körülmények beállta esetén sem szükségképpen hirdetendő ki, amiből az is következik, hogy a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszernek a lehető legmagasabb szintig képesnek kell lennie a szóba jöhető kihívások, fenyegetések, krízisek kezelésére.

E tekintetben tehát a feltételes módú kihirdetésből az is következik, hogy mind a normál jogrendi válságkezelés intézményi és szabályozási kereteit, mind pedig az abban részt vevő állami funkciók szabályanyagát és működését igazítani kell a biztonsági környezet változásaihoz. A normál jogrendi válságkezelés végső határát tehát lényegében a különleges jogrend alkotmányos természete adja, vagyis normál jogrendben az nem várható el, aminek akár a jogkorlátozások mértéke, akár a döntések dinamikája felől nézve a jogforrás-hierarchia és a hatalommegosztás normál jogrendi rendszere gátat szab.

1.4.1. Rendkívüli állapot helyett hadiállapot

A tartalomváltozás tekintetében a rendkívüli állapotot felváltó hadiállapot egyértelműen katonai arcélú, de a kortárs hadviselés nem katonai elemeket használó módozataira is reagálást biztosító tartalommal párosul, amely egyidejűleg elnyeli a kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség esetével a különleges jogrendek sorából kikerülő megelőző védelmi helyzet magasabb eszkalációs szintjét is.

Ez a tartalomváltozás egyik oldalról azt hozza magával a „hatásaiban külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény” megfogalmazás megjelenésével, hogy az ország védelmi és biztonsági rendszerének és ezen belül súlyozottan a honvédelem rendszerének normál jogrendben is hangsúlyt kell fektetnie a hagyományosan katonai fenyegetésekre való felkészülés mellett azokra a további lehetőségekre, amelyek hatásukban képesek hasonló mértékben sérteni Magyarország szuverenitását, de módszerükben nem feleltethetők meg a fegyveres támadás bevett értelmezésének.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy ezzel a megközelítéssel alaptörvényi szinten – igaz, indirekt módon, de – megjelenik a hibrid fenyegetések köre, illetőleg ezeknek a katonai típusú kezelése. Ez pedig arra tekintettel, hogy a különleges jogrend nem egy alternáló jogrend, hanem ha úgy tetszik, a normál jogrendi működés végső foka, a közjogi *ultima ratio*, azt is jelenti, hogy ezen fenyegetések kezeléséhez a normál jogrendi rendszerben ki kell alakítani a szükséges kereteket, képességeket és eljárásokat, amelyekre aztán szükség esetén a hadiállapot kihirdetésével a különleges jogrendből fakadó rendkívüli, de alapvetően jogi felhatalmazások ráépíthetők.

Ezt a megközelítést erősíti az is, hogy a megelőző védelmi helyzet esetkörének kivezetése és ebből a felhívási esetkörök legmagasabb szintjének hadiállapotba építése maga után vonja azt a következményt, hogy a megelőző védelmi helyzet többi esetkörének kezelésére a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszernek képesnek kell lennie. Figyelemmel arra, hogy a hadiállapot tényállásában a külső fegyveres támadás közvetlen veszélye szerepel, a megelőző védelmi helyzetben szereplő külső fegyveres támadás veszélye, ha úgy tetszik távlatos veszélye kapcsán politikai mérlegelés tárgya lehet, hogy az a háborús veszély kategóriájába mikortól értendő bele. E mérlegelés ellenére azonban szükségszerűnek mutatkozik, hogy a fegyveres támadás távlatos, potenciális – nem közvetlen – veszélyére való felkészülés normál jogrendi feladatként értelmezendő, ha az politikailag nem azonosítható a háborús veszély kategóriájával.

Szintén a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszer megerősítésének szükségessége felé mutat, hogy a hadiállapot a megelőző védelmi helyzetből nem olvasztotta magába valamennyi szövetségesi kötelezettség kezelését, hanem a kollektív védelemmel összefüggő kötelezettségekre fókuszál, vagyis az azon túli szövetségesi kötelezettségeket a normál jogrendi keretek között kell kezelni. Hasonló irányba mutat a váratlan támadás esetkörének kivezetése a különleges jogrendek sorából, ami egyik oldalról fegyveres támadásként is értelmezhető, illetőleg kapcsolódhat a kollektív védelmi kötelezettségekhez vagy a háborús veszély kategóriájához is, de másik oldalról egyértelműen szükségessé teszi, hogy a normál jogrendi keretek között is megfelelő reagálás legyen biztosítható erre az esetre, elvi szinten összhangba helyezve a váratlan támadás esetét a Magyar Honvédségnek az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti rendeltetésével.

Összességében nézve tehát a rendkívüli állapotot felváltó hadiállapot tartalmát, a hatások terén megállapítható, hogy a katonai típusú különleges jogrend egy szélesebb, illetve magasabb eszkalációs szintet tükröző fenyegetési palettát ölel fel, ami egyidejűleg azt is jelenti, hogy a normál jogrendi honvédelmi szabályrendszernek, illetőleg az összes kapcsolódó – de nem a honvédelmi ágazathoz tartozó – szabályanyagnak és működési rezsimnek szükségképpen fel kell készülnie a megváltozott, kiszélesedett, összetettebbé vált kihívások kezelésére. Ha ugyanis a normál jogrendi katonai, honvédelmi keretek, képességek, együttműködések nem alkalmazkodnak a különleges jogrendi szabályanyagban megjelenő újfajta kihívásmátrixhoz, akkor a különleges jogrend által biztosított rendkívüli – de alapvetően jogi jellegű – felhatalmazások nem tudnak mire épülni és megfelelő hatást kifejteni.

1.4.2. Szükségállapot

Hasonló következtetés ragadható meg a szükségállapot felhívási esetköreinek változása kapcsán. E körben egyrészt az alkotmányos rend megdöntésére irányuló cselekmények mellett a felforgatás esetkörének megjelenítése, másik oldalról pedig az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekményeket felváltó súlyos, jogellenes cselekmény kategóriája emelendő ki.

Közvetlen hatásként egyértelműen azonosítható, hogy a felforgatás megjelenése kiszélesítette a felhívás lehetséges körét, ami különösen a hibrid fenyegetések tekintetében lehet kiemelkedő fontosságú, mivel a destabilizációt szolgáló beavatkozások nem feltétlenül járnak együtt az alkotmányos rend megdöntésének célzatával, hiszen szolgálhatják az alkotmányos rend megtartása melletti politikai-hatalmi befolyásolást, átrendeződést is valamely – adott esetben külső – szervezett, stratégiai érdek mentén. Szintén a felhívhatóság kiszélesítése felé hat a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekmények felváltása a súlyos, jogellenes cselekmények körével, ami meglehetősen tág kategória, azonban döntési lehetőséget biztosít az olyan rendkívüli károkat, hatásokat kiváltó cselekményekkel szembeni fokozott fellépésre is, amelyek nem érthetők bele a korábban bevett fegyveres vagy felfegyverkezett elkövetésbe. Típusosan ilyen lehet a kibertérből érkező nagy súlyú támadások esete, illetőleg az olyan információs műveletek, amelyek sokrétű, de nem fegyveres fellépés révén tudnak az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben, súlyosan fenyegető helyzeteket előidézni.

Kiemelendő a szükségállapot vonatkozásában, hogy az a terrorveszélyhelyzet kivételével párhuzamosan nem jelenít meg kifejezetten terrorspecifikus esetkört, ez azonban a korábbi értelmezéshez képest nem jelent változást, hiszen a terrorveszélyhelyzet a szükségállapot „előszoba-tényállásaként” is értelmezhető volt, ami nem zárta ki, hogy súlyos terrortámadások esetén szükségállapotot hirdessenek ki, csupán a fokozatosság elvén egy korlátozottabb felhatalmazásokkal és eltérő döntési centrummal párosuló alternatívát alakított ki jogi értelemben.

A szükségállapot felhívhatósági eseteinek bővítése kapcsán kiemelendő még, hogy azok tükrözik a biztonsági környezet változásait és abban a nem vagy nem elsődlegesen fegyveresen, felfegyverkezve elkövetett, mégis széles körű hatásokkal és károkkal járó fenyegetések kezeléséhez szükséges új keretek kialakítására való törekvést. Ez a változás ugyanis a normál jogrendi rendszerre is értendő, akárcsak a hadiállapot esetén, mivel a szükségállapot vonatkozásában is fenntartható, hogy az elsődlegesen rendkívüli jogi felhatalmazásokkal biztosít többletbeavatkozási lehetőséget a normál jogrendi védelmi és biztonsági architektúra hatóképesebbé tétele érdekében.

A szükségállapot új szabályai kapcsán, de az AT9M 9. cikkével összefüggésben kiemelendő hatás még, hogy a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályok kikerülnek az Alaptörvényből. Ez ugyanis tovább erősíti azt az érvet, hogy – megfelelő törvényi keretek között – a Magyar Honvédség nem katonai feladatokban való közreműködésének normál jogrendi kiszélesítése felé tett lépéseket a jogalkotó, amivel a felhasználás intézményének fenntartása nem feltétlenül lett volna konform. Ebből a változásból

az AT9M 9. cikkével együtt szemlélve azonban az is következik, hogy mind a Magyar Honvédség szabályozása, mind pedig a felkészítése tekintetében normál jogrendben is tervezni, készülni kell a nem katonai célú közreműködés különféle variációira, lehetőség szerint persze biztosítva a katonai védelem elsődlegességét, figyelemmel arra, hogy a Magyar Honvédség alaprendeltetését az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésében a jogalkotó nem változtatta meg.

1.4.3. Veszélyhelyzet

A módosuló különleges jogrendi szabályok közül a változás tendenciáit nézve a veszélyhelyzet sajátos utat járt be. Az AT9M a másik két esetkörhöz hasonlóan a rugalmasítás és a felhívási keretek tágítása felé mozdult el. Ennek szükségességét korábbi szakmai és tudományos felismerések is azonosították, azonban a COVID-19-világjárvány és arra tekintettel a veszélyhelyzet kihirdetése volt az, ami az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség eseteinek taxatív meghatározását egyértelműen meghaladottá tette.¹⁶ Erre figyelemmel az AT9M a veszélyhelyzet kihirdetését az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében teszi lehetővé a jövőre nézve.

A módosítás célja a felhívhatóság kiszélesítése mellett azt volt, hogy rugalmassá tegye a szabályozást, és akárcsak a hadiállapot és a szükségállapot tekintetében, itt is olyan kereteket adjon, amelyek a politikai mérlegelésen túl jogi okokból nem vezethetnek olyan helyzethez, amikor szükségszerű lenne a kihirdetés, de a szabályozás meghaladottsága miatt az alkotmányosan nem, vagy csak aggályosan lehetséges. A Covid-19-járvány erre nehezen kikezddhető példaként hívható fel, de az eltelt időszak tapasztalatai alapján a humanitárius katasztrófa, egy nem várt, de történelmileg messze nem kizárható módon előálló kiterjedt és az ellátásbiztonságot veszélyeztető gazdasági válság, esetleg egy technikai alapú – de nem feltétlenül ipari, hanem például pénzügyi vagy digitalizációs jellegű – ellátási krízis esetköreivel is érdemes számolni a mindinkább technikai és globális gazdasági függőségek hálójában működő világunkban. Ezen esetekre ugyanis a korábbi szövegezés nem adott volna megfelelő kereteket.

Az AT9M szerinti, rugalmasított szabályozás közvetlen hatásaként egyértelműen azonosítható, hogy az annak működési alapját adó normál jogrendi szabályozási, intézményi és működési rend tekintetében is jelentősen ki kell szélesíteni a reagálás kereteit, amelyekre szükség esetén a veszélyhelyzeti szabályozás ráépíthető. E körben ki kell emelni, hogy bár korábban a veszélyhelyzet törvényi szintű részletszabályait a katasztrófavédelemről szóló törvény adta, amelynek helyébe egységes keretként az AT9M elfogadása után kidolgozott és elfogadott védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény lép, a veszélyhelyzet kihirdetési eseteinek rendkívüli kiszélesítése nemcsak a hagyományos háttérfunkcióként értelmezett katasztrófavédelemre nézve

¹⁶ A téma kritikus megközelítése kapcsán lásd TORDAI 2020; MÉSZÁROS 2019; HORVÁTH 2020.

jelent felülvizsgálati és fejlesztési kötelezettséget, hanem mindazon állami funkciókra és szabályozási területekre is, amelyek az új keretrendszerbe beleérthetők, és az AT9M indokolására figyelemmel célszerű és szükséges, hogy hatékonyabb normál jogrendi válságkezelési keretet kapjanak, valóban kivételes eszközzé téve a különleges jogrendet és ennek részeként a veszélyhelyzetet.

A rendszerszerű reform viszonylatában, amit az AT9M megindított, a veszélyhelyzet utóbb – az orosz–ukrán konfliktus háborús szakaszba lépése miatt – az AT10M rendelkezései folytán azonban Janus-arcúvá változott. A Kormány ugyanis a Covid–19-járvány ideiglenes enyhülése, de párhuzamosan a háború humanitárius és gazdasági hatásai miatt szükségesnek ítélte a veszélyhelyzet fenntartását, ami a korábbi szabályokkal – az AT9M hatálybalépése előtt – nem lett volna alkotmányosan védhető. Erre figyelemmel az AT10M egyik oldalról előrehozta az AT9M alapján 2023. július 1-jével életbe lépő rendelkezések hatálybalépését 2022. november 1-jére, másik oldalról pedig már a hatályos Alaptörvényben is módosította a veszélyhelyzet tényállását a kommunikációban „háborús veszélyhelyzet” néven emlegetett újbóli veszélyhelyzet-hirdetés érdekében. Az AT10M azonban nemcsak előrehozta az AT9M szerinti rugalmas – tehát a „háborús veszélyhelyzetre” is alkalmazható – szövegváltoztat hatálybalépését, hanem mind a hatályos, mind pedig az AT9M szerinti változatban módosította azt. Az új veszélyhelyzeti tényállás tehát „szomszédos államban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén”, illetve a következmények elhárítása érdekében hirdethető ki. Ez a hatályos szöveg taxatív felsorolási rendszerében még érthetőnek mondható megoldás is, hiszen ezzel a hatályos szöveget a szükségnek megfelelően korrigálja, miközben az AT9M szerinti szövegezés hatálybalépése nem bomlik meg a közös szabályokra is tekintettel. Ami azonban már az AT9M rugalmasító tendenciájához mérten egy köztes megoldás felé való elmozdulást eredményezett, az az, hogy az AT10M rendelkezései alapján az AT9M szerinti új veszélyhelyzeti tényállás is eltérő szövegezéssel lép hatályba 2022. november 1-jével, ami a következő: „A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.” Ez a megfogalmazás egyik oldalról megtartja a rugalmasító szövegezést és a példálózó jelleget, másik oldalról azonban a módosítás pillanatában kezelést igénylő kihívást szimbolikusan kiemeli a példák közül, és önálló esetkörre teszi.

Ez a szemléleti jelleg a régi – konkretizáló – szövegezés részleges visszavezetésén túl a közvetlen hatások kapcsán azt a kérdést is megalapozza, hogy a „háborús veszélyhelyzetnek” alapot adó esetkör, mint önálló esetkör, igényel-e megkülönböztetett kezelést a különleges jogrendi működésnek alapot adó normál jogrendi szabály-, intézmény- és működési rend tekintetében, és ha igen, akkor az hogyan is lesz kellő tisztázottsággal

kezelhető a honvédelmi és a katasztrófavédelmi ágazati szabályozás, illetőleg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolását szolgáló ágazatközi szabályozás viszonylatában. Mindezt érdemes kiegészíteni azzal, hogy eközben a háborús veszélyhelyzettel összefüggő koordinatív feladatokat – részben-egészben – a nemzetbiztonsági operatív törzs látja el,¹⁷ amely fordulatot tovább fokozhatja a 2022-es kormányalakítást követően a Nemzetbiztonsági Kabinetet felváltó Védelmi Tanács szerepe, illetőleg a Vbő. hatálybalépésével megjelenő nemzeti eseménykezelő képesség jövőbeni kialakítása és tételes feladatkör-meghatározása.

1.5. Az alaptörvényi szintről nyíló közvetlen hatások áttekintése

Az előzőekben leírtakat egybevetve úgy vélem, hogy az AT9M és ahhoz kapcsolódva az AT10M közvetlen hatásaival összefüggésben nem csak arra kell figyelmet fordítani, hogy nagyobb részben a különleges jogrend szabályanyaga megújult és rugalmasabbá, megítélésem szerint korszerűbbé vált. Az is kiemelkedő fontosságú, hogy az alaptörvényi szintű szabályozásban történt változások közvetlen fejlesztési követelményeket indukálnak a kibővített kihívásmátrix kezelésére hivatott állami funkciók, szabály- és intézményrendszerek, illetve viszonyok tekintetében is, hiszen a különleges jogrend elsődlegesen jogi értelemben biztosít rendkívüli felhatalmazásokat, amelyek akkor alkalmazhatók kellő hatékonysággal, ha a normál jogrendi funkcionális rendszer és annak keretei is lépést tartanak a változásokkal.

A közvetlen hatások körében tehát egyik oldalról a katonai karakterű szervek¹⁸ – és nem csak, de a korábbi alkotmányos korlátok miatt szimbolikus jelentőséggel mégis megkülönböztetetten a Magyar Honvédség – közreműködési feladatainak, ezek „civil” kooperációs kereteinek és ebből következően is a normál jogrendi válságkezelés és működés megújításával mindenképp számolni kell. Ez pedig sok tekintetben – ahogy erre az előzőekben is utaltam – túlmutat az AT9M után elfogadott törvényeken, mivel rendkívül széles szabályozási és működési szférákat érint. Másik oldalról azonban a különleges jogrendi szabályozás változása, rugalmasabbá válása szükségképpen magával kell hogy

¹⁷ Lásd a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről szóló 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat.

¹⁸ Kutatásaim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma volt korábban. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom, és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.

hozza közvetlen hatásként a normál jogrendi működés megerősítését, hiszen a különleges jogrend arra jogi többletként épül rá, továbbá a különleges jogrend természetén túl az AT9M indokolása is rögzíti, hogy ezeket a rendkívüli felhatalmazásokat kivételes és végső eszközként kívánja a jogalkotó fenntartani, ami a változó és negatív biztonsági környezet ellenére idővel azt teszi szükségessé, hogy a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszert jelentős mértékben megerősítse.

Ez utóbbi gondolatra figyelemmel célszerű jelen keretek között a közvetett védelmi és biztonsági hatásokra is kitékinteni az AT9M és az azzal meginduló védelmi és biztonsági reform kapcsán, hiszen a szóban forgó szabályrendszer, a kapcsolódó intézmények és képességek, az ezekkel összefüggő állami döntés-előkészítés és döntéshozatal, illetőleg mindezeknek a társadalmi támogatottsága és kapcsolódásai együtt alkotnak hatékony egészet. Ennek az egésznek a korszerűségéhez és hatékonyságához pedig, úgy vélem, fontos, hogy a direkt és jól azonosítható hatások és kapcsolódások mellett azonosítsák, idővel pedig lehetőleg fejlesszék azokat a kérdésköröket is, amelyek csak közvetett módon rajzolódnak ki az AT9M szabályaiból.

2. Az AT9M védelmi és biztonsági rendszerre gyakorolt közvetett hatásainak áttekintése

A különleges jogrendi kategóriarendszer változtatásai szükségképpen visszahatnak a normál jogrendi működésre. Az államnak ugyanis általános védelmi és biztonságszavatolási kötelezettsége van.¹⁹ Ezzel egybevetve a különleges jogrendi esetköröket, azt is mondhatjuk, hogy a különleges jogrend kihirdetését lehetővé tevő védelmi és biztonsági eshetőségek olyan elkülönített vagy kiemelt védelmi feladatrendszereket jelölnek meg, amelyekhez a jogalkotó alkotmányosan sajátos lehetőségeket és garanciákat is társított. Ebből a megközelítésből azonban az is következik, hogy minden más, az állam általános védelmi kötelezettségébe tartozó eshetőségre normál jogrendben kell tudni választ adni.

Így megközelítve a kérdést, az AT9M egyrészről a különleges jogrend kategóriájába már nem tartozó nevesített fenyegetések kezelését értelemszerűen visszautalta a normál jogrendi fellépés körébe. Ezt támasztja alá expressis verbis az is, hogy a váratlan támadás korábban különleges jogrendi esetkörét az új honvédelmi törvény már normál jogrendi, de sajátos eshetőségként kezeli. Kevésbé direkt, de materiális megközelítésben talán elfogadható igazolásként ragadható meg az is, hogy a megelőző védelmi helyzet alacsonyabb eszkalációs szintű eshetőségei is normál jogrendi körbe kerülnek a módosítással, ami szükségszerűvé tette a honvédelmi veszélyhelyzet normál jogrendi válságkezelési kereteinek honvédelmi válsághelyzet elnevezés alatti megerősítését.

¹⁹ Magyarország Alaptörvényének 1. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” A téma kapcsán lásd még SULYOK 2009; FARKAS 2018a.

Az AT9M egyik fő közvetett hatásaként tehát nem földtől elrugaszkodott kiemelni azt, hogy a különleges jogrendi keretrendszerből kikerülő eshetőségek kapcsán a módosítás szükségessé tette a normál jogrendi feladatellátás és különösen a normál jogrendi válságkezelés rendszerének a megújítását, újragondolását. Ennek első – ernyőszerű – lépését az összehangolt védelmi tevékenység Vbő. általi szabályozása adta meg, amely a biztonság komplex megközelítésére építve teszi lehetővé az összkormányzati fellépést igénylő, de különleges jogrend kihirdetését még nem indokoló válságok kezelése esetén a reagálást és ennek részeként sajátos intézkedések bevezetését. Itt persze felvethető az a kérdés, hogy ha a jogalkotó az összehangolt védelmi tevékenység esetére sajátos rendeleti intézkedések bevezetését teszi lehetővé – hasonlóan az egészségügyi válságkezelési szabályok megújításához –, akkor az összehangolt védelmi tevékenységet miért nem alaptörvényi szinten alapozták meg a Kormány sajátos rendeletalkotási jogköreire figyelemmel.

Rendszerszinten azonban fajsúlyos vonatkozás az is, hogy miközben az eddig meglévő normál jogrendi válságkezelési módozatok fennmaradtak a jogrendszerben, és azok mellé új elemként került be az összehangolt védelmi tevékenység, a reform részeként lesz-e egy olyan következő lépcső, amely a normál jogrendi válságkezelés szabály- és fórumrendszerét vonja felülvizsgálat alá és teszi átláthatóbbá, ezáltal pedig alkalmazhatóbbá. E tekintetben ugyanis látni kell, hogy az AT9M különleges jogrendi esetköröket számszerűen mérséklő lépése az átláthatóságot, az alkalmazhatóságot, ezáltal pedig a tervezhetőséget és a felkészülés hatékonyabbá tételét is szolgálja. Ha azonban ez a változás a normál jogrendi válságkezelés terén a rendszer még bonyolultabbá válásához vezet, akkor rendszerszinten kérdésessé válik a reform eredményessége ezen a téren. Az alkalmazhatóság és hatékonyság kérdései mellett pedig az AT9M közvetett hatásai körében elvi jelentőségű, ha úgy tetszik, jogállami kérdésekre is figyelmet kell fordítani, hiszen a válságkezelés rendszerszintű felülvizsgálata nélkül nehezen lesznek kezelhetők azok a vádak, amelyek a különleges jogrend alkalmazásának elhúzódásától a célhoz kötöttség megkérdőjelezésén át a válságkezelési és különleges jogrendi rendszer hatékonysági kritikájáig terjedő széles körre irányulnak²⁰ e tekintetben.

Az AT9M kapcsán megfogalmazott fokozatossági cél közvetett hatásaként felvethető tehát, hogy mind a különleges jogrend, mind pedig a normál jogrendi válságkezelés – egyszerűsítést igénylő – esetkörei kivételes eszközök legyenek. Ez a kivételesség akkor érhető el, ha a védelem és biztonságszavatolás normál jogrendi működési keretei, megoldásai, intézményei is megújulnak, és igazodnak a változó környezethez. E tekintetben például megfontolás tárgyává tehető az illegális migráció kezelése kapcsán, hogy szükséges-e még időről időre meghosszabbított tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel kezelni a több mint fél évtizede fennálló kihívást, vagy esetleg az érintett állami funkciók normál működési kereteinek megfelelő szabályozással ez a helyzet már válságsszabályok nélkül is kezelhető lenne? Hasonló kérdésként vethető fel az is, hogy a terrorizmus elleni fellépés tekintetében a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriájának megszüntetésére

²⁰ Lásd például GÁRDOS-OROSZ–LŐRINCZ 2021; MÉSZÁROS 2018; 2022; SZENTE 2020; SZENTE–GÁRDOS-OROSZ 2022; KÁDÁR–HOFFMAN 2021.

figyelemmel milyen normál jogrendi funkcionális szabályok szükségesek ahhoz, hogy a már meglévő terrorellenes intézményrendszer esetleges további korrekciókkal – például a rendőri-katonai együttműködés sajátos szabályaival – alkalmassá váljon arra, hogy csak a legsúlyosabb fenyegetettség szinteken tegyen szükségessé normál jogrendi válságkezelést vagy különleges jogrendet. Ugyanezek a kérdésfeltevések és vizsgálatok a pillanatnyilag rendkívül aktuális energetikai krízisek kezelése vagy az egészségügyi válság szabályozás tekintetében is időszerűek lesznek az AT9M és a Vbő. hatálybalépése után, amennyiben ténylegesen egy komplex védelmi és biztonsági reform megvalósítása a cél. Kiemelendő persze ezzel kapcsolatban, hogy a válságkezelési sajátosságok számos olyan területet érintenek, amelyek nem a hagyományos védelmi és biztonsági funkciók körébe sorolhatók, hiszen az elmúlt időszak válságkezelése során kiemelkedő fontosságú volt mások mellett a válsághelyzeti beszerzések, szerződéses viszonyok, államháztartási döntések, különféle korlátozások vagy épp moratóriumok sokasága. A valóban fokozatosságra épülő védelmi és biztonsági rendszer kiépítése és ezen belül a válsághelyzeti és a különleges jogrendi felhatalmazások kivételes alkalmazására való törekvés körében tehát ezen kapcsolódások felülvizsgálata és szükség szerinti megújítása is napirendre kell hogy kerüljön.

2015–2016-ban az európai terrorhullám, később a Covid–19, napjainkban pedig az orosz–ukrán háború és a részint ezzel összefüggő, részint ettől független gazdasági és ellátási kihívások fémjelzik a biztonsági környezetet. Ezek szinte mindegyikére nézve az AT9M azt az utat körvonalazta, hogy az eszkaláció magas foka teszi szükségessé és lehetségessé a különleges jogrendek valamelyikének kihirdetését. Ebből azonban az is következik, hogy az eszkaláció alacsonyabb szintjeire nézve normál jogrendi megoldások kellenek. Ez pedig azt feltételezi, hogy a védelmi és biztonsági reform valamely későbbi lépcsőjében szükségessé válik a normál jogrendi szabályrendszer komplex – tehát az AT9M-mel és a Vbő.-vel való összhang biztosításán messze túlmutató – felülvizsgálata. Erre a fázisra a biztonsági kihívás és fenyegetés mátrix nemzetállami szintű kezelése mellett jelentős hatással lesz feltehetően a NATO törekvéseinek sokasága, vagy az EU alapvető jogok gyakorlását is érintő fellépéseinek fokozódása.²¹ A normál működés felülvizsgálatára javasolt későbbi fázis tekintetében azt is célszerű figyelembe venni, hogy az AT9M már érdemben reagál több technológiafejlődésből következő kihívásra, aminek közvetett hatásaként számításba veendő az is, hogy a diszruptív technológiák által dominált fenyegetésekkel szembeni esetleges különleges jogrendi fellépés hatékonyságához az ilyen eseményekkel és cselekményekkel szembeni fellépés normál jogrendi eszköz-, eljárás- és intézményrendszerének korszerűsítése is szükséges. Ez utóbbi esetkör pedig a technológia dinamikus fejlődése miatt nem egy egyszeri szabályozási felülvizsgálattal, hanem annak ciklikus megismétlésével valósítható csak meg.

²¹ Erre példaként ragadható meg a terrorista tartalmak online elérésének korlátozása vagy az orosz–ukrán háború kapcsán az orosz médiatartalmak eléréskorlátozása, amelyeket feltehetően a jövőben további döntések követnek majd az újabb és újabb kihívások, illetőleg fenyegetések kezelése érdekében.

A biztonsági kihívás- és fenyegetésmátrixhoz közvetlenül kapcsolható hatások mellett szükségszerű felhívni az AT9M közvetett hatásaira vonatkozóan arra is a figyelmet, hogy az előttünk álló időszakban – remélhetőleg a védelmi és biztonsági reform következő fázisaként – célszerű lehet áttekinteni például a garanciális szabályok és a döntéshozatali folytonosság érvényesítéséhez szükséges szabályozási keretek megfelelőségét. E tekintetben az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság működési szabályai például a távsvavazás – megfelelő védettség melletti – biztosíthatósága kapcsán éppúgy számításba vehetők, mint a különféle közjogi méltóságok helyettesítésének kérdése és szabályozottsága, ez utóbbi például a különleges jogrendi döntéshozatal és a kormányzás folytonossága szempontjából is kiemelkedő fontosságú lehet. E tekintetben arra is rá kell mutatni, hogy e kérdések áttekintése, rendezése nemcsak szabályozási és elvi kérdés, hanem bizonyos esetekben – például a védett távsvavazás vonatkozásában – komoly képességfejlesztési, -fenntartási és védelmi-biztonsági funkcionális kérdés is.

Összegzés

Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése és ezen belül a módosuló rendelkezések alacsonyabb szintű szabályozásra, szervezésre, felkészülésre és működésre irányuló közvetlen és közvetett hatásainak áttekintése alapján jól látható, hogy az AT9M módosításai csak prima facie különleges jogrendi karakterisztikájúak, mivel a mögöttes tartalom sokkal szerteágazóbb hatásokat fejt ki a jog- és államrendszerünkre. A magam részéről ennek a tárgykörnek az elemzése kapcsán fontosnak tartottam, hogy olyan praktikus, még rendezésre váró kérdésekre is ráirányítsuk a figyelmet, amelyeknek a jövőbeni tisztázása nélkül széles körű, hangzatos és komoly elvi elemzések sokaságát el lehet ugyan végezni, de nem biztos, hogy azok egy újabb konkrét kihívás kezeléséhez a szükséges megoldásokat is tudják biztosítani.

Álláspontom szerint az AT9M elfogadásával, majd számos törvény ezzel összefüggő megalkotásával a lehetősége vagy az első fázisa nyílt meg egy átfogó védelmi és biztonsági reformnak Magyarországon. Ennek a reformnak a kiteljesedése azonban nagyban függ attól, hogy az AT9M által kijelölt célok és szerteágazó közvetett és közvetlen hatások eredői mentén valósul-e meg az alacsonyabb szintű szabályozás a jövőben, illetve attól is, hogy a szabályozás mellett megvalósul-e egy tartalmi, intézményi és működési felülvizsgálat, illetve összhang és koordinált követelménytámasztás is a védelmi és biztonsági rendszerben. Ennek a legszükségesebb intézményi feltételei az AT9M, a Vbő. és különösen az abban megjelenő, a komplex biztonsághoz igazodó összehangolásban kulcsszerepet játszó védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének feladatrendszerével biztosítottak. Ezek mellett azonban a szükséges és elégséges szint eléréséhez a már meglévő feltételek gyakorlatba való átültetése során olyan új szemlélet kell, amely a működő és bevált elemeket megtartva, de a szükséges újításokat végrehajtva, a komplex biztonságból eredő ágazatközi feladatok terén egységes követelményrendszert és támogató koordinációt kialakítva valódi és tartalmi megújításra törekszik.

Megítélésem szerint az AT9M által megnyitott változási lehetőség és különösen a szabályozás rugalmasítása megfelelő garanciákat is igényel, amelyeknek elsősorban a működési folyamatokhoz kell igazodniuk, és a változási tényezőket figyelembe vevő dinamikus kontrollt kell szavatolniuk. Fontos lenne azonban az is, hogy a lehetőségként megnyílt védelmi és biztonsági reform egy átlátható, jól alkalmazható és a rugalmasság révén lehetőleg időtálló szabályozást alakítson ki, amely a jogbiztonság erősítése mellett a jogalkalmazók tervezési, felkészülési és végrehajtási feladatait is segíti. Egy folyamatosan, esetről esetre, krízisről krízisre változó szabályozás ugyanis nem segíti a következetes és hatékony alkalmazást, sokkal inkább bizonytalanságot generál, ami az alkalmazás motiváltságára és eredményességére egyaránt visszavetülhet. Innen nézve tehát az AT9M-mel megnyílt reform lehetősége elvi, rendszertani értelemben is messze túlnő az első ránézésre domináns különleges jogrendi tematikán. Ennek viszont fontos hatása az, hogy a reform kiteljesítéséhez jóval kiterjedtebb elemző-értékelő és fejlesztő munka lesz szükséges mind az alkalmazók, mind a központi koordinációban részt vevők, mind pedig a szakmai és tudományos szakértők tekintetében. A lehetőség adott; az, hogy élünk-e vele, nagyrészt azokon áll, akiknek a folyamat további sorsára nézve döntéselőkeztítői és döntéshozói lehetőségük van.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- CHRISTIAN László (2014): A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai. *MTA Law Working Papers*, 2014/43. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_43_Christian.pdf
- CSINK Lóránt (2017): Mikor legyen különleges a jogrend? *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 7–16. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
- CSINK Lóránt (2022): Alapjogok a különleges jogrend idején. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/6. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/0BTZZ>
- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. Online: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf
- FARKAS Ádám (2017a): A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 17–29. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf
- FARKAS Ádám (2017b): Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 5(1–2), 103–124. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00007/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2017_1-2_103-124.pdf
- FARKAS Ádám (2018a): A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(1), 7–28. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1_007-028.pdf
- FARKAS Ádám (2018b): Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/3. Online: <http://real-eod.mtak.hu/11675/1/2018-3-Farkas.pdf>

- FARKAS Ádám (2018c): Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. *Honvédségi Szemle*, 146(4), 20–32. Online: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/359/343>
- FARKAS Ádám (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám (2021a): A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14(4), 22–28. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1888937>
- FARKAS Ádám (2021b): Kérdések és lehetőségek a védelmi és biztonsági szabályozás kibontakozó reformjának margójára. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben – húsz éves a Szent László napi konferencia*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 29–37. Online: www.pecshor.hu/periodika/XXIII/farkas.pdf
- FARKAS Ádám (2021c): Kibertér művelet: hírszerző, rendészeti és katonai műveletek elegye? Gondolatok az angol National Cyber Force kapcsán. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2021/1. Online: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/1_2021_MIC_RP.pdf
- FARKAS Ádám (2022): *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2020): *Székülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér szerk. (2021): *Jogi diagnózisok II. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- HORVÁTH Attila (2020): A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 13(4), 17–25. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8050725>
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2021): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC, 437–484.
- KÁDÁR Pál (2020): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(4), 7–33. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Sxdzj>
- KÁDÁR Pál – HOFFMAN István (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 14(3), 1–11. Online: http://real.mtak.hu/134755/1/KJSZ_202103_1-11o.pdf
- KELEMEN Roland (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest: Gondolat Kiadó, 9–35.

- KELEMEN Roland (2022a): A jogállami kivételes hatalom gyökerei és az eredeti modellek kialakulása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/4. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KELEMEN Roland (2022b): A kivételes hatalom elméleti rendszere. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/3.
- KELEMEN Roland (2022c): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- MÉSZÁROS Gábor (2018): *Alkotmányosság válságban? Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciában*. Budapest: Menedzser Praxis Kiadó.
- MÉSZÁROS Gábor (2019): Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *Fundamentum*, 23(3–4), 63–72. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/onlinefirst/meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf>
- MÉSZÁROS, Gábor (2022): Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception. *MWP Working Paper*, 2022/1. Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/73746/MWP_WP_Meszaros_2022_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- SULYOK Gábor (2009): 5. § [Védelmi kötelezettség]. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest: Századvég Kiadó, 306–321.
- SZENTE Zoltán (2020): A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61(3), 115–139. Online: https://epa.oszk.hu/04100/04129/00029/pdf/EPA04129_allam-es_jogtudomany_2020_3_115-139.pdf
- SZENTE, Zoltán – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina (2022): Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy? In KETTEMANN, Matthias C. – LACHMAYER, Konrad (szerk.): *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Oxford: Hart Publishing, 155–178.
- TILL Szabolcs (2017): A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, (4), 55–75. Online: www.ias.jak.ppke.hu/20174sz/05_TillSz_IAS_2017_4.pdf
- TILL Szabolcs (2021a): A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/hBoPi>
- TILL Szabolcs (2021b): Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/19. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ehC2g>
- TORDAI Csaba (2020): A közjog határai járványveszély idején. *Átlátszó*, 2020. március 16. Online: <https://igyrnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>

Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (rég. Hvt.)

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről

Vákát

Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására ¹

Bevezetés

Az elmúlt bő egy évtized történései (így többek között az „arab tél” eseményei nyomán kiemelkedő Iszlám Állam tevékenysége, az európai terrorhullám, a 2015-ben kibontakozó orosz–ukrán konfliktus, majd háború, a hibrid konfliktusok, a technológiai vívmányok biztonsági kockázata, a Covid–19 okozta pandémia)² nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos védelmi jog alapját jelentő biztonsági környezet jelentős mértékben átalakult, amit követnie kell magának a szabályozásnak, vagyis annak az átalakításának is. Így szükségszerűvé vált a szabályozás reformja, és jelen esetben nem beszélhetünk másról, mint a fegyveres védelmi ágazat³ szabályozási reformjáról, mivel a fentebb felvillantott események okán a vizsgált terület szabályanyagának generális átalakítására van szükség, hiszen a korábbi jogintézmények még a múlt század kihívásaira reagáltak, így többségükben 19. századi gyökereiket alig haladták meg.

Egy ilyen reform esetében kézenfekvőnek hat megvizsgálni, hogy ezt mások miként csinálják, mások ezt miként szabályozzák, vagyis a jog-összehasonlítás eszközével élve görcső alá vesszük az átalakításra szoruló területeket. E tanulmány lényegében nem vállalkozik másra, mint hogy a védelmi jogi szabályozás egy belső magját jelentő szabályanyag, a válságok feloldásának jogállami kereteit tekinti át. Ennek során eltérő jogi, társadalmi és kulturális tradíciókkal rendelkező államok szabályanyagát vizsgáljuk a tanulmány keretei között. Ennek megfelelően nem ragadunk meg az európai szabályok tengerében – természetesen számos idetartozó állam megoldásait is feltérképezzük –, hanem vizsgálat tárgyává tesszük az euroatlanti térség angolszász államainak megoldásait, valamint egy-egy demokratikus(abb) keretek között működő ázsiai állam szabályozási kútfitit is áttekintjük.

Jelen tanulmány célja, hogy feltárjon szabályozási modelleket, jogintézményeket, amelyek mintaként szolgálhatnak a hazai jogalkotás finomhangolása során.

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2021 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² Lásd PONGRÁCZ 2019; BARTKÓ–FARKAS 2020; SPITZER 2019; FARKAS–SÜLYOK 2020; HAUZINGER 2018a; 2018b; BARTKÓ 2020; RÁCZ 2020; FARKAS–RESPERGER 2020; SCHMITT 2017; KELEMEN–NÉMETH 2018; KELEMEN–FARKAS 2019; FARKAS 2019a; KELEMEN–SIMON 2020; PETRUSKA 2022; PETRUSKA–TILL–BALOGH 2021.

³ FARKAS 2019b.

1. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása

A vizsgálatot célszerű olyan államok szabályozásával kezdeni, amelyek esetében a társadalmi totalitást alakító történelmi és kulturális tényezők hasonlóknak mondhatók, így a szabályozás is hasonló töről fakad, azt egybeeső geopolitikai körülmények alakítják.

1.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

A visegrádi államok alkotmányai, alkotmányos törvényei meghatározzák azokat a tényállásokat, amelyek esetében a különleges jogrend elrendelhető. A szabályozás alapvetően a klasszikus támadás iránya szerinti felosztást követi, néhol kiegészítve a neutrálisabb jellegű egészségügyi, környezeti katasztrófa leküzdésére életre hívott esetkörrel. Ennek megfelelően a cseh jogrend elhatárol szükségállapotot, államot fenyegető állapotot és hadiállapotot.⁴ A lengyel alkotmány szintén három esetkört különít el: a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁵ A szlovák szabályozás négy tényállást ismer: a háborút, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁶ A következőkben ezeket tekintjük át röviden.

1.1.1. Külső támadásra adott válaszok, vagyis a hadiállapot megjelenése és szabályozása

Fogalmi meghatározás tekintetében a *szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a hadiállapot különleges jogrendi tényállásának definíciója, amit alkotmányos törvény rendez.*

A *szlovák alkotmány* csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a háború, a hadiállapot és a szükségállapot tekintetében.⁷ Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről, a fegyveres erőknek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.⁸ 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.⁹ A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről testületileg döntenek¹⁰ – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt a háború kérdéséről, a hadiállapotról és a szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.¹¹ Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák

⁴ HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 218.

⁵ NÉMETH 2021a: 358.

⁶ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 530–531.

⁷ Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (kelt: 1992. szeptember 1.) 102. cikkely (3) bekezdés.

⁸ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k–m) pont.

⁹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹⁰ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹¹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.

törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.¹² A háborúval kapcsolatos esetkör köztársasági elnök általi elrendelésének akkor van helye, ha a Szlovák Köztársaságot idegen hatalom megtámadja, mégpedig hadüzenet megküldésével vagy hadüzenet mellőzésével, illetve – furcsamód, dogmatikailag némiképpen hibásan – az állambiztonsági törvény ezen tényálláshoz rendeli a nemzetközi szerződéses kapcsolataiból eredő kötelezettségek teljesítésének esetét is, amely nem minden esetben jelent háborús tevékenységet, így talán célszerűbb volna a hadiállapothoz (amely elnevezés szintén furcsának hat a háború mellett) rendelni, de ez is mutatja a klasszikus támadás iránya szerinti felosztás nehézségeit a jelenkor biztonsági környezetében. A hadiállapot elrendelésének akkor van helye, ha hadüzenet vagy támadás közvetlen veszélye áll fenn.¹³

A *cseh alkotmánytörvény* hasonlóan a szlovák szabályozáshoz elkülöníti a tényleges háborús helyzetet és annak közvetlen veszélyét. A *hadiállapot* akkor rendelhető el, ha az államot megtámadják, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége ezt megköveteli. A cseh törvényhozás joga dönteni hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, ez alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit: „ha a fenti esetek a 60 napot nem haladják meg, és kollektív védelmi kötelezettségek teljesítéséhez feltétlen szükséges; a békefenntartó műveletek egyes esetköreiben; természeti, ipari katasztrófa esetében; a mentőakciókban; elhárításban való részvétel”.¹⁴ A hadiállapot az ország egészére elrendelhető. Fontos kritérium a fokozatosság, hiszen ezen tényállás kizárólag akkor nyilvánítható ki, ha a másik két esetkör felhatalmazásai nem elégségesek a helyzet megoldásához. Az *államot fenyegető állapot* akkor hirdethető ki, ha külső hatalom „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegeti”.¹⁵ Ezt a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.¹⁶ A kezdeményezéstől számított 72 órán belül döntenie kell az alsóháznak, és a döntéstől számított 24 órán belül a szenátusnak; ha utóbbi a határidőnek nem tesz eleget, elrendeltnek kell tekinteni az államot fenyegető állapotot. Ezen esetkör szemben a hadiállapottal nemcsak az ország egészére, hanem meghatározott részére is elrendelhető. A köztársasági elnök neutrális szerepköre figyelhető meg, hiszen a haderővel és különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulussát, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.¹⁷

A *lengyel szabályozás* szintén ismeri a hadiállapotot,¹⁸ amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres

¹² A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.

¹³ Állambiztonsági alkotmánytörvény (Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnoveho stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) 2–3. cikk.

¹⁴ Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb 39., 43. cikk. (A szerző fordítása.)

¹⁵ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk (1).

¹⁶ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk.

¹⁷ Constitution of the Czech Republic 63. cikk.

¹⁸ A hivatalos angol nyelvű fordítás a *martial law* kifejezést alkalmazza.

támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettsége teljesítésének érdekében.¹⁹ A lengyel haderő alaprendeltetését is ebben határozza meg az alkotmány 26. cikke, akként, hogy „védelmezi az állam függetlenségét és területi integritását, és biztosítja a határok védelmét és sérthetetlenségét”, emellett pedig kiemeli annak politikai semlegességét és a felette fennálló civil kontrollt.²⁰ Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.²¹ Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa dönteni hadiállapot kérdésében, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.²² A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a hadiállapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.²³ Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, a testület haladéktalanul megtárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.²⁴ A lengyel rendszer kapcsán fontosnak tartom felvázolni a köztársasági elnök olyan hatásköreit, amelyek esetileg kapcsolódhatnak a különleges jogrendhez, azon belül is a hadiállapothoz, hiszen elrendelőként fontos mechanizmusokat indíthat be. Kiemelendő hatásköre, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, békeidőben ezt a hatáskörét a honvédelmi miniszteren keresztül gyakorolja, ő az, aki kinevezi a vezérkar főnökét és az egyes fegyveres erők ágainak parancsnokait. Hadiállapot idején a miniszterelnök javaslatára kinevezi a fegyveres erők vezénylő parancsnokát. A bel- és külbiztonsági ügyekben a tanácsadó testülete a Nemzetbiztonsági Tanács (Rada Bezpieczeństwa Narodowego).²⁵ Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitika alapelvei és irányai kérdésében, a fegyveres erők fejlesztésének kérdésében, a külső biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a belső biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelemhez szükséges erőforrások kérdéskörében.²⁶ Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.²⁷

1.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok

A szlovák állambiztonsági törvény szerint a szükségállapotot szintén a kormány javaslatára rendelheti el a köztársasági elnök terrortámadás vagy utcai zavargások veszélye,

¹⁹ The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) 229. cikk.

²⁰ The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.

²¹ The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.

²² The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.

²³ The Constitution of the Republic of Poland 229. cikk.

²⁴ The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

²⁵ The Constitution of the Republic of Poland 134–136. cikk.

²⁶ Lásd <http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/national-security-coun/about-the-national-sec/99,The-National-Security-Council.html>.

²⁷ The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.

illetve bekövetkezte esetében.²⁸ Utóbbi esetkört meghatározza maga a jogszabály is, amely nagyban hasonlít az Alaptörvény jelenleg hatályos szükségállapot szabályaira. Az állambiztonsági törvény szerint ez olyan eseménysor, „amely a közhatalmi szervekkel szemben alkalmazott erőszakos cselekményekkel, üzletek és raktárak kifosztásával vagy egyéb, tulajdonra irányuló erőszakos cselekménnyel vagy más, tömeges erőszakos jogellenes cselekmény elkövetésével párosul, amely súlyosan fenyegeti a közbiztonságot, és amennyiben a rend helyreállítása a hatóságok fellépése révén, illetve más jogi eszközök alkalmazásával hatástalannak bizonyul”.²⁹ Elrendelésére 60 napra van lehetőség, amely további 30 nappal hosszabbítható meg.

Szemben a többi tényállással a szlovák szabályozás *veszélyhelyzet* esetében nem teszi szükségessé sem a törvényhozás, sem a köztársasági elnök hozzájárulását annak elrendeléséhez. A kormány veszélyhelyzetet hirdethet, ha emberi életet és/vagy egészséget tömegesen veszélyeztető esemény következik be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn. Ez lehet természeti, ipari katasztrófa, illetve járvány is.³⁰

A *cseh alkotmányos törvény* a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor rendelhető el, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.³¹ A kormány dönt a szükségállapot elrendeléséről, azonban erről haladéktalanul tájékoztatnia kell a képviselőházat, aki ezt a döntését hatályon kívül helyezheti.³² Emellett a cseh szabályozás ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.³³ Szükségállapot szintén az ország meghatározott területére nézve is elrendelhető. Az elrendeléssel párhuzamosan meg kell határozni a korlátozással érintett alapjogok körét, amelynek összhangban kell lennie az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával, emellett pedig a kormánynak meg kell határoznia a kötelezettségeket és azok mértékét. A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, és a képviselőház előzetes hozzájárulását követően hosszabbítható meg.³⁴

A *lengyel szabályozás* a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapot szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazhatók.³⁵ A lengyel alapdokumentum nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is

²⁸ Állambiztonsági alkotmánytörvény (Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) 4. cikk.

²⁹ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 533.

³⁰ Állambiztonsági alkotmánytörvény (Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu) 5. cikk.

³¹ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1).

³² 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1)–(4).

³³ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (3).

³⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 6. cikk.

³⁵ The Constitution of the Republic of Poland 230. cikk.

az effektivitás oldalára helyezkedik, és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitételrel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.³⁶

A veszélyhelyzetre mint különleges jogrendi esetkörre külön csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. Elrendelése természeti vagy ipari szerencsétlenség vagy annak megelőzése érdekében lehetséges. A kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, hogy ha az egész ország területére akarják hatályba helyezni, akkor ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása, és maximum 30 napra szólhat a döntés.³⁷ Látható, hogy ezen módzat a politikai tereumon kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket az alkotmány, kizárólag fogalmi és időbeli korlátozásokat.

1.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a *szlovák alkotmány* rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a háború, mind a hadiállapot és a szükségállapot eseteiről a kormány kezdeményezésére³⁸ a köztársasági elnök határoz,³⁹ ennek jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.⁴⁰ A köztársasági elnöknek ezen esetekben szabad mérlegelési jogköre van. A veszélyhelyzet esetéről – mint az az előző fejezetből kiderült – a kormány maga dönt.

A *cseh alkotmányos szabályozás* ennél már összetettebb képet mutat. A hadiállapotról a törvényhozás többséggel dönt, azonban a kezdeményezőt nem jelöli meg.⁴¹ Az államot fenyegető állapot deklarálásához a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét háza abszolút többségének támogatása szükséges. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkét döntést megsemmisítheti a képviselőház.⁴²

A *lengyel szabályozás* a szlovákéhoz hasonlóan szintén a garanciák fenntartásán túl az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel a hadi- és a szükségállapotot a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el, a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház abszolút többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet fő szabály szerint

³⁶ The Constitution of the Republic of Poland 231. cikk.

³⁷ The Constitution of the Republic of Poland 232. cikk.

³⁸ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 119. cikkely n) pont.

³⁹ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 102. cikkely (1) bekezdés m) pont.

⁴⁰ A Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikkely (6) bekezdés.

⁴¹ HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 220.

⁴² 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5., 7. cikk.

a minisztertanács rendelhet el. Korlátozásához, ha országos hatállyal kívánja elrendelni, képviselőházi döntésre van szükség, és 30 napos maximális időtartamban lehetséges.⁴³

1.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

A *szlovák szabályozás* esetében a felhatalmazási rendelkezéseket az állambiztonsági törvény tartalmazza. A felhatalmazások fő címzettje a kormány, amely mellett viszont speciális szervekről is rendelkezik a törvény. Ilyen szerv a Parlamenti Tanács, amelynek feladata, hogy a törvényhozás akadályoztatása esetén gyakorolja annak jogköreit. Szintén speciális szerv a Biztonsági Tanács, amelynek eltérő jogkörei vannak különleges jogrend és béke idején. Ugyanis míg békeidőben a kormány tanácsadó szerveként működik, több albizottsággal, addig különleges jogrend időszakában a kormány akadályoztatása esetén átveszi annak feladatait, azonban a kormány programjára, illetve létezésének megszüntetésére (bizalmi szavazás) lépéseket nem tehet. Békeidőben feladata – amely nagyban hasonlít a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerinti Legfelső Honvédelmi Tanácsra⁴⁴ – az ország felkészítése a biztonsági kockázatok kezelésére. Területi szervei a kerületi és járási biztonsági tanácsok.⁴⁵

A *cseh alkotmánytörvény* különleges jogrendi tényállásai a kormányt hatalmazzák fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Az alkotmánytörvény nevesíti a Nemzeti Biztonsági Tanácsot (Bezpečnostní Rada Statu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Elnöke a kormányfő, alelnökei az első számú miniszterelnök-helyettes, valamint a belügyminiszter. Feladata a kormány által meghatározott azon javaslatok elkészítése, amelyek Csehország védelme érdekében szükségesek. Tehát lényegében egy tanácsadó, döntés-előkészítő szervről beszélhetünk. A köztársasági elnöknek joga van részt venni az ülésein, illetve tájékoztatást kérni tagjaitól.⁴⁶

A *lengyel alkotmány* már a kormány hatásköri taxációjánál kijelenti, hogy a kormány feladata biztosítani az állam külső és belső biztonságát és a közrendet.⁴⁷ Ennek megfelelően a különleges jogrendi rendelkezéseknél az alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra – azaz a kormányra – ruházza a hatásköröket.⁴⁸ Hadiállapot esetén, amennyiben a Képviselőház akadályoztatva van, a köztársasági elnök törvényerővel bíró rendeletet alkothat, azonban ezt a Képviselőháznak a következő ülésén meg kell erősítenie.⁴⁹

⁴³ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁴⁴ Lásd KELEMEN 2020a; KELEMEN 2022b.

⁴⁵ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 535.

⁴⁶ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5., 7., 9. cikk.

⁴⁷ The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk (4) bekezdés g–h) pont.

⁴⁸ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁴⁹ The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.

1.4. Alkotmánybiztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az alkotmányos garanciák – vagy korábbi kutatásaink szerint az alkotmányör⁵⁰ – tekintetében kuriózum a *szlovák alkotmány*, amely külön hatáskörrel ruházta fel ezen időszakra az alkotmánybíróságot. Egyfelől az alkotmánybíróság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való megfeleléséről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.⁵¹ Az alkotmány az alapjogok ezen időszakokban való korlátozhatóságát és annak mértékét azok alapvető tartalmára, valamint a nemzetközi szerződések derogációs szabályaira tekintettel megalkotandó törvény rendelkezéseire bízta.⁵² Emellett a Parlamenti Tanács hatáskörének korlátozása említendő meg, amely működése során nem módosíthat a meglévő alkotmányon vagy alkotmánytörvényeken és nem is alkothat újat, továbbá a népszavazásra, a politikai pártokra és választásokra vonatkozó törvényeket sem változtathatja meg, valamint nem rendelheti el a köztársasági elnök felmentését vagy felelősségre vonását, és nem vállalhat nemzetközi kötelezettséget.⁵³

A *cseh alkotmány* nem tartalmaz különleges jogrend idejére derogációs klauzulát. Csehország esetében a köztársasági elnök kap pluszjogosítványokat (például a Nemzeti Biztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet ülésein). Szükségállapot esetében az alkotmánytörvény rögzíti, hogy nem rendelhető el szükségállapot olyan sztrájk leverésére, amely alapjogok vagy jogos gazdasági, illetve szociális érdekek védelmére szerveződött.⁵⁴

A *lengyel alkotmány* a 228. cikkben rögzíti, hogy ilyen időszakokban nem lehet módosítani az alkotmányt, a Képviselőház, a Szejm, a helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályokat, valamint a különleges jogrendre vonatkozó törvényeket. Rendkívüli állapot idején 90 napon belül nem rövidíthető le a Képviselőház megbízatása, nem lehet országos népszavazást, képviselőházi, szenátusi és önkormányzati választást tartani, valamint köztársasági elnököt választani. Helyi önkormányzati választást csak ott lehet tartani, ahol a különleges jogrendet nem helyezték hatályba.⁵⁵ Emellett az alkotmány a 233. cikkben felsorolja a különleges jogrend idején sem derogálható alapjogokat, rögzíti, hogy a szükséges korlátozások nem lehetnek diszkriminatív jellegűek. Rögzíti továbbá azokat a jogokat, amelyeket veszélyhelyzet esetén is korlátozni lehet.⁵⁶

⁵⁰ Lásd KELEMEN 2016.

⁵¹ Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.

⁵² Szlovák Köztársaság alkotmánya 51. cikk.

⁵³ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 544.

⁵⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (2).

⁵⁵ The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.

⁵⁶ The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.

2. A germán vagy úgynevezett kontinentális szabályozás áttekintése

Ausztria és Németország esetében a szabályozás történeti hagyományai modellképzés tekintetében összeérnek.⁵⁷ A történelmi közösség a két ország között vitathatatlan, és a jelenkori szabályozásban is tetten érhető. Magyarország a jogintézményeinek kialakítása során gyakran fordult mintákért a két állam jogrendszeréhez, így a vizsgálati körben sem nélkülözhető ezen államalakulatok különleges jogrendi szabályanyagainak az áttekintése.

Németország és Ausztria természetesen az írott alkotmányokon alapuló európai-kontinentális modellt követi. Mindkét ország 20. századi történelme komoly mértékben meghatározta jelenlegi alkotmányos berendezkedését, különösen a német alkotmány vonatkozásában érezhető a túlbiztosítottság, ami az állam egyes hatalmi eszközeinek alkalmazhatóságát illeti. Ausztria és Németország is föderatív berendezkedésű ország, ez a többszintűség a válságkezelési modelljeikben, szabályozásukban is markánsan megjelenik. Egyes megoldásaik, akár alapjogi szabályozás, akár szervezeti szempontból talán azért lehetnek számunkra érdekesebbek, mert történelmünk folyamán számos alkalommal merítettünk már tőlük példákat, és az közös EU-tagságból is fakadhatnak olyan konvergenciák, amelyek azt eredményezhetik – különösen a gyakran közösségi mintákat adó német államszervezet vonatkozásában –, hogy ami náluk működik, azt Brüsszelben is mintaként tekinthetjük, majd irányelvi, akár rendeleti szinteken is megjelenhet.

2.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai⁵⁸

Ausztria alkotmánya mindenképp érdekes abból a szempontból, hogy a kontinentális jogrendszerek közt atipikus módon az alaptörvényben csak meglehetősen kis mértékben foglalkozik a különleges jogrendi szabályozással. Ez olyannyira így van, hogy a rendkívüli állapot vonatkozásában nem adja meg azt sem, hogy azt milyen időintervallumban és mely állami hatalmi ág vezető tisztviselője vagy testületi szerve hirdetheti ki.

Ennek ellenére az osztrák jogelmélet egységes abban, hogy négy különböző különleges jogrendi szituációt ismer az osztrák alkotmányos szabályozás: a háborús helyzetet, az állam rendje elleni cselekményeket, a katasztrófa típusú helyzeteket, valamint a gazdasági, szociális válsághelyzeteket.

A háború esetében a szövetségi hadsereg parancsnoka a szövetségi elnök. A háborúról szóló döntést a szövetségi gyűlésnek kell meghoznia, tehát erről a kormány egyedül nem határozhat.⁵⁹ Ebből adódóan a szövetségi elnök az, aki háború, természeti katasztrófa és más vészhelyzetek esetén jogkörök címzettjeként léphet fel, és a *Notverordnungsrecht* (vészrendelkezési jog) jogkörében bizonyos kivételes szituációkban, a kormány indítványára lépéseket tehet.

⁵⁷ Lásd KELEMEN 2021.

⁵⁸ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 4–5.

⁵⁹ CSEMÁNE VÁRADI 2021: 197.

A szövetségi alkotmány 18. cikke alapján: „(3) a nyilvánosság számára jóvátehetően kár elhárítása érdekében a Nemzeti Tanács határozathozatalát igénylő intézkedések azonnali meghozatala olyan időpontban válik szükségessé, amikor a Nemzeti Tanács nem ülésezik, nem tud időben összeülni, vagy tevékenységében felsőbb hatalom által akadályozva van, a szövetségi elnök a szövetségi kormány javaslatára saját, vagy annak felelőssége mellett meghozhatja ezeket az intézkedéseket, ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján. A szövetségi kormány a Nemzeti Tanács Főbizottsága (*Hauptausschuss*) által létrehozandó, állandó Albizottsággal (*Unterausschuss*) egyetértésben köteles megtenni javaslatát [55. cikk (2) bekezdés]. Az ilyen rendeletekhez szükség van a szövetségi kormány ellenjegyzésére.

(4) A szövetségi kormány a (3) bekezdés alapján hozott valamennyi rendeletet köteles haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé terjeszteni, amelyet az előterjesztést követő 8 nap valamelyikére a szövetségi elnök hív össze, amennyiben a Nemzeti Tanács az adott időpontban nem ülésezik, annak ülésezése esetén pedig a Nemzeti Tanács elnökére hárul ez a feladat. Az előterjesztést követő négy héten belül a Nemzeti Tanács a rendelet helyére vagy egy megfelelő szövetségi törvényt hoz, vagy határozat útján követeli, hogy a szövetségi kormány azonnal helyezze hatályon kívül a rendeletet. Az utóbbi esetben a szövetségi kormány köteles azonnal eleget kell tenni ennek a követelésnek. A Nemzeti Tanács időbeni határozathozatala céljából az elnök az előterjesztést legkésőbb a négyhetes határidő utolsó előtti napján köteles szavazásra bocsátani; a részletes rendelkezéseket az ügyrend tartalmazza. Amennyiben a rendeletet az előző rendelkezések alapján a szövetségi kormány hatályon kívül helyezi, ezzel egyidejűleg ismét hatályba lépnek azok a törvényi rendelkezések, amelyeket a rendelet helyezett hatályon kívül.

(5) A (3) bekezdésben megjelölt rendeletek nem eredményezhetik sem a szövetségi alkotmánytörvényi rendelkezések módosítását, sem a Szövetség állandó anyagi megterhelését, sem a tartományok, körzetek és községek anyagi megterhelését, sem a szövetségi állampolgárok anyagi kötelezettségeit, sem az állami birtokok elidegenítését, sem intézkedéseket a 10. cikk 11. pontjában megjelölt ügyekben, sem pedig az egyesülési jog, illetve a lakásbérlők érdekvédelme terén hozott intézkedéseket.”⁶⁰

A szövetségi alkotmány különleges jogrend idejére vonatkozóan a kormány hatáskörét érintően további két rendelkezést fogalmaz meg.

A 25. cikk értelmében különleges helyzetekben a szövetségi elnök a kormány javaslatára a Nemzeti Tanácsot Bécs városán kívüli helyszínre is összehívhatja.

A 79. cikk értelmében: „(2) Amennyiben a törvényes polgári hatalom igénybe veszi közreműködését, a szövetségi hadsereg a továbbiakban

1. a haza katonai védelmén túl

a) az alkotmányos intézményeknek, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére;

b) a belső rend és biztonság fenntartására;

⁶⁰ Lásd www.jusline.at/gesetz/b-vg.

2. rendkívüli méretű elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott.”⁶¹

Az állam rendje elleni cselekmények két kategóriát ölelnek fel: az állam alkotmányos rendje ellen irányuló cselekményeket, valamint a belső rendet támadó cselekményeket, így tipikusan a terrortámadásokat lehetne idesorolni. Az alkotmány rendelkezései alapján ilyen esetekben a rend és a biztonság fenntartása a szövetségi hadsereg feladata.

A harmadik kategóriát a klasszikus veszélyhelyzeti formák jelentik, vagyis a természeti, ipari és egészségügyi katasztrófák, amelyek főként szövetségi tartományi hatáskörbe tartoznak.⁶² További rendkívüli, főként belső katasztrófahelyzetekben a lakosság védelmét illetően az osztrák belügyminisztérium az illetékes szerv. A kivételes, rendkívüli és katasztrófahelyzetekben a további szabályozás leginkább a szövetségi tagállamok feladata.

A közszolgáltatások korlátozása sem választható el természetesen a különleges jogrend alkotmányos szabályozásától.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése szerint: „Mivel az alaptörvény a fentiekben is megjelenítettek szerint meglehetősen szűk körben szabályoz, nagy jelentősége van az olyan szituációfüggő, szövetségi szintű törvények és tartományi jogszabályok rendszerének, mint például a válsághelyzet, vagy a járványügyi krízis. Részben ennek is köszönhető, hogy például az egyes fegyveres szerveket érintő szövetségi szintű jogszabályok kapcsán közszolgáltatások korlátozására irányuló külön felhatalmazás elsősorban egy krízishelyzet – például pandémia, katasztrófák – kezelése érdekében kerül meghatározásra. Meghatározó a kommunikáció- és médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában szövetségi és tartományi szinten is szabályozottak. Így például egészségügyi vészhelyzet esetén a járvány(ügyi) törvény a kiemelkedő, mely adott feltételek mellett komoly alapjogi korlátozások alkalmazását is megengedi a kormány, illetve az illetékes hatóságok számára. Így elrendelhető karantén, egyes személyek kizárása az oktatási intézményekből, azok bezárása, a vízfelhasználás, az élelmiszer-forgalom, a kereskedelmi vállalkozások működésének korlátozása; de bevonhatóak a közbiztonsági szervek is (kényszerítő eszközök alkalmazása), míg szükség esetén az egészségügyi miniszter akár utasíthatja is a tartományi kormányzókat.”⁶³

Az osztrák nemzeti válságkezelés legfontosabb központja a belügyminisztérium,⁶⁴ ide telepítették az állami krízismenedzsment legfontosabb feladatait a katasztrófakezeléstől a nemzetközi katasztrófák kapcsán nyújtott segítségen át a polgári védelemig. Az ezért felelős szervezeti egység két referatúrát is működtet, az egyik 24/7-ben működő helyzetkövető központot, az ehhez szükséges törzset és call centert üzemeltet, a másik pedig a kifejezetten szakmai kidolgozó munkát végzi a polgári és lakosságvédelem, a krízis- és katasztrófavédelem és a vonatkozó ki- és továbbképzések területén.

⁶¹ Lásd www.jusline.at/gesetz/b-v-g.

⁶² CSEMÁNE VÁRADI 2021: 197–198.

⁶³ *Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás* 2020: 15.

⁶⁴ Lásd www.bmi.gv.at/204/start.aspx.

Bár expressis verbis szabályanyagokat az osztrák alkotmányos joganyagban kevésbé találunk, azonban ez a gyakorlatban eddig nem jelentett jogbiztonságot vagy alkotmányosságot veszélyeztető állapotokat.

2.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere

Az alaptörvény⁶⁵ Németország esetében két különleges jogrendi időszakot szabályoz a külső biztonság kapcsán expressis verbis „feszültségi” helyzet (*Spannungsfall*) és védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) néven, további két esetben hasonlóan rendkívüli eljárásokat tesz lehetővé belbiztonsági szükséghelyzetben és katasztrófhelyzetben. A szabályozás már az alaptörvényi szinten is meglehetősen kiterjedt és precíz, ehhez kapcsolódik még számos további, az államműködés folyamatosságát biztosító jogszabály, amelyek összessége alkotja a német „biztonsági törvények” rendszerét, meghatározva a szövetségi tartományok és a szövetségi állam közti együttműködés és feladatmegosztás szabályait is. A különleges jogrendi jogalkotás felhatalmazottja alapvetően a kormány, a szövetségi kancellár.⁶⁶

Az alaptörvény vonatkozó fontosabb rendelkezései:⁶⁷

A 35. cikk alapján, ha a természeti katasztrófa vagy szerencsétlenség egynél több tartomány területét veszélyezteti, a szövetségi kormány, amennyiben az eredményes védekezéshez szükséges, elrendelheti a tartományi kormányoknak, hogy rendfenntartó erőiket bocsássák más tartományok rendelkezésére, továbbá azt is, hogy a szövetségi határőrség és rendőrség egységeit vessék be a rendfenntartó erők támogatására. A szövetségi kormány intézkedései a Szövetségi Tanács (Bundesrat) döntése alapján vagy a veszély megszűnésekor hatályukat veszítik.

Az 53. cikk szerint a szövetségi kormány köteles tájékoztatni a Közös Bizottságot a védelmi helyzet esetére tervezett intézkedéseiről.

A 81. cikk meghatározza, hogy amennyiben a Szövetségi Gyűlést (Bundestag) nem osztatják fel, a szövetségi elnök a szövetségi kormány előterjesztésére a Szövetségi Tanács jóváhagyásával valamely törvényjavaslat kapcsán kihirdetheti a törvényhozási szükségállapotot, ha a Szövetségi Gyűlés azt elveti, jöllehet a szövetségi kormány azt sürgősnek nyilvánította.

Amennyiben a Szövetségi Gyűlés a törvényhozási szükségállapot kihirdetését követően a törvényjavaslatot újra elveti, vagy azt a szövetségi kormány számára elfogadhatatlan szövegezésben fogadja el, a törvényt elfogadottnak kell tekinteni, amennyiben a Szövetségi Tanács jóváhagyja. Ugyanez érvényes arra az esetre, ha a javaslatot a Szövetségi Gyűlés a megismételt megküldéstől számított négy héten belül nem tárgyalja meg.

A szövetségi kancellár hivatalviselése idején a Szövetségi Gyűlés által elvetett egyéb törvényjavaslatokat is a törvényhozási szükségállapot első kihirdetését követő

⁶⁵ Lásd www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html.

⁶⁶ HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 15.

⁶⁷ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 30–33.

hat hónapon belül lehet elfogadni. E határidő lejártával ugyanazon szövetségi kancellár hivatalviselése idején a törvényhozási szükségállapotot újból nem lehet kihirdetni.

Az alaptörvényt az ilyen helyzetekben elfogadott törvény sem egészében, sem részlegesen nem módosíthatja és helyezheti hatályon kívül.

A 87a. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a Szövetség vagy valamely tartomány létét vagy szabad és demokratikus rendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a szövetségi kormány, ha a 91. cikk (2) bekezdése szerint a rendőri erők és a szövetségi határőrség erői nem elegendők, igénybe veheti a fegyveres erőket a rendőrség és a szövetségi határőrség kíségetésére a polgári lakosság védelmére, valamint a szervezett és fegyveres felkelők elleni harc céljára.

A 91. cikk szerint a Szövetség vagy valamely tartomány létét, illetve szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a tartomány igénybe veheti más tartományok rendőri erőit, úgyszintén egyéb intézmények, valamint a szövetségi határőrség személyi állományát és anyagi eszközeit.

A (2) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a tartomány, amelyet a veszély fenyeget, egyedül nem kész vagy nem képes a veszély leküzdésére, a szövetségi kormány e tartomány, valamint más tartományok rendőri erőit utasításai alá vonhatja, úgyszintén igénybe veheti a szövetségi határőrség egységeit is. A rendelkezést a veszély elhárítása után, egyébként a Szövetségi Tanács kérésére minden esetben hatályon kívül kell helyezni. Ha a veszély egynél több tartomány területét fenyegeti, a szövetségi kormány oly mértékben, amennyire a hatékony védekezés érdekében az szükséges, utasíthatja a tartományok kormányait; nem érintve az első és a második mondatban foglaltakat.

A védelmi helyzet kihirdetésével a fegyveres erők parancsnoklási és vezénylési joga a szövetségi kancellarra száll át. A szövetségi kormány a törvényjavaslatait, amelyeket sürgősnek nyilvánít, a Szövetségi Gyűléshez történő benyújtással egyidejűleg a Szövetségi Tanácshoz is beterjeszti. A Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács e javaslatokat haladéktalanul együtt megvitatja. Amennyiben valamely törvényhez a Szövetségi Tanács jóváhagyása szükséges, a törvény létrejöttéhez szavazataik többségének jóváhagyása kell. A részleteket a Szövetségi Gyűlés által elfogadott és a Szövetségi Tanács által jóváhagyott ügyrend szabályozza.

Amennyiben azt a körülmények szükségessé teszik, védelmi helyzetben a szövetségi kormány

1. a szövetségi határőrséget a Szövetség egész területén bevetheti;
2. a szövetségi igazgatáson kívül, ha sürgetően szükségesnek tartja, a tartományi kormányoknak is adhat utasításokat, és hatáskörüket átruházhatja a tartományi kormányok meghatározott tagjaira.

A Szövetségi Gyűlést, a Szövetségi Tanácsot és a Közös Bizottságot az elfogadott intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni kell.

Ha az illetékes szövetségi szervek meg vannak fosztva attól a lehetőségtől, hogy megtegyék a veszély elhárításához szükséges intézkedéseket, és a helyzet halaszthatatlanul követeli az azonnali önálló cselekményeket a Szövetség területének egyes részein, akkor a tartományi kormányok, vagy általuk kijelölt hatóságok, vagy megbízottak jogosultak

hatáskörük keretei között intézkedéseket megtenni. Ezeket az intézkedéseket a szövetségi kormány, úgyszintén a tartományi hatóságok és az alárendelt szövetségi hatóságok viszonylatában a tartományok miniszterelnökei bármikor megsemmisíthetik.

Az alaptörvény értelmében rendkívüli helyzetben alapjogok vonatkozásában (levéltitok, posta- és távközlési titok, szabad mozgás joga, egészségügyi szolgálatteljesítés) korlátozások is sor kerülhet, de ennek minden esetben törvényi felhatalmazáson kell alapulnia.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése alapján:⁶⁸ „[...] krízishelyzetben a közszolgáltatások korlátozhatósága Németországban elválaszthatatlan attól, hogy a különleges jogrendi helyzetek miatti felhatalmazások rendszere igen szűken meghatározott. Ez kihat a fegyveres szervek bevetettségének kereteire, valamint ezt árnyalja a Szövetség és a tartományok szintje közötti hatáskörök megosztásának rendszere. Ennek megfelelően az egyes fegyveres szerveket statuáló szövetségi jogszabályok általában nem tartalmaznak külön felhatalmazásokat közszolgáltatások korlátozására. Egy-egy példát találunk, amikor korlátozások formájában biztosított állami szervek fellépése a krízishelyzet kezelése érdekében.

Meghatározó a médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában a Szövetség és a tartományok jogalkotási jogkörébe egyszerre tartozó területek. Ennek megfelelően a szövetségi alaptörvény adja a kapcsolódó alapjogi kereteket, amelyeket általában a »helyzethez« (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás konkretizál, illetve ezt egészíti ki a kapcsolódó tartományi szabályozás. Ez a szabályozási modell jellemzője, hogy a német történeti tapasztalatok okán a felhatalmazási rendelkezések és azok betartása viták tárgyát képezi, akárcsak az egyes tartományi »jogok« egymástól való eltérése.

Vitás volt a haderő bármilyen védelmi célon túli (akár közszolgáltatásokkal összefüggő) belföldi bevetése, amely utóbb némileg fellazult. A »helyzethez« (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás példaként kibővítették a Szövetség fellépési lehetőségeit a koronavírus miatti törvénymódosítások által (szövetségi egészségügyi miniszter számos közszolgáltatást korlátozó intézkedést vezethet be), de ez se mentes alkotmányjogi vitáktól.”

Németország polgári jellegű válságkezelési szervezeti hátterét elsődlegesen a Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – BMI)⁶⁹ adja. A belügy felel a kibertér polgári jellegű biztonságáért, a minisztérium által 2016-ban előterjesztett Kibervédelmi Stratégia adja a szövetségi kormányzat szakterületeken átnyúló stratégiai kereteit ebben a szférában. A Kiberbiztonsági Tanács elnöki posztját is betöltő információtechnológiáért felelős kormány megbízott koordinálja a stratégia végrehajtását. A minisztériumhoz tartozik a szövetségi rendőrség, a BKA (Bundeskriminalamt – szövetségi bünyügyi hivatal), a BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – IT biztonsági hivatal), a BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz – alkotmányvédelmi hivatal) és a BBK (lásd következő bekezdés). Rendelettel hozta létre a központi informatikai tudásközpontként működő ZITIS-t.

⁶⁸ *Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás* 2020: 20.

⁶⁹ Lásd www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersicherheit/it-und-cybersicherheit-it-node.html.

A 2004-ben Bonnban felállított Szövetségi Lakosságvédelmi és Katasztrófaelhárítási Hivatal (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK)⁷⁰ a kibervédelem területén is aktív, elsősorban a kritikus infrastruktúrákat érintő esetleges támadásokkal és kockázatokkal foglalkozik. Működteti a folyamatosan ténykedő Együttes Jelentési és Helyzetkövető Központot (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum – GMLZ)⁷¹, és jelentős szereplője az UP KRITIS kezdeményezésnek. A GMLZ átfogó információs és jelentési hálózata, valamint a szabadon hozzáférhető információk (OSINT) segítségével folyamatosan helyzetjelentést készít a németországi és külföldi lakosságvédelmi vonatkozású eseményekről. Értékeli ezeket az eseményeket és körülményeket, és szükség szerint napi helyzetjelentésben vagy helyzetjelentésekben tájékoztatja partnereit. Így járul hozzá a polgári védelem egységes helyzetképéhez – mind szövetségi szinten, mind a szövetségi tartományok vagy szakhatóságok szintjén. Mint speciális helyzetközpont mintegy 50 nemzeti és nemzetközi figyelmeztető és jelentési eljárás nemzeti kapcsolattartó pontja. Emellett a polgári védelemben a nemzeti partnerek vagy nemzetek feletti szervezetek, például az EU vagy a NATO kapcsolattartó pontja is. Felelős a nemzeti és nemzetközi segítségnyújtási megkeresések koordinálásáért, közvetítői szerepet tölt be. Fogadja a beérkező segélykérlemeket, értékeli és a megfelelő németországi partnerekhez irányítja őket. A GMLZ összegyűjti a segítségnyújtási felajánlásokat, és jelenti azokat a segítséget kérő ügynökségeknek.

Az UP KRITIS (Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen)⁷² program a köz- és privátszféra közötti kooperációs feladatot látja el a kritikus infrastruktúrák működésének biztosítása kapcsán, amelyben az érintett állami szereplők mellett a kritikus infrastruktúrák üzemeltetői és szakmai szövetségeik képviselői vesznek részt, mivel működésükben az IT- és kommunikációs technológiák egyre nagyobb szerepet játszanak. Az állam részéről a kooperáció elsődleges résztvevői a belügyminisztérium, információtechnológiai nemzetbiztonsági szolgálatként a BSI és a lakosságvédelemért és katasztrófaelhárításért is felelős BBK.

3. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai

A spanyol különleges jogrendre jellemző a történelmi determináltság, amely már az egyes tényállások meghatározása során is kiviláglik, tehát megfelelően illusztrálja a bevezető gondolatokban megfogalmazottakat, mindamellett viszont olyan sajátos megoldásokkal találkozhatunk, amelyek a modern, lépcsőzetes biztonsági kihívások korában mintául szolgálhatnak.

⁷⁰ Lásd www.bbk.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Publikationen/Sektoruebergreifend/Leitfaeden/Sicherheit%20und%20Verantwortung%20im%20Cyber-Raum.html.

⁷¹ Lásd www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_node.html.

⁷² Lásd www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk_organisation_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1_cid320.

3.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztetriadókészültséget (*el estado de alarma*), szükségállapotot (*el estado de excepción*) és ostromállapotot (*el estado de sitio*).⁷³

3.1.1. Az ostromállapot megjelenése és szabályozása

Az ostromállapot típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magában foglalja a magyarországi szükségállapot tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogják össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút; az ellenállási mozgalmat; a tömegfelkelést; valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Ez a szabályozás leköveti a francia különleges jogrendi hagyományokat, ami nyilvánvalóan a történelmi tapasztalások átültetése, továbbá ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra is, vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva.

A fentiekből fakadóan az *el estado de sitio* elrendelhető minden olyan esetben, amikor a Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.⁷⁴

E kettősség visszatükröződik a fegyveres erő rendeltetéséből is, hiszen annak feladata Spanyolország szuverenitásának, függetlenségének, területi integritásának, valamint alkotmányos rendjének a megóvása, biztosítása. Ez összhangban van a 2. cikk azon rendelkezésével, hogy Spanyolország minden spanyol közös, oszthatatlan és felbonthatatlan hazája, magában foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapot tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.⁷⁵

3.1.2. Szükségállapot típusú szabályok megjelenése

A spanyol szabályozásban a szükségállapot mellett találunk egy ahhoz kapcsolódó, alacsonyabb eszkalációs fokhoz köthető tényállást is, az úgynevezettriadókészültséget.

⁷³ The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978 Ratified by the Spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf) 116. cikk.

⁷⁴ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio 32. cikk.

⁷⁵ Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.

A riadókészültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz, így egyértelműen a fokozatos válságkezelés jelenik meg a képében. Ezen előszoba vagy küszöb tényállása akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.⁷⁶ Utóbbiak esetében a szabályozás nem részletezi ezek okát, így abba bevonható akár az országot vagy annak egy részét megbénító sztrájkhullám is, de akár erőszakos cselekmények is, amelyek ezt előidézhetik. Előbbi nem példa nélküli az európai alkotmányfejlődésben, hiszen az Egyesült Királyságban 1920-ban elfogadott Emergency Power Act hasonló célra jött létre, vagyis a súlyosabb sztrájkok akár hadsereg általi elnyomására, és 1964-es módosítása mellett 2004-ig volt hatályban.⁷⁷

A szükségállapot akkor rendelhető el, ha a polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények normális működését, a közösségeik számára nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet oly mértékben veszélyeztetik, hogy normál állapoti eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn, vagy nem állítható helyre.⁷⁸

Ezzel a kettősséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eskalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2. bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2–3. bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon]) alapjogi garanciákat felfüggeszsek az organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.⁷⁹ A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvényt pótló rendelkezéseket hozzon. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, az autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja, és ezzel a törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.⁸⁰

⁷⁶ Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

⁷⁷ KELEMEN 2020b.

⁷⁸ Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).

⁷⁹ The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.

⁸⁰ The Spanish Constitution 86 cikk.

3.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényál-lási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültsé-
get a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdetheti ki, amelyben pontosan meg kell jelöl-
ni a riadókészültséggel érintett területet és az alkalmazás időtartamát, utóbbi eseté-
ben azon megszorítással, hogy a kormány ezzel az eszközzel a törvényhozás felhatalma-
zása nélkül legfeljebb 15 napig élhet. A kabinetnek az elrendelés tényéről haladéktalanul tájékoztatnia kell a Képviselőházat, amely, ha úgy értékeli a helyzetet, felhatalmazást adhat a 15 napos határidő meghosszabbítására.⁸¹ Spanyolország sajátos történeti múltja okán több autonómiát élvező alkotmányos területi egységgel rendelkezik. Ezek esetében lehetővé teszi a szabályozás, hogy amennyiben a kialakult helyzet csak egy autonóm közösség területére terjedne ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, de ebben az esetkörben is kizárólag a Képviselőház dönthet a 15 napos határidő meghosszabbításáról.

A szükségállapot esetében is az effektivitás, adott esetben a lehető leggyorsabb fellépés mellett döntött az alkotmányozó, ugyanis annak elrendelését is a kormány hatáskörébe adta, amely ezt rendeleti formában teheti meg, azonban annyi megkötést tett, hogy ezen rendelethez a Képviselőháznak előzetesen hozzá kell járulnia.

E jóváhagyást kérelem formájában kell a képviselőház elé terjeszteni, amelyben meg kell jelöl-
ni többek között az érintett alapjogok körét [amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat], a bevezetni tervezett intézkedések körét, a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint annak tervezett időtartamát, amely 30 napnál hosz-
szabb nem lehet. Már ebben is tetten érhető ismét egy fokozatosság a spanyol rendszerben, hiszen – ahogy láttuk – alacsonyabb eszkalációs fokon a határidők is rövidebbek. Nem meglepő módon a határidő hosszabbításának lehetősége itt is a törvényhozás kezében van, azzal a kikötéssel, hogy ők is csak ugyanennyi idővel hosszabbíthatják meg azt.⁸² Érdemes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.⁸³

Ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelhet el. Az elrendelő határozatban meg kell jelöl-
ni az ostromállapot kereteit, területi és idő-
beli hatályát.⁸⁴

Tehát a fokozatosság érzékelhető az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapoti felhatalmazáshoz már tartalmában kell a Képviselőház jóváhagyása, míg végül az ost-
romállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

⁸¹ The Spanish Constitution 116. cikk (2) bekezdés.

⁸² The Spanish Constitution 116. cikk (3) bekezdés.

⁸³ Ley Orgánica 4/1981, 13–15. cikk.

⁸⁴ The Spanish Constitution 116. cikk (4) bekezdés.

3.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez szükségszerűen következik a kormány 97. cikk szerinti alaprendeltetéséből, hogy irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Ezt erősítve az alkotmány rögzíti, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.⁸⁵

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, a vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek, a Polgári Gárdának (Guardia Civil) és az állami rendőrségnek (Cuerpo Nacional de Policía) a közreműködését. Ezen időszakokban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.⁸⁶

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogva tartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amihez társul a feloszlítás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6–7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekvédelem eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet fegyver, lőszer, robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, adhat objektumvédelemre felhatalmazást, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.⁸⁷

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal élhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.⁸⁸ Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.⁸⁹

⁸⁵ The Spanish Constitution 97., 102. cikk.

⁸⁶ Ley Orgánica 4/1981, 9–12. cikk.

⁸⁷ Ley Orgánica 4/1981, 16–31. cikk.

⁸⁸ Ley Orgánica 4/1981, 32–36. cikk.

⁸⁹ The Spanish Constitution 15. cikk.

3.4. Alkotmánybiztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az operativitást segítő szabályok mellett azonban a garanciák széles tárházát is hozza a spanyol alaptörvény. A Képviselőház különleges jogrend idején nem osztható fel, és a fentebb már áttekintett esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha felosztatás vagy megbízatásának lejárt idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor állandó küldöttséget kell működtetni a korábbi Cortesből. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a Képviselőházat.

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett, kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre, és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.⁹⁰

4. Az ostromállapot archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga

A különleges jogrendi szabályozás – tekintettel az egyes alkotmányos hagyományokra, történelmi előzményekre, kormányzati sajátosságokra és a kihívások összetételére – világ-szerte számos megoldással szolgál. Széles palettával találja magát szembe az érdeklődő: a csaknem teljes szabályozatlanságtól (például Ausztria, Ciprus) a hadiállapot alkotmányos szabályozására szorítkozáson át az alkotmányi szinten szigorúan és részletesen, a végrehajtó hatalmat következetesen megkötő – a diktatúrák árnyékától végérvényesen megszabadulni szándékozó – megoldásokig számos variáció figyelhető meg. A francia jogrend ezen a spektrumon sajátos szerepet tölt be, hiszen a szabályozási szintek kialakítása és a normatív keretek kidolgozottsága alapján egyaránt középen helyezkedik el ezen a széles spektrumon.

A kivételes, a békeidei szabályozás kereteit kiemelten próbára tevő helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi állapotot emelt jogszabályi szintre:

1. alkotmányuk 16. cikke a rendkívüli elnöki intézkedési jogkörörről (*pouvoirs exceptionnels*),
2. 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról (*état de siège*) rendelkezik, valamint
3. 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapot (*état d'urgence*) rendelkezéseket határozott meg a jogalkotó.

⁹⁰ NÉMETH 2021b: 554.

4.1. Az ostromállapot

A francia alkotmány 36. cikke meglehetősen szűkösen rendelkezik alkotmányi szinten az ostromállapot szabályairól: a kihirdetés a minisztertanács rendeletével történhet meg, 12 napon túl meghosszabbítani pedig a parlament döntésével lehetséges.⁹¹ A részletező, végrehajtási szempontokat is kifejtő rendelkezéseket már törvényi szint, a védelmi törvény (*Code de la défense*) határozza meg.

Az védelmi törvényben foglaltak szerint az ostromállapot kihirdetésére okot adó körülmények lehetnek egy külföldi háború vagy egy fegyveres felkelés közvetlen veszélye, a minisztertanács kihirdető rendeletének pedig kötelező tartalmi kelléke az ostromállapot területi és időbeli hatályának meghatározása.⁹² Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint 12 napban maximált azzal, hogy a meghosszabbítást a Minisztertanács előterjesztése alapján a parlament hagyja jóvá. Az előterjesztéshez módosító javaslatot nem nyújthat be a Minisztertanács.⁹³

A védelmi törvény az ostromállapot részletszabályai között számos olyan tartalmi elemet őriz, amelyet még az 1849. augusztus 19-i törvény határozott meg: a polgári rendészeti jogkörök a katonai hatóságokra szállnak át, továbbá a katonai bíróságok hatáskörébe kerül minden olyan bűncselekménnyel kapcsolatos ítélezés, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányul. A katonai hatóságok a rendészeti jogkörök keretében napszaktól függetlenül (így tehát akár éjjel is) folytathatnak házkutatásokat, az ostromállapot alá eső területről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszerek beszolgáltatását, szükséges esetben azokat elkobozhatják, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyülekezést és közlemények kiadását.⁹⁴

4.2. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. Részletszabályokat az alkotmány szövege nem utal törvényi szintre, amiből egyrészt a részletesebb tartalom szükségszerűen indokolt, másrészt e különleges jogrendi működés tágabb mozgástérrel rendelkezik a felhatalmazott számára. A de Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésnek („*liberticide*”⁹⁵) kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök

⁹¹ „L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.” (Az ostromállapotról a Minisztertanács rendeletben dönt. Annak 12 napon túli meghosszabbítása kizárólag a Parlament felhatalmazásával lehetséges. – A szerző fordítása.) Article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁹² Article L2121-1 de la Code de la défense.

⁹³ Article 131. alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale (Nemzetgyűlés házszabálya). A cikk az ostromállapot szabályai mellett a haderő külföldi alkalmazásáról való döntésre vonatkozóan is tartalmaz házszabályi rendelkezéseket.

⁹⁴ Article L2121-2 – Article L2121-8 de la Code de la Défense.

⁹⁵ A kifejezés leginkább „szabadsággyilkosságnak” fordítható.

kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése lényegében megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is, a körülmények ellenére csak azzal a feltétellel jogszerű, ha az elnök a miniszterelnökkel, a parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal is egyeztetett.⁹⁶

A cikk értelmében az elnök a fent említett egyeztetési kötelezettségén túl a nemzetet is köteles tájékoztatni a megtett intézkedésekről, azonban ennek formáját a szöveg – a technikai lehetőségekre tekintettel praktikusán és valójában prognosztikusan – viszonylag táغان hagyta.⁹⁷ Az intézkedések kizárólag az ország területének egészére rendelkezhetők, továbbá célhoz kötöten, kizárólagosan az alkotmányos intézmények funkcionális helyreállítására irányulhatnak. Ennél pontosabb meghatározást nem ad az alkotmány a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. Ez magyarázható lehet az okot adó körülmények dinamizmusával és sokrétűségével, ugyanakkor a megállapítás annyiban kiegészítendő, hogy az Államtanács 1962-es döntésében további garanciális elemeket határozott meg, fenntartva az elnöki intézkedések jogszerűségi kontrolljának a jogát. A kontroll alól kivételek az alkotmány 34. cikkében szereplő kizárólagos törvényhozási tárgykörök vonatkozásában állapíthatók meg.⁹⁸

A demokratikus berendezkedés további biztosítéka, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem osztható fel a Nemzetgyűlés, a parlament is ülésezik, továbbá az is, hogy a különleges jogrend alatt hozott intézkedések 30 nap múlva hatályukat veszítik. E határidőt követően az Alkotmánytanács felülvizsgálja az intézkedésekre okot adó körülmények fennállását, amit előzetesen a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör, azt követően az Alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát, és dönt a rendkívüli elnöki intézkedési jogkör meghosszabbításáról vagy megszüntetéséről.

4.3. Szükségállapot

A Minisztertanács olyan esetekben hirdethet ki szükségállapotot, amelyek a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélyét hordozzák magukban, vagy amelyek természetüknél és súlyuknál fogva alkalmasak arra, hogy a közrendre ilyen mérvű hatást

⁹⁶ „Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.”

⁹⁷ „Il en informe la Nation par un message.” (Erről a Nemzetet üzenetben tájékoztatja).

⁹⁸ Décision N° 55049 55055 de Conseil d'Etat.

gyakoroljanak.⁹⁹ Csakúgy, mint az ostromállapot, a szükségállapot is kihirdethető az ország egészére, de akár annak egyes, meghatározott részeire is. 12 napon túli meghosszabbításának szabályairól törvény rendelkezik. Meghosszabbítására – csakúgy, mint alapvetően a kihirdetésére – határozott időtartam megjelölésével kerülhet sor. Ehhez kapcsolódóan jelentős szabály, hogy a Kormány lemondását vagy a Nemzetgyűlés feloszlátását követően 15 napos határral a meghosszabbító törvény hatályát fogja veszíteni. Az, hogy ilyen helyzetben a szükségállapot „túlélheti-e” az államműködési struktúra átalakulását, nem rendelkezik normatív szabályokkal. A kihirdető rendelet által a Kormány lesz intézkedésre felhatalmazva azzal, hogy rendelkezéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles a Nemzetgyűlést és a Szenátust is. E két szervnek az intézkedések eredményes értékeléséhez a közigazgatási szervek kötelesek minden szükséges anyagot rendelkezésre bocsátani.¹⁰⁰

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányozshoz mérten, még ha ez csak viszonylagos is, olyan rugalmassága van, ami már több alkalommal is lehetővé tette, hogy a Kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható, korlátozó intézkedéseket a biztonsági kihívások aktuális trendjeihez lehessen igazítani. Ezen intézkedések körébe tartozik például a fegyverek és lőszer beszállgatása, jármű- és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, a hatóságok tevékenységét akadályozó személyek meghatározott területről történő kitiltása, az állampolgárok adott területen tartózkodását szabályozó védelmi és biztonsági zónák kialakítása, a közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és csoportok feloszlata. A közrendre és közbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szembeni intézkedéseknek a fenyegetettséghez igazítása több példával alátámasztható, jelesen az éjszaka és nappal is végrehajtható házkutatás, vagy a közigazgatási jogkörben, érdemi bírói felülvizsgálat nélküli, maximálisan 12 hónap hosszúságú, de további 3 hónappal meghosszabbítható házi őrizet.

A 2015-ös párizsi merényleteket követő időszak minden korábbi kihíváshoz mérten sokkalta több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgálatát. Fennállása alatt választották meg a Nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macront, valamint részlegesen felfüggesztették az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazását.¹⁰¹ A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre elnyúlás szükségszerűsége is kérdésessé vált a közvélemény és a jogtudomány gondolkodói számára is. A szükségállapotra közvetlenül hivatkozó, különböző belügyi

⁹⁹ „[E]n cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.” Article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹⁰⁰ Article 2 Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹⁰¹ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ez idő alatt sem kerülhet felfüggesztésre az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, valamint a büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalma. A francia felfüggesztésről lásd La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 2015.

intézkedések alapvetően az első fél évben koncentráálódtak nagyobb számban,¹⁰² sok esetben pedig indokolatlan visszaélések vádja árnyékolta be őket.¹⁰³ A párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel joggal érhetné az intézkedéseket a kritika, miszerint sokáig nem érték el látványos eredményt, de az azóta eltelt idő mind a bűnüldözés, mind a terrorizmus visszaszorítását is célzó elhárítás növekvő hatásfokát feltételezi.

4.4. Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve

A francia ostromállapot, illetőleg a rendkívüli elnöki jogkör rendelkezései tekintetében mind az alkotmányos szinten fellelhető szűkös megfogalmazás, mind az elmúlt évszázadban elenyésző és az utóbbi esetében máig erősen vitatott alkalmazás leképezi azokat a történelmi léptékű, de napjaink biztonsági kihívásának természetére is irányuló folyamatokat, amelyek a kontinensen napjainkban sem teszik relevánssá a békeidőtől ilyen drasztikusan eltérő jogrendek kilátásba helyezését. A „klasszikus háborúk” kora – az extraterritoriális válságkezelés és a szövetségi kötelezettségekből fakadó katonai kihívások esetein kívül – meglehet, elmúlt, azaz a nyíltan államközi fegyveres konfliktussal szemben a nem állami szereplők elleni fellépés jelentősége markánsan megerősödött, ugyanakkor az orosz–ukrán események és a balkáni stabilitás „becsontosodására” várakozás okkal emeli be a szkepticizmust. E tekintetben önmagában a felvetés nem túlzó, amennyiben arra irányul, hogy a közel évszázados békében működő jogrendszerek katonai természetű szabályzói (nem szorítkozva a különleges jogrendre) részben már megmértetnek, részben pedig nem kerülhetik el a rendszerszintű és következetes felülvizsgálatot.

Magával a rendkívüli elnöki jogkör történelmi fejlődésével számot vetve felmerülhet a kérdés, hogy de Gaulle karakterén és sajátos korszakán kívül elképzelhető-e ez a különleges jogrendi állapot az alapvetően liberális irányában megingathatatlan Franciaországban, vagy a „liberticide” billogja súlyosan és végérvényesen ráégett az intézményre? Érdemes lehet-e egy tág megfogalmazást és ahhoz csak 30 napon túli kontrollt ismerő rendszerben az Alkotmány 16. cikkét választani úgy, hogy az azzal elérni kívánt célok nem mutatnak túl a szükségállapotban meghatározott körülményeken, objektívákon és az ezek eléréséhez jogilag biztosított eszközökön? Különösen érdemes ezt de Gaulle személyén túl az ország akkori történelmi és geopolitikai helyzetéhez, a tengeren túli területek (mint ezen intézkedésekre sok esetben okot adó események, színhelyek) jogi sorsának azóta bekövetkezett változásaihoz is mérni, amelyeket összegezve nem elképzelhetetlen e jogrendi állapot jogtörténetivé szelídülése.

Kétségtelen, hogy a zömében már a rohamosan arculatot váltó biztonsági környezet sarokba szorító hatásaitól szükségszerűen megteremtett jogfejlődésben a legnagyobb utat

¹⁰² Ennek kapcsán lásd www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/.

¹⁰³ France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence 2016.

a szükségállapot és az azt szabályozó törvény járta be: az alkotmányos biztosítékok hiányában még 1955-ben lépett hatályba, majd az események következtében számtalanszor módosították a fenyegetésekhez igazodó érdemi alkalmazhatóság érdekében. Mindez végül olyan méreteket öltött az előző évtizedben, hogy a francia jogalkotó – a terrorrelles törvényhozással és a csak „antiterrorista” törvényként aposztrofált törvénycsomaggal – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli” közegéből kiszakította, és a békeidei szabályozásba helyezte. Ez annak az elismerése, hogy a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének életszerűsége, valamint a normál állami és társadalmi működés egyes, évtizedes standardjai is lehetnek a megújulás tárgyai. Az, hogy ez jelentheti a szükségállapotra okot adó körülmények állandósulását és általánossá válását, vagy a biztonsági környezet tartós romlását, a jogállamiság és a demokratikus berendezkedés végérvényes erózióját, túlzó gondolatnak mutatkozik. Utóbbi pont a kihívásokkal szemben, meghatározott értékrend mentén hivatott védeni az értékeit, aminek eredményessége inkább kereteit és a jogfejlesztést igazolja.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, amely nem igényli a békeidei szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta a jogfejlesztés szándékát, majd annak eredményeként végül azt a szükségszerű reformot is, amely meglátta egyes rendkívüli rendelkezések észszerű mértékű és mellőzhetetlen adaptálásának igényét a védelem és a biztonság tartós – különleges jogrendbe vissza nem hajló – megóvása érdekében. A terrorizmussal szemben egyfajta rezisztencia alakult ki, és azzal, hogy ezt különleges jogrendi intézkedések békeidőbe áttüntetésével érték el, sikerült az élet- és vagyonbiztonságot akképpen szavatolni, hogy a nemzetbiztonsági érdek az alapvető jogoknak csupán a szükséges mértékű és a legindokoltabb személyi körre fókuszáló korlátozásához vezessen. A jogrendszer ilyen megújulása pedig talán sokkal inkább nyújthat garanciákat a jogállamiság fennmaradásához, mint a szükségállapot esetleges periodikus kihirdetése, valamint a korábbi évtizedek tapasztalataihoz és feltételeihez való görcsös ragaszkodás. A perspektivikus gondolkodás beemelését a tanulmány írásáig nem cáfolták meg, a szükségállapot kihirdetésének egy fontos indikátora egyelőre bezárult. Nem javasolt ugyanakkor amellettemenni, hogy ezek a változások közép- és hosszú távon fokozott körütekintést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tehetnek.

5. A Benelux államok és Dánia

A több évszázados és mélyen gyökerező demokratikus tradíciókkal rendelkező Benelux államok többségében a különleges jogrend egyet jelent a háborús (rendkívüli állapot), polgárháborús (szükségállapot), esetleg még a katasztrófavédelmi (veszélyhelyzet) fenyegetésekkel, ezért kisebb hangsúly kerül a különleges jogrend differenciálására és lehatárolására, illetve az alapjogok garanciájára. Az alkotmányos eljárás és az alapjogok tisztelete a Benelux államokban evidencia, ezért a különleges jogrendi tényállások

száma csekély, a szabályozásuk kevésbé cizellált, mint a totalitárius rezsimek történelmi tapasztalatával terhelt országokban. A belga és luxemburgi alkotmányos monarchiákban például az uralkodó hirdeti ki a rendkívüli állapotot, és a király a hadsereg főparancsnoka is. A luxemburgi törvényhozás minősített többséget igénylő döntésével a Nagyherceg hatáskörét szélesíti, aki innentől önállóan jogosult még a hadüzenet és a békekötés kérdéseiben is dönteni. Ennek jelentősége abban van, hogy katasztrófa, rendészeti, pandémiás és egyéb fenyegetések esetében is ezt a modellt követik (analógia). A hasonló történelmi múlt, demokratikus berendezkedés és alkotmányos szabályozás miatt érdemes Dániát is a Benelux államok mellett, azonos fejezetben elemezni.

A különleges jogrendi tényállások csekély száma és a szabályozás szűkössége okán érdemes a normál jogrendi szabályozás felől, annak különleges jogrendi követelmények igénye szerinti – nem minden esetben szükségszerű – bővítésének irányából elemezni ezeket az országokat.

5.1. Belgium

Belgium alkotmányos parlamentáris monarchia, valamint szövetségi állam, amelyben a normál jogrendben a végrehajtói hatalom a központi és regionális szinten oszlik meg. Az „első minisztert” (kormányfőt) a belga király nevezi ki a választásokon többséget szerzett párt(ok) jelöltje(i) közül, ő tesz javaslatot további miniszterek kinevezésére. A kinevezés korlátja, hogy a kormány legfeljebb tizenöt főből állhat, akik között egyenlő számú a frankofón és a flamand miniszter. A kormány az első miniszterből, tárcaminiszterekből és tárca nélküli miniszterekből áll.¹⁰⁴ Az első miniszternek nincsenek alárendelve a kormánytagok, viszont az általában heti rendszerességgel tartott kormányüléseket ő vezeti. A miniszterek parlamenti mandátummal is rendelkezhetnek. A belga közigazgatás jellemzője a miniszteri irányítás alatt működő szervezetek magas száma.¹⁰⁵ Különleges jogrendi időszakban ki kell emelni az Államtanács szerepét, amely rendhagyó módon a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak kereszteződésében álló tanácsadói és bírói szervezeti vonásokkal is rendelkezik. Fontos feladata még, hogy a hatályos jogszabályokkal ellentétes közigazgatási aktusokat (egyedi aktusokat és rendeleteket) felfüggeszse és hatályon kívül helyezze, illetve törvényhozással és rendeletalkotással kapcsolatos ügyekben tanácsadói szerepét is elássa.¹⁰⁶

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi tényállásokat, sőt külön cikkben¹⁰⁷ kiemeli, hogy a belga alkotmány hatálya sem részben, sem egészben nem függeszthető fel. Természetesen a belga állam sem működhet és válhat kiszolgáltatottá normál jogrendi esetkörökön túli helyzetekben, ezért az alkotmány 105. cikkének rendelkezése alapján a belga parlament bizonyos hatásköröket ilyen

¹⁰⁴ La Constitution Belge III. fejezete.

¹⁰⁵ BALÁZS 2016: 111–113.

¹⁰⁶ SZAMEL et al. 2016.

¹⁰⁷ La Constitution Belge 187. cikk.

esetben átadhat a kormány számára. A belga alkotmányjog már az 1920-as évektől rendelkezik egy „különleges hatásköröknek” (*bijzondere machten, pouvoirs spéciaux*) nevezett mechanizmussal, amely lényegében hatáskörök átruházását jelenti a parlament-ről a kormányra. A hatáskör-átruházást a törvényhozás (például jelentés, beszámoló) feltételekhez is kötheti. Ezek jellemzően a még hatályban lévő törvények hatályon kívül helyezésére, módosítására (kiegészítésére) vonatkozó hatásköröket is magukban foglalják.¹⁰⁸ A hatáskör-átruházás indokai az olyan esetek lehetnek, amikor a parlamenti döntések eljárásrendje nem volna elég gyors a rendkívüli helyzetek operatív kezeléséhez. A rendkívüli helyzet megléte, az operatív döntéshozás okszerűsége mellett az alkotmány a rendkívüli hatáskörök ideiglenességét és a parlamenti utólagos megerősítésének szükségességét is meghatározza.¹⁰⁹ Ez abban az esetben indokolt, amikor a kormány által hozott döntés eredetileg alapvetően parlamenti hatáskörbe tartozik. Ennek elmaradása esetén a kormánydöntés érvénytelennek minősül. Végül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket az Államtanács és a belga alkotmánybíróság előtt is megtámadják.¹¹⁰

5.2. Hollandia

A parlamentáris alkotmányos monarchia államforma és az alkotmányos szabályozás okán a holland király – bár tagja a mindenkori kormánynak – nem rendelkezik érdemi végrehajtói jogosítványokkal. Az esetlegesen kibocsátott rendeletei érvényességéhez miniszteri vagy államtitkári ellenjegyzés szükséges. A miniszterelnök szerepe a kormányban az „első az egyenlők között” szerep: bár dönt a kormány napirendjéről és a tárcák közötti hatásköri vitákban, a miniszterek mégis nagyfokú önállóságot élveznek. Valamennyi miniszter önálló felelősséggel tartozik a holland országgyűlés előtt. A minisztériumokat természetesen a miniszterek vezetik, akiknek a munkáját a kormányhoz kötődő kinevezett államtitkárok is támogatják. A szakigazgatási feladatokat mintegy félezer központi hivatal és független közigazgatási hatóság végzi. Belgiumhoz hasonlóan Hollandiában is működik Államtanács (*Raad van State*): egyrészt független tanácsadó szervként segíti a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág munkáját, másrészt 1963-tól legfelsőbb közigazgatási fórumként is működik. (A Tanácsadó Osztály, ahogyan a neve is mutatja, a kormánynak és a parlamentnek ad tanácsot a jogalkotással és a kormányzással kapcsolatban, míg a Közigazgatási Joghatalmú Osztály az ország legfelsőbb általános közigazgatási bírósága.)¹¹¹ A kormány munkáját tíznél több állandó és eseti bizottság is segíti. Említést érdemel még a szociális és gazdasági tanács, amely a nevében foglalt kérdésekben

¹⁰⁸ MOONEN–RIEMSLAGH 2020.

¹⁰⁹ „Légistique–Conseil d’État”, government, 2020. Lásd www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr.

¹¹⁰ European Parliament 2020.

¹¹¹ A Holland Királyság Alkotmánya 75. és 77. cikke.

teszt javaslatokat a kormány számára, valamint a munkaügyi alap, amely a munkaadók és a munkavállalók közötti egyeztetést végzi.¹¹²

Hollandiában a normál jogrenden túli kritikus helyzeteket sajátosan kezelik: egyrészt meghatározó jelentőségük van az önkormányzatoknak, a hadsereg bevetése csak különösen indokolt esetben és akkor is részterületeken valósul meg, illetve a különleges jogrendi tényállást megvalósító helyzetekben (kiváló példa a közelmúltban erre a Covid-19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus terjedésének lassításában való közvetlen közreműködés) is előfordul, hogy a holland kormány nem kezdeményezi a különleges jogrend kihirdetését. A holland alkotmány két különböző különleges jogrendi tényállást ismer: az általános (*algemene noodtoestand*)¹¹³ és a korlátozott szükségállapotot (*beperkte noodtoestand*).¹¹⁴ Ezek részletszabályait a magyar szabályozáshoz¹¹⁵ hasonlóan törvények¹¹⁶ írják elő. A hazaival ellentétben viszont nem a fenyegetés irányából differenciál a szabályozás, hanem a kormányzati döntéscentrum szélesítése, illetve a haderőre ruházott hatáskörök kiterjesztése és az alapjogok párhuzamos korlátozása mentén. A szükségállapot mindkét formáját a holland király rendeletben hirdeti ki, amelyet az érvényességéhez hivatalos lapban is közölni kell.¹¹⁷ Általános szükségállapot útján tulajdonképpen katonai közigazgatás valósul meg, amely során a közigazgatást a holland hadsereg működteti, és a kormányzat széles körű jogosultságot kap az ország személyi és vagyoni mozgósításához. Amennyiben a szükségállapot korlátozott, a hadsereg csak olyan plusz hatáskört kap, amellyel hatékonyabban láthatja el főként katasztrófavédelmi és rendészeti (eltűntek felkutatása, evakuálás, rendészeti közreműködés stb.) karakterű feladatait.¹¹⁸

Két normál jogrendi válsághelyzetet (katasztrófavédelem és válsághelyzet) törvényi szinten szabályoznak, amelyek között azok centralizált és decentralizált szemléletében és kezelési módszerében tapintható ki lényeges különbség. A katasztrófavédelem kezelése ennek megfelelően inkább az önkormányzatok feladata, amelyben a hadsereg csak közreműködő feladatokat kap (életmentés, kutatás, szállítóképesség rendelkezésre bocsátása stb.), válsághelyzetekben viszont kormányzati irányítás mellett történik az elhárítás, illetve felszámoló tevékenység. A katasztrófavédelem elhárítása a belügyi és igazságügyi miniszter által kinevezett és nem választott polgármester feladata, miközben az önkormányzati képviselő-testület bizonyos normakontrollt gyakorol. A magyar szabályozással ellentétben a holland polgármestereket tehát nem választják, hanem kinevezik, így az önkormányzati törvény (177–179. cikk) őket jelöli ki a katasztrófavédelem koordinálásáért, a közrendért és közbiztonságért felelős személyeknek. A polgármesterek így

¹¹² BALÁZS 2016: 127–129.

¹¹³ A Holland Királyság Alkotmánya 96. cikke.

¹¹⁴ A Holland Királyság Alkotmánya 103. cikke.

¹¹⁵ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.

¹¹⁶ A holland háborús szabályokról szóló 1996. évi törvény (*Oorlogswet voor Nederland*) és a kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény (*Coördinatiewet uitzonderingstoestanden*).

¹¹⁷ A kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1)–(3) bekezdés.

¹¹⁸ A kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1) bekezdés.

közigazgatási aktust, azaz szükséghelyzeti határozatot (*noodbevelen*) és az önkormányzat területén általánosan hatályos normatív rendeletet (*noodverordeningen*) is hozhatnak.¹¹⁹

Ha a polgármester már képtelen megelőzni vagy felszámolni az adott fenyegetést, akkor az az illetékes biztonsági körzet főnökéből és a körzeti polgármesterekből álló szervezet (*bestuur van de veiligheidsregio*) feladatává válik.¹²⁰ Ez többségi szavazással hozza döntéseit, és az üléseken szavazati jog nélkül a tartomány vezetője, az illetékes ügyész és a vízügyi (fő)igazgató is részt vesz.¹²¹

5.3. Luxemburg

Luxemburg alkotmánya 1868. október 17-én lépett hatályba, amely szerint Luxemburg államformája örökletes alkotmányos monarchia. A törvényhozó hatalmat a hatvan tagú – a magyar országgyűléshez hasonlóan – egykamarás parlament (*Chambre de Députés*) jelenti, amelynek tagjait ötévente választják. Jelentős testület még az Államtanács, amely véleményt nyilvánít minden törvényjavaslatról és törvénymódosításról, amelyet a kormány a parlament elé terjesztett. Kifogást nyújthat be, ha úgy ítéli meg, hogy a törvényjavaslat vagy az ahhoz kapcsolódó bármely módosítás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nincsenek összhangban az Alkotmánnyal, a nemzetközi szerződésekkel vagy az EU-szabályozással.¹²²

A Nagyherceg az államfő, a nemzeti egység szimbóluma és a függetlenség garanciája. A végrehajtó hatalmat az alkotmánnyal és az ország törvényeivel összhangban gyakorolja. A végrehajtó hatalom tehát a Nagyherceg kezében van, aki kinevezi a parlamentnek felelős kormánytagokat is.¹²³

A bírósági szervezet élén a Legfelsőbb Bíróság áll, és Luxemburgban két semmítőszék is működik.¹²⁴

Az ország történelme bővelkedik különleges jogrendi, különösen háborús helyzetekben: 1935-ig a luxemburgi kormány 618 rendkívüli intézkedést hozott. Ezen időszakban a kormány főként háborús döntéseket hozott, amelyekről csak tájékoztatta az országgyűlést. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás (2001) után heves viták kezdődtek a különleges jogrendi szabályozás részletesebb kidolgozására vonatkozóan, amelyek a 2015-ben elkövetett nyugat-európai terrorhullámmal új lendületet kaptak.¹²⁵

A fenti folyamatok ellenére a Luxemburgi Nagyhercegségben még nem történt meg a különleges jogrendi tényállások kidolgozása és azok alkotmányos szabályozása. Ide kapcsolódó szabályozásnak minősül, hogy a Luxemburgi Nagyherceg képviselőházi

¹¹⁹ MARINKÁS 2021: 344.

¹²⁰ MARINKÁS 2021: 345.

¹²¹ MARINKÁS 2021: 345.

¹²² Luxemburgi alkotmány 50–75. §.

¹²³ Luxemburgi alkotmány 33–42. §.

¹²⁴ Luxemburgi alkotmány 91–92. §.

¹²⁵ European Parliament 2020: 6–7.

felhatalmazás esetében jogosult háború és béke kérdéseiben is dönteni.¹²⁶ A luxemburgi alkotmány szerint a Nagyherceg olyan intézkedéseket hozhat, amelyek eltérnek a hatályos törvényektől a nemzetközi válság, az ország egészének vagy egy részének létfontosságú érdekeit fenyegető valós veszély esetén vagy a közbiztonságot ért súlyos támadásokból eredő közvetlen veszély esetén.¹²⁷ Ez lényegében a krízishelyzet (*état de crise*) tényállásának feleltethető meg. A Nagyherceg rendkívüli intézkedéseinek (*règlements grand-ducaux*) szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük. Az intézkedések hatálya legfeljebb tíz nap, amelyet a parlament három hónappal meghosszabbíthat, de nem tovább, mint ameddig a krízishelyzet valójában tart.¹²⁸

5.4. Dánia

A Benelux államokhoz hasonlóan Dánia államformája parlamentáris alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalom az Államtanács kezében összpontosul, amelynek elnöke a királynő, tagjai a miniszterelnök és annak miniszterei. A miniszterek az általuk irányított tárcáért politikai és jogi felelősséget is viselnek. A miniszterelnök határozza meg a kormányzati politika legfontosabb irányait, viszont a legfontosabb kérdéseket a kormányülés vitatja meg. A különösen nagy jelentőségű ügyeket a kormány tagjai gyakran informális üléseken vitatják meg. A kormány munkáját viszonylag kevés konzultatív testület segíti, és ezek is leginkább közvetlenül egy-egy miniszter munkáját támogatják. A dán államigazgatásban különösen komoly a bizottságok szerepe. Ezek döntési jogkörrel rendelkező, konzultatív vagy csupán tanácsadó bizottságok.¹²⁹

A dán kivételes hatalmi szabályozás – a csekély különleges jogrendet, különleges jogrendi tényállásokat és az alapjogi korlátozásokat tekintve – a magyarhoz képest feltűnően alulszabályozott. Különleges jogrendi szabályokat a dán alkotmánynak csupán egyetlen cikke (!) tartalmaz. A dán alkotmány (*Grundloven*) említett 23. cikke¹³⁰ értelmében, ha a parlament rendkívüli helyzetben nem tud ülésezni, a király ideiglenes hatályú rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezek az intézkedések nem lehetnek ellentétesek a dán alkotmánnyal, és a parlamentnek (*Folketing*) a lehető legkorábbi ülésén döntenie kell azok hatályban tartásáról vagy hatályon kívül helyezéséről.

A különleges jogrendi alkotmányos alulszabályozottság meglepetést tartogatott a Covid-19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus-pandémia berobbanásakor, hiszen a megfelelően cizellált szabályozás hiánya komoly hátrányt jelentett a jogszerű, operatív és indokolt korlátozó járványügyi intézkedések meghozatalában. A részletesen kidolgozott és alaposan megvitatott rendkívüli intézkedések hatályát még

¹²⁶ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 37. cikk (6) bekezdés.

¹²⁷ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 32. cikk (4) bekezdés.

¹²⁸ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya 32. cikk (4) bekezdés.

¹²⁹ BALÁZS 2016: 113–115.

¹³⁰ „In an emergency the King may when the Folketing cannot assemble, issue provisional laws, provided that they shall not be at variance with the Constitution Act, and that they shall always immediately on the assembling of the Folketing be submitted to it for approval or rejection.”

2021 márciusában is fenntartották, amelyek végül számos, a magyar szabályozáshoz hasonló rendelkezést (például a gyülekezési szabadság korlátozása, hatósági korlátozások) tartalmaztak.

Amennyire alulszabályozott a dán különleges jogrend, annál szabályozottabb az alapjogok kérdésköre, amellyel egy teljes alkotmányfejezet¹³¹ foglalkozik. Az elkerülhetetlen pandémiás korlátozó intézkedéseket ezért nem a normál jogrendi tényállásokon túli szabályozás, hanem az alapjogok és azok észszerű korlátozásának irányából legitimálták. Az alkotmányban nevesített kilenc alapjog nem korlátozható, csak abban az esetben, ha azokat a köz érdekében törvényben mindenképpen korlátozni szükséges. Ezek a személyi szabadság, a lakáshasználat, a tulajdonjog, a kereskedelemhez való jog, a munkához való jog, az ingyenes közoktatáshoz való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság.¹³²

A pandémiás intézkedések jogalapját a *fertőző betegségek és járványok elleni intézkedésekről szóló 2019. évi törvény*¹³³ adta. A Covid-19-járvány kitörése előtt ez a törvény széles hatásköröket ruházott át öt regionális járványügyi bizottságra. A bizottságok a rendőrség, a katasztrófavédelem, az egészségügyi hatóságok és az önkormányzatok képviselőiből álltak. Ezek döntései a nyilvános gyülekezések korlátozásáról, a karanténba helyezésről és a Covid-fertőzés elleni védekezés részleteiről szóltak. A járvány erősödésével a kormány számos módosítást kezdeményezett a törvény szövegében, amelyek az egyes döntési kompetenciák áthelyezését célozták a regionális bizottságoktól a kormányzatra. Az egyik módosítás lehetőséget teremtett például arra, hogy 2020. március 17-én az egészségügyi miniszter elrendelje a fertőzésgyanús személyek elkülönítését, betiltsa a száz főnél nagyobb létszámú gyülekezéseket és rendezvényeket (ezt áprilisban már a tíz főnél nagyobb rendezvényekre is bevezették).¹³⁴

A rendkívüli intézkedések rendszerében komoly szerepe van a dán parlamentnek. A járvány közvetlen kitörésekor egy sor törvényt gyorsított eljárásban, egyhangú szavazás mellett fogadott el. Ezek lehetővé tették a pandémiás intézkedések rugalmas hatálybalépését, módosítását és megsemmisítését. A lényeges alapjog-korlátozással járó vagy azt lehetővé tevő törvényjavaslatokat viszont rendszerint leszavazta a törvényhozás. Ez lett a sorsa a kormány azon javaslatának is, amely lehetővé tette volna fertőzésgyanú esetén a rendőrség számára a magánlakásokba való behatolást. Ezt a javaslatot elvetették, és a fenti eljárásra jelenleg is csak bírói végzés birtokában van lehetőségük a rendőröknek. A dán törvényhozás külön bizottságot hozott létre, amelynek egyedüli feladata a kormány járványügyi intézkedéseinek kiértékelése.¹³⁵

¹³¹ A Dán Királyság Alkotmánya VIII. fejezete.

¹³² A Dán Királyság Alkotmánya 71–79. cikke.

¹³³ Sundhedsministeriet: Bekendtgørelse af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, LBK nr 1026 af 01/10/2019 § (2019), lásd www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1026.

¹³⁴ European Parliament 2020: 3–4.

¹³⁵ European Parliament 2020: 4.

6. Az Észt Köztársaság különleges jogrendje

Észtország sok tekintetben mintaállamként szolgálhat a hazai védelmi szabályozás reformja során, hiszen az országot ért 2007-es orosz kibertámadásokat követően – a NATO közreműködésével – jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre a kibetér és a hozzá csatlakozó technológiák biztonsága, egyben a nemzet biztonságának szavatolása érdekében, amelynek során kiemelkedő szerep hárult a tudományos háttérmunkára is. Emellett az elmúlt száz évben történelmi tapasztalásai hasonlatosak a magyar államéhoz, ugyanis rövid függetlenséget követően a negyvenes években a Szovjetunió részévé vált, így testközelbeli élményei vannak azon totaliter rezsimről, amely hazánk működését is meghatározta.

A vizsgált témánk szerint érdekes tény, hogy Észtország az Orosz Birodalomtól való függetlenségének 1918. február 24-i kimondását követően szinte rögtön élt a különleges jogrend kihirdetésével a kommunista fenyegetés miatt. A két világháború közötti korszakot leginkább meghatározó különleges jogrendi törvényüket 1930-ban fogadták el. Sokat nem is kellett várni annak alkalmazására, hiszen Jaan Tõnisson kormánya már 1933 nyarán elrendelte a szükségállapotot Tartu városára és a megyére a szélsőjobboldali Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalma miatt. E különleges jogrend csakhamar országos hatályúvá vált, és egészen ezen év októberéig tartott, amikor a veteránharcos-mozgalom által kezdeményezett alkotmánymódosítást a politikai harcokba belefáradt lakosság megszavazta, és a Tõnisson-kabinet lemondott. Azonban a szélsőjobboldali militáns szervezet politikai térnyerése fenyegette az alkotmányos rezsimet, ezért Konstantin Päts miniszterelnök az általa vezetett puccs részeként 1934. március 12-én ismét elrendelte a szükségállapotot, amelynek során széles körű korlátozásokat vezetett be, így többek között a sajtót az ellenőrzése alá vonta, a politikai mozgalmakat és gyűléseket betiltotta, és az Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalom tagjai közül sokaknak elrendelte a letartóztatását. 1938-ban az új alkotmány mellett áprilisban új szükségállapot-törvényt fogadtatott el a Päts vezette kormány, amely révén már lényegében elnöki mérlegeléssé vált a jogkör alkalmazása, és főként a belső rend megőrzésére használták. Ez az állapot a Szovjetunióhoz való csatolásig fennállt. A törvény hiányosságait és az általa nyújtott eszközöket később a Szovjetunió által kijelölt kormány is fel- és kihasználta a kezdeti időszakában.¹³⁶

Történelmének korai korszakából és a jelenkori kihívásokból egyaránt tanulva alakította ki hatályos szabályozását az Észt Köztársaság. Jól jelzi felkészültségét és a biztonság-hoz való viszonyát, hogy a törvényhozás, a Riigikogu honlapján külön foglalkoznak az állam biztonsági rendszerével. Ennek során kijelentik, hogy az államnak állandó készenlétben kell állnia, a veszélyre szisztematikusan kell készülni, egyfelől kockázatelemzéssel, és ennek tapasztalatai alapján kimunkált veszélyhelyzeti jogszabályokkal és tervekkel. Utóbbiak megalkotására helyi, területi és központi válságbizottságok működnek (utóbbi a belügyminisztérium vezetésével), amelyek feladata a válságmegelőzési

¹³⁶ KENKMANN 2018.

és felkészülési munkák koordinálása, viszont nem hatáskörük magának a veszélyhelyzeti feladatellátásnak a koordinálása.¹³⁷

Az észt különleges jogrendi szabályanyag hárompólusú. Az alkotmány maga két különleges jogrendet különít el: a hadiállapotot és a szükségállapotot,¹³⁸ azonban a jogrendszer részét képezi a veszélyhelyzet¹³⁹ is. Mindhárom esetkör részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

6.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük szabályai

A hadiállapot tényállását két alesetre osztja az alkotmány. Az első esetkör, amikor a nemzetközi kötelezettség teljesítéséhez kell elrendelni a különleges jogrendet, illetve külső támadás veszélye miatt kell elrendelni a mozgósítást. Ekkor ezt a köztársasági elnök kezdeményezi, és a Riigikogu határoz róla. A másik aleset, amikor az Észt Köztársaságot külső támadás éri, ekkor a köztársasági elnök saját hatáskörben elrendelheti a hadiállapotot, és kinevezi a védelmi erők főparancsnokát. Utóbbit azért nevesíti az alkotmány, mivel elkülöníti a békeidős és háborús honvédelmi szervezetet, amelyekről külön jogszabály rendelkezik, és külön nevesíti a hadsereg békeidős és háborús védelmi parancsnokát.¹⁴⁰

A szükségállapot elrendelésének részletes szabályairól már a szükségállapoti törvény rendelkezik. Az alkotmány 129. §-a ad erre felhatalmazást, amely az alapkitételt is rögzíti, miszerint akkor lehetséges elrendelni, ha az Észtország alkotmányos rendjét fenyegető veszély nélkül nem megszüntethető.¹⁴¹ A törvény 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy a szükségállapotot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére a Riigikogu, vagyis a törvényhozás rendeli el. A szükségállapoti törvény 3. §-a alábontja az alkotmány „alkotmányos rendet veszélyeztető” fordulatát. Kimondja, hogy ilyenként kell tekinteni az Észtország alkotmányos rendjének erőszakos megdöntésére irányuló kísérletre, a terrorista tevékenységre, az erőszakkal járó tömeges kényszerítésre, személyek csoportjai közötti kiterjedt, erőszakkal járó konfliktusra, az Észt Köztársaság valamely területének erőszakos elszigetelésére, valamint tartós, erőszakkal járó tömeges rendbontásra.¹⁴² Ezen esetek fennálltakor a köztársasági elnök vagy a kormány írásbeli javaslatot nyújt be a törvényhozás elé. A szükségállapot maximum 3 hónapra rendelhető el. Fontos, hogy szükségállapot esetében a kormány javaslatára, a köztársasági elnök jóváhagyásával a haderő igénybe vehető közhatalmi szerv vagy honvédelmi objektum elleni támadás megelőzése és megakadályozása érdekében, erőszakos csoportok megfékezésére, illetve az Észt Köztársaság területi egységének

¹³⁷ National defence hazards (lásd www.eesti.ee/en/security-and-defense/safety-and-security/national-defence-hazards#emergency-situation).

¹³⁸ Észtország alkotmánya (lásd www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/chapter-x-national-defence) 10. fejezet: Honvédelem.

¹³⁹ Veszélyhelyzeti törvény (lásd www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528062021002/consolide/current).

¹⁴⁰ Észtország alkotmánya 126–128. §.

¹⁴¹ Észtország alkotmánya 129. §.

¹⁴² Erakorralise seisukorra seadus (Szükségállapoti törvény) 3. §.

megóvása érdekében. Szűkítése az igénybevételnek, hogy csak akkor lehetséges, ha az ezzel felruházott hatóságok időben vagy egyáltalán nem tudják a feladatukat teljesíteni. Abban az esetben, ha a szükségállapot olyan konfliktusba torkollik, hogy a hadiállapot elrendelésének feltételei állnak fenn, akkor annak deklarálásával a szükségállapot hatályát veszti.¹⁴³

A veszélyhelyzeti törvény definiálja a veszélyhelyzet fogalmát. Eszerint a veszély „olyan esemény vagy esemenylánc, illetve létfontosságú szolgáltatás megszakadása, amely sok ember életét vagy egészségét veszélyezteti, jelentős vagyoni kárt, jelentős környezeti kárt vagy a létfontosságú szolgáltatások folyamatosságának súlyos és kiterjedt zavarát okozza, és amelynek megoldása több hatóság vagy az általuk bevont személyek azonnali összehangolt tevékenységét, a szokásostól eltérő vezetési szervezet alkalmazását, valamint a szokásosnál több személy és eszköz bevonását igényli”.¹⁴⁴ A veszélyhelyzetet a kormány rendelet kibocsátásával deklarálhatja természeti csapás, katasztrófa vagy fertőző betegség által okozott veszély esetében, ha ahhoz a törvényben meghatározott intézkedések szükségesek. Katasztrófa alatt a jogalkotó az ipari jellegű veszélyeket érti. Veszélyhelyzet az ország egészére vagy meghatározott részére rendelhető el.¹⁴⁵

6.2. A különleges jogrend speciális szervei

Lényegében mind a kormány, mind pedig a köztársasági elnök központi szereplő különleges jogrend idején. A hadiállapot esetében az államfő akár saját döntéséből is elrendelheti a különleges jogrend alkalmazását, szükségállapotot kívánó állapotok fennforgása esetén pedig a kezdeményező szerepkörébe kerül. A kormány minden típusú különleges jogrend esetében központi szereplő, hiszen leginkább e szerv kezében futnak össze a vészidőszakok leküzdésének feladatai. A miniszterelnök szükségállapot és hadiállapot esetén is a rendkívüli helyzet kezeléséért felelős személy, mellette a belügyminiszter a belbiztonságért felel. Hadiállapot esetén központi figura az Észtt Védelmi Erők parancsnoka, aki jogosult közigazgatási határozatokat hozni, utasításokat adni, jelentősebb jogosítványa, hogy köthet fegyverszünetet, vagy elrendelheti annak megszüntetését, illetve a kormány utasítását és rendeletét, miniszter, községi és városi tanács, önkormányzat döntéseit figyelmen kívül hagyhatja, ha ezek ténylegesen és közvetlenül akadályozzák a honvédelmet.¹⁴⁶

Mindemellett viszont speciális szervekkel is találkozunk. A Honvédelmi Tanácsot már az alkotmány is nevesíti mint a köztársasági elnök tanácsadó szervét.¹⁴⁷ Tagjai a házelnök, a miniszterelnök, a Riigikogu honvédelmi és külügyi bizottságainak elnöke, a külügyminiszter, a hadügyminiszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a gazdasági

¹⁴³ Szükségállapot törvény 12–16. §.

¹⁴⁴ Hädaolukorra seadus (Veszélyhelyzeti törvény) 2. § (1).

¹⁴⁵ Veszélyhelyzeti törvény 19–23. §.

¹⁴⁶ Honvédelmi törvény 45. §.

¹⁴⁷ Észtország alkotmánya 127. § (2).

miniszter, az igazságügy-miniszter, a védelmi erők főparancsnoka.¹⁴⁸ A szükségállapot elrendelése előtt fontos szerepkört tölt be, hiszen a szükségállapottal kapcsolatos azonnali megoldást igénylő kérdésekről véleményt nyilvánít, valamint többek között a szükségállapot elkerülését eredményezhető, a kormány és a rendet támadók közötti tárgyalásokról, továbbá a haderő igénybevételéről is.¹⁴⁹

Speciális szerv a kormány Biztonsági Bizottsága, amely koordinálja a végrehajtó hatalom azon tevékenységeit, amelyek a honvédelemmel kapcsolatos tervezésre, annak fejlesztésére, valamint annak megszervezésére irányulnak. A Bizottságra vonatkozó jogszabály szerint e szerv „koordinálja a biztonsági hatóságok tevékenységét, elemzi és értékeli az állam biztonsági helyzetét, meghatározza az állam igényét a biztonsággal kapcsolatos információkra, valamint más, törvény által meghatározott feladatokat is ellát.”¹⁵⁰

A veszélyhelyzeti törvény a kormány Válságbizottságának felállításáról rendelkezik, emellett négy regionális válságbizottság és a helyi válságbizottságok létesítését írja elő. A központi szerv munkáját a belügyminisztérium koordinálja. Feladata a kockázatértékelés, a veszélyhelyzeti terv kidolgozása, a veszélyhelyzet megelőzése és felkészülés a veszélyhelyzetre.¹⁵¹

6.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején

Az észt alkotmány 130. §-a bár kimondja, hogy különleges jogrend idején az alapvető jogok és szabadságok korlátozhatók a nemzet biztonsága és a közrend érdekében, valamint ugyanezen érdekek megóvásának elősegítése érdekében kötelezettségek is megállapíthatók, azonban ezt követően széles skáláját adja azon alapjogoknak, amelyek esetében nem engedi a derogációt. Ennek során kimondja, hogy az alkotmány 11. §-a szerinti klauzulát nem érinthetik alapjogi korlátozással, vagyis azt, hogy az alapjogok korlátozása csak az alkotmánnyal összhangban lehetséges. Ezzel elejét veszi annak, hogy olyan alapjog-korlátozást alkalmazzanak vészhelyzetekben, ami nem összeegyeztethető az alkotmány elveivel, annak ellenére, hogy az adott alapjog derogációját amúgy maga az alkotmányos felhatalmazás tette lehetővé. Emellett többek között nem engedi korlátozni a már meglévő állampolgárságot, illetve annak születéssel való megszerzését, a *habeas corpus*-t, az ártatlanság vélelmét, a tárgyalás nyilvánosságát, a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát, a bírósághoz fordulás jogát, a kínzás, kegyetlen és megalázó bánásmód tilalmát, a *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* elvét, a tárgyaláshoz való jogot.¹⁵²

Az alkotmány 131. §-a emellett választási klauzulát is tartalmaz, amely kimondja, hogy különleges jogrend időszakában a törvényhozás, vagyis a Riigikogu tagjai, a köztársasági

¹⁴⁸ Lásd <https://president.ee/en/president/institutions/36>.

¹⁴⁹ Szükségállapot törvény 11. §.

¹⁵⁰ DORNFIELD 2021: 286.

¹⁵¹ Veszélyhelyzeti törvény 4–7. §.

¹⁵² Észtország alkotmánya 130. §.

elnök és a helyi önkormányzatok tagjai nem választhatók, és nem szüntethető meg a mandátumuk. Amennyiben a mandátumuk a különleges jogrend időszakában vagy a különleges jogrend megszűnésétől számított három hónapon belül szűnne meg, a különleges jogrend kivezetését követő három hónapon belül választásokat kellene tartani.¹⁵³

Az észti különleges jogrendi rendszer összességében leköveti a modern kori biztonsági kihívásokat, és lépcsőzetes felhatalmazást ad akár belrendi válságok, akár külső támadás lehetősége vagy fennforgása esetében. A kialakított békeidős rendszerük folyamatosan arra törekszik, hogy adekvát válaszokat tudjanak adni a vészidőszaki kihívásokra, így egy rendkívül összetett, de jól felépített különleges jogrendi rendszert hoztak létre.

7. Egyes angolszász országok különleges jogrendi szabályai – Az általános felhatalmazás modelljei

Az alábbiakban elsősorban a vizsgált országok írott alkotmányaiban lévő alapfelhatalmazásokra, a különleges helyzetek kezelésére alkotott jogszabályokra és az ezekben található vészhelyzeti tényállásokra koncentrálunk, valamint a krízisek kezelésének átfogó – nem kizárólag katonai jellegű – kezelésével foglalkozó szervezetekkel. Az alkotmányos kereteken és a válságkezelő szervezetek feladatkörein és felhatalmazásain keresztül alkothatunk képet az adott állam „immunrendszerének” statikájáról és dinamikájáról.

A különleges jogrendi szabályozás sajátos képét adja az angolszász jogrendszerű államok kivételes hatalmi szabályanyaga, szabályozási rendszere, alkotmányos gondolkodása. Az angolszász országok *common law* alapú alkotmányos berendezkedése sokkal tradicionálisabb jellegű, mint általában az európai kontinentális országok jogrendszerei. Az Egyesült Királyság a nem írott alkotmányával talán a leginkább sajátos a tárgyalt országok közül. Kanada a Brit Nemzetközösség jogi hagyományain keresztül államfőnek továbbra is az angol uralkodót tekinti, azonban a gyakorlatban az írott alkotmányban rögzített felségjogokat a miniszterelnök által kinevezésre felterjesztett főkormányzó gyakorolja. Az Amerikai Egyesült Államok sikeres függetlenségi háborúját követően 1787-ben fogadta el Alkotmányát, így bár jogrendszerének alapkonceptiói a *common law*-ból származnak, mégis egyedi pályát bejárva formálták meg fő intézményeit.

Fontos közös jellemzője ezeknek az országoknak továbbá az is, hogy a kontinentális jogrendszerek alkotmányaiban – így például a magyarban – előforduló különleges jogrendi szabályozás ritka, vagy hiányzik. Az egyes alkotmányok általában megjelölik, hogy ki jogosult a hadsereg vezetésére, esetleg háború indítására, de ezen felül részletes tényállások kidolgozott eljárásrenddel vagy intézményi garanciákkal nem találhatók. Tipikusnak mondható, hogy inkább egy vagy több speciális törvényben rögzítik a „vészhelyzeti hatalom” (*emergency powers*) gyakorlását. Ez az úgynevezett monista megoldás kauzalitáshoz is vezethet, amint azt majd látni fogjuk az USA esetében, ahol összesen 136 nemzeti vészhelyzetekben bevezethető törvényi felhatalmazást tartanak nyilván,¹⁵⁴

¹⁵³ Észtország alkotmánya 131. §.

¹⁵⁴ Brennan Center for Justice 2019: 3.

viszont nem követeli meg feltétlenül bonyolult közjogi eljárások lefolytatását, szemben az Európában jellemzőbben alkalmazott dichotóm modellekkel.¹⁵⁵

Speciális *common law* terminus a *martial law* is (hadbíráskodás-statárium, katonai igazgatás), amelynek bevezetésére jellemzően saját területen kerülhet sor, és alkalmazása fontos formáló erejű és jogtörténelmi jelentőségű precedenseket is hozott (például az USA-ban az ex parte Milligan-ügy¹⁵⁶).

7.1. Egyesült Királyság

A rendkívüli állapottal, vészhelyzettel kapcsolatos rendelkezéseket a polgári védelemről szóló 2004. évi törvény (Civil Contingencies Act, a továbbiakban: CCA) határozza meg, miután egységes törvénybe emelte a korábbi elkülönült szabályanyagot. Magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Actet, a háborús időszak felhatalmazását, továbbá a korábbi, 1948-as Civil Defence Actet és az Észak-Írországra vonatkozó 1950-es Civil Defence Actet, valamint az ezeket kiegészítő 1986-os Civil Protection in Peacetime Actet. Fontos még ezek mellett az 1964-es Emergency Powers Act, amelynek rendelkezéseit a CCA már részben meghaladta, de még hatályos szabályai lehetővé teszik a katonaság bevetését vészhelyzet esetén, akár nemzeti szempontból kiemelt fontosságú mezőgazdasági vagy más munkák esetén is.¹⁵⁷

A törvény alapvetően arra épít, hogy bármely jogalkotási feladatot a parlamentnek el kell tudnia látni, speciális rendelkezések csak azokban az esetekben bocsáthatók ki, ha a késedelem túl nagy kockázatot jelentene, a meglévő szabályozási keretek nem alkalmazhatók, vagy nem megállapítható, hogy alkalmazhatók-e.

Vészhelyzetben a rendkívüli állapot kihirdetésére az uralkodó jogosult, a gyakorlatban ezt a kormányfő javaslatára teszi meg, s a parlament jóváhagyása – elvileg – nem szükséges hozzá. A rendkívüli állapot kihirdetéséről a parlamentet is azonnal értesítik, amely – ha épp nem ülésezik – öt napon belül összeül (CCA 28. cikk). Rendkívüli állapotban a kormány jogosult rendeletben szabályozni az egyébként törvényben szabályozandó kérdéseket is, ám ezt jóváhagyásra legkésőbb hét napon belül utólagosan a parlament elé kell terjesztenie, különben a rendelkezések hatályukat veszítik (27. cikk).¹⁵⁸

A törvény három nagyobb részből és a mellékletekből épül fel. Az I. rész a helyi, önkormányzati polgári védelmi intézkedésekkel foglalkozik, definiálja a vészhelyzetet. Kiemelendő, hogy a polgári védelmi feladatoknál a tervezési részben külön foglalkozik a gyakorlatokkal is. Ez a rész elsősorban miniszteri hatásköröket ad, jogalkotásról nem rendelkezik.

A II. részben a 19. cikk foglalkozik az országos jelentőségű vészhelyzeti hatáskörökkel (*emergency powers*), és szintén a vészhelyzet definíciójával kezd, amely lehet

¹⁵⁵ MÉSZÁROS 2016: 37.

¹⁵⁶ MÉSZÁROS 2017: 102–107.

¹⁵⁷ Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban. Lásd MATHERS 2020.

¹⁵⁸ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 11.

(a) esemény vagy szituáció, ami az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

(b) esemény vagy szituáció, ami a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

(c) háború vagy terrorizmus, ami komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

A 20. cikk bontja ki a vészhelyzeti szabályozást, amely szerint ez az uralkodó, illetve halaszthatatlan esetekben a miniszterelnök, kiemelt miniszterek hatásköre.

A 21. cikk adja meg a veszélyhelyzeti szabályozás feltételeit: a veszélyhelyzet bekövetkezett, folyamatban van, vagy rövidesen bekövetkezik; a rendelkezés szükséges a veszélyhelyzet valamely aspektusának vagy hatásának megelőzésére, kontrollálására vagy kezelésére; a rendelkezésnek sürgősnek kell lennie.

A 22. cikk adja meg a szabályozás lehetséges tárgyait és a lehetséges intézkedéseket, a 23. cikk a szabályozás korlátait adja meg, ezek közül a legfontosabb, hogy a vészhelyzeti szabályok sem módosíthatják a Human Rights Act (1998) rendelkezéseit és a CCA második részét.

A záró, III. rész általános rendelkezéseket tartalmaz, a mellékletekben pedig a törvényben meghatározott és felhatalmazott személyek és szervezetek köre, így a helyi hatóságok, egészségügyi ellátók, szakhatóságok, szolgáltatók találhatók, akiket és amelyeket a törvény az egyes feladatok, hatáskörök és felhatalmazások kapcsán meghivatkoz.

A Kormány nyílt műveleti elgondolása¹⁵⁹ szerint a különböző vészhelyzetek esetében a beavatkozás és eseménykezelés elsődlegesen az alapszintű feladatellátást adó szolgálatok dolga, összetettebb szituációkban a helyi koordinációt biztosító csoport (Strategic Co-ordinating Group) irányítása alatt. Magasabb szintű vészhelyzetekben három fokozatban vonódik be a központi kormányzat a COBR¹⁶⁰ (Cabinet Office Briefing Rooms) rendszerrel. A jelentős-komoly-katasztrófális fokozatok közül az utóbbi már a kiterjedt természeti katasztrófák, a csernobilihez hasonlítható ipari vészhelyzetek szintje, ahol már minden esetben a miniszterelnök vezeti az elhárító munkát.

A kritikus infrastruktúrák védelmével nemzeti szinten az MI5 – a brit belső elhárítással foglalkozó titkosszolgálat – alá rendelt CPNI (Centre for the Protection of National Infrastructure)¹⁶¹ foglalkozik, amelynek tevékenységét alapvetően határozza meg a nemzetbiztonsági stratégia,¹⁶² a nemzeti kockázati nyilvántartás¹⁶³ és a terrorelhárítási stratégia.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf

¹⁶⁰ Lásd www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra

¹⁶¹ Lásd www.cpni.gov.uk/who-we-are

¹⁶² Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

¹⁶³ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952959/6.6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf

¹⁶⁴ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1-CONTEST_3.0_WEB.pdf

Fontos értéként sorolható fel az is, hogy rendelkeznek a spontán önkéntesek munkája koordinálásának tervezésére vonatkozó útmutatóval,¹⁶⁵ és felelősségi térképpel¹⁶⁶ is a különböző típusú vészhelyzetek esetén felelősségi hatáskörrel rendelkező szervezetekről.

7.2. Kanada

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke¹⁶⁷ szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka az uralkodó.

1988-ig a kanadai különleges jogrendi jellegű felhatalmazásokat a War Measures Act (1914) szabályozta, amelynek intézkedéseit a gyakorlatban háromszor alkalmazták, az első és második világháborúban, illetve az 1970. októberi válság idején. Ekkor, október 5-én a Front de libération du Québec (FLQ) elrabolta otthonából James Cross brit kereskedelmi konzult, majd öt nappal később a québeci munkaügyi minisztert, Pierre Laporte-ot is, akit később, október 17-én meggyilkoltak. A jelenlegi kanadai miniszterelnök édesapja, Pierre Trudeau ekkor alkalmazta a War Measures Actet, amely alapján szélesebb körű letartóztatási és per nélküli fogvatartási jogokat kaptak a hatóságok. Őt FLQ-terroristát Kubába repítettek 1970-ben egy megállapodás keretében James Cross életéért cserébe, de végül az összes tagot letartóztatták.¹⁶⁸

1988-tól a szövetségi kormány az Emergencies Act (1988) alapján vezethet be nemzeti veszélyhelyzetet (*national state of emergency*). A veszélyhelyzet hatálya meghatározott idő után automatikusan megszűnik, ha a Végrehajtó Tanács (Governor-in-Council) meg nem hosszabbítja. Négy tényállást ismer a szabályozás: közjóléti veszélyhelyzet (I. rész), közrendi veszélyhelyzet (II. rész), nemzetközi veszélyhelyzet (III. rész) és háborús veszélyhelyzet (IV. rész).

A törvény 3. cikke szerint a fő kategória a nemzeti veszélyhelyzet, amelynek meghatározása olyan sürgős és kritikus átmeneti jellegű helyzet, amely

(a) komoly veszélyt jelent a kanadaiak életére, egészségére vagy biztonságára, és olyan mértékű vagy természetű, amely meghaladja a tartomány hatáskörét vagy képességeit annak kezelésére, vagy

(b) komolyan veszélyezteti Kanada kormányának képességét Kanada szuverenitásának, biztonságának és területi integritásának védelmére, és nem lehetséges kezelni Kanada hatályos jogrendje alapján.

Az 5. cikk szerint a közjóléti veszélyhelyzet olyan veszély, amelyet valós vagy azonnali

(a) tűz, áradás, szárazság, vihar, földrengés vagy más természeti jelenség, (b) emberi,

¹⁶⁵ Lásd https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/828201/20190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies_Final.pdf.

¹⁶⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61354/lead-government-department-march-2010.pdf.

¹⁶⁷ Lásd <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3>.

¹⁶⁸ Lásd www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP16CH1PA4LE.html.

állati vagy növényi megbetegedés, járvány, vagy (c) baleset vagy szennyezés, amely élet vagy vagyon veszélyeztetését, társadalmi zavarokat vagy az alapvető termékek, szolgáltatások és erőforrások áramlásának megszűnését eredményezi vagy eredményezheti, és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 90 napos hatállyal bír, de meghosszabbítható.

A 16. cikk alapján a közrendi veszélyhelyzet olyan veszélyhelyzet, amely a Kanada biztonságát érintő fenyegetésekből ered, és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Ez a rendelet típus alaphelyzetben 30 napos hatályú, de meghosszabbítható.

A 27. cikkben foglalt nemzetközi veszélyhelyzet olyan, Kanadát érintő veszélyhelyzet, amelyben más ország vagy országok is szerepet játszanak, és olyan fenyegetéssel, kényszerítéssel, valós vagy küszöbönálló erőalkalmazással vagy erőszakkal jár, amely eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen szabályozó alaphelyzetben 60 napos hatályú, de meghosszabbítható.

Végül a 37. cikk tartalmazza a háborús veszélyhelyzet meghatározását, ami olyan háború vagy más fegyveres konfliktus, amely valós vagy küszöbönálló, érinti Kanadát vagy bármely szövetségését, és olyan jelentős, hogy eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 120 napos hatályú, de meghosszabbítható.

A rendkívüli rendelkezések parlamenti felügyeletéről, visszavonásáról, meghosszabbításáról a VI. részben az 58–60. cikkek rendelkeznek.

Veszélyhelyzetet tartományi és önkormányzati szinten is ki lehet hirdetni. 2020. április 9-én Justin Trudeau miniszterelnök a tartományi miniszterelnököknek küldött levelében felvetette a törvény alkalmazását a koronavírus-járványra hivatkozással (a konzultációra a törvény is kötelezte), de végül erre nem került sor.

A kanadai válságkezelést¹⁶⁹ a megosztott felelősség és a kormányzat minden szintjén folytatott koordináció és kommunikáció határozza meg. A helyi, tartományi és központi kormányzat mind a saját felelősségi, kompetencia- és képességszintjén reagál a felmerülő veszélyhelyzetekre. Kormányzati szinten a tevékenység első számú gazdája a Közbiztonsági Minisztérium (Minister of Public Safety Canada), amely a helyzetkövetést a Kormányzati Műveleti Központban végzi. A minisztérium regionális irodákkal is rendelkezik, amely egy esemény esetén a tartományi műveleti központot is adja. Tevékenységük kiterjed a helyzetkövetésre, a kockázatelemzésre, a tervezésre, a logisztikai ellátásra és a tájékoztatásra egyaránt.

7.3. Amerikai Egyesült Államok

Az USA alkotmánya¹⁷⁰ nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a *habeas corpus* felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogva tartás lehetővé tétele lázadás, invázió esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli,

¹⁶⁹ Lásd www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf.

¹⁷⁰ Lásd <https://constitutionus.com/>.

továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat”) a lázadások le- vagy inváziók visszaverésére (Article I. Section 8, 15.). A végrehajtói hatalom vezetőjeként az elnök különleges jogrendi jogosítványait a felruházási záradékból (Article II. Section 1, 1.), a gondoskodási záradékból (Article II. Section 3.), az esküzáradékból (Article II., Section 1, 8.), illetve a főparancsnoki kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezetik le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.¹⁷¹ Erre hivatkozott Rooseveltnél elnök a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is, vagy Lincoln a *habeas corpus* polgárháború alatti felfüggesztésekor.¹⁷²

A huszadik század második felétől zajlott konfliktusok ismeretében meglehetősen különösnek tűnhet, hogy az Egyesült Államok utoljára 1942. június 5-én üzent hadat, Bulgária és Románia mellett hazánknek. Ez kongresszusi hatáskör (Article I. Section 8, 11.), azóta az amerikai csapatokat minden elnök formális hadüzenet nélkül küldte feladataik végrehajtására.¹⁷³

A *habeas corpus* felfüggesztésének koncepciója szorosan kapcsolódik a *martial law* (hadbíráskodás és katonai igazgatás) intézményéhez is, amely alapján az ország egy meghatározott területe katonai irányítás alá kerül. Ennek bevezetése állami szinten a kormányzók jogköre, és több alkalommal is sor került rá, jellemzően a nemzeti gárda alakulatainak segítségével (például chicagói tűzvész 1871, San Franciscó-i földrengés 1906, lexingtoni zavargások 1920, vagy a cambridge-i tüntetések 1963). Az amerikai haderő belföldi alkalmazását elvileg 1878 óta a Posse Comitatus törvénnyel kongresszusi döntéshez kötik, de természetesen több kivétel van ez alól a szabály alól is,¹⁷⁴ így a tagállami fennhatóság alatt szolgáló nemzeti gárda alakulatai, a drogellenes műveletekhez szükséges erők, vagy akár katonai jogászok bevonása nyomozásokba.

Az elnöki aktusok is képezhetik természetesen bírói felülvizsgálat tárgyát, a Legfelsőbb Bíróság számos ügyben hozott döntéssel formálta ezt a jogterületet (például ex parte Milligan, Korematsu vs. USA). Az 1976-ban elfogadott National Emergencies Actig¹⁷⁵ (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehetett eredeztetni, az új jogszabály ezekre kísérelt meg egységes eljárásrendet adni – azóta tudhatóan – nem túl nagy sikerrel.

A NEA 201. cikkelye ad felhatalmazást az elnöknek a nemzeti veszélyhelyzet kihirdetésére, anélkül, hogy erre külön ernyődefiníciót alkotna. A 202. cikkelyben rendelkezik az elrendelt veszélyhelyzet megszüntetéséről, amelyre az elnökön kívül természetesen a Kongresszus is jogosult. Fontos, hogy törvény alapján az elrendeléstől számítva hat hónappal a Kongresszusnak szavaznia kell a veszélyhelyzet meghosszabbításáról, és ennél még fontosabb, hogy amióta a törvény hatályban van, ilyen témában a törvényhozás

¹⁷¹ DEPLATO 2015: 28.

¹⁷² Lásd www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/.

¹⁷³ Lásd <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>.

¹⁷⁴ Lásd www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf.

¹⁷⁵ Lásd www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text.

egyszer sem (!) ülésezett, pedig jelenleg is 34 veszélyhelyzet van hatályban,¹⁷⁶ némelyik ezek közül (például egyes Irán elleni szankciók) évtizedek óta.

A New York-i Egyetem Brennan Központja¹⁷⁷ által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az USA jogában, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetében elegendő az elnök általi elrendelés és aláírás. A felhatalmazásokat sporadikusan, tematikailag nagyon különböző jogterületeken szabályozták. A kézenfekvő katonai, egészségügyi, büntetőjogi szférán túl vannak ilyenek az ingatlanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, kommunikációs és szállítási törvényekben is.

Egyesek közülük igen komoly beavatkozással járhatnak. Létezik olyan hatályos rendelkezés például, amely felhatalmazást ad az elnöknek arra, hogy felfüggeszse a vegyi vagy biológiai szerek tesztelésének tilalmát erről mit sem tudó alanyokon. Az 1934-es Communications Act alapján az elnöknek hatalmában áll átvenni vagy lekapcsolni rádióállomásokat. Ennek a rendelkezésnek azért kiemelt a jelentősége, mert az internet korában az amerikai kormány jogi képviselői ebből igyekeznek levezetni azt is, hogy az elnök egyes internetszolgáltatásokat is letilthasson, vagy átvehesse az irányítást felettük – ezzel nyilván nem kis fejfájást okozva a legnagyobb tech-cégek vezetőinek. Gyakran használt eszköz az International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), amely alapján külföldi személy érintettsége esetén bármely pénzügyi eszköz lefoglalható vagy tranzakció befagyasztható, akkor is, ha amerikai állampolgár tulajdonáról van szó, és a tranzakció amerikaiak között zajlik.

Bár a vészhelyzetek elméletben jellemzően átmeneti jellegűek kellene hogy legyenek, a NEA elfogadása óta kihirdetett 62 veszélyhelyzetből 2019. szeptember 4-én 34 hatályos volt, és a kihirdetett vészhelyzetek átlagos időtartama 9,6 év.

A szövetségi szintű válságkezelés elsődleges kormányzati centruma a 2002-es Homeland Security Act alapján 2003. március 1-jével¹⁷⁸ működő Department of Homeland Security – Belbiztonsági Minisztérium, amelyhez 22 szövetségi szintű szervezet, köztük titkosszolgálat (Secret Service) és fegyveres haderőnem (Coast Guard – Parti Őrség) is tartozik. Ezek közül kettőt kifejezetten is érdemes veszélyhelyzet-kezelés szempontjából megemlíteni.

A FEMA (Federal Emergency Management Agency) a szövetségi veszélyhelyzet-kezelő ügynökség, amelyet Carter elnök 1979-ben hozott létre a polgári védelem és a veszélyhelyzet-kezelés feladataira. Többször – gyakran valamilyen jelentős természeti csapást követően, reaktív jogalkotással – módosítva a szabályozási hátterét, és szélesítve a szervezet hatáskörét, a 2006-os Katrina-hurrikánt követően elfogadott Post-Katrina Emergency Management Reform Actben a FEMA-t nevezte meg a Kongresszus az Elnök, a belbiztonsági miniszter és államtitkára egyes számú tanácsadójának minden veszélyhelyzet-kezelési témában az Egyesült Államok területén. A FEMA 2022–2026-ra

¹⁷⁶ Lásd https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States.

¹⁷⁷ Lásd Brennan Center for Justice 2019.

¹⁷⁸ Lásd www.dhs.gov/creation-department-homeland-security.

megalkotott stratégiája talán ezekből is fakadóan a klímaváltozás hatásaival való harc felvételét, a megfelelő ellenálló képesség kialakítását célozza meg.¹⁷⁹

A kiberbiztonság felértékelődését jól mutatja egy másik jelentős szervezet megjelenése a Department of Homeland Security portfóliójában. A 2018-ban létrehozott CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)¹⁸⁰ feladata a nemzeti erőfeszítések vezetése a kiber- és fizikai infrastruktúrákra leselkedő fenyegetések megértése, kezelése és csökkentése témájában. A különböző ipari és kormányzati érdekhordozók összekötésével, számukra erőforrások, elemzések és különböző reziliencianövelő eszközök biztosításával támogatják az egyes szereplők saját törekvéseit, ezzel növelve azok ellenálló képességét. Az CISA felel a szövetségi szintű kiberbiztonsági tevékenységek koordinációjáért, szoros együttműködésben az Office of Management and Budgettel.

8. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására

Jany János kiváló könyvében, amelyben az ázsiai jogi kultúrákról értekezik, a következőképpen fogalmaz: „A vállalkozás időszerűségét aligha kell különösebben részletesen magyarázni, mivel köztudomású, hogy az ázsiai országok globális jelentősége évről évre növekszik. E sikereket ugyan általában gazdasági oldalról szokás megközelíteni, melyet konfliktusok esetén a politikai dimenzió is kiegészít, de az így nyert kép nemhogy nem teljes, hanem kifejezetten torz, mert nincs magyarázó ereje [...] társadalmi struktúrák a joghagyományokban gyökereznek, miközben a jog maga a társadalmi felfogás eredménye is. Ezáltal elválaszthatatlan szál alakul ki társadalmi rendszer és joghagyomány között [...]”¹⁸¹ E fejezet azt is krédójául tűzheti ki, hogy mélyebb magyarázatot adjon az ázsiai államok sikereire a vészidőszakok kezelésének jogszabályai bemutatása révén. Másik oldalról ezen jogi kultúrák is adhatnak olyan szabályozási mintát, amely a saját szabályozásunkat előbbre viheti.

8.1. India

Az indiai alkotmányt mint a világ leghosszabb írott alkotmányaként nyilvántartott legmagasabb szintű állami jogforrást 1949-ben fogadta el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Az alkotmány nagyban szakít az előző évszázad társadalmi berendezkedésének természetével, jogfejlődése pedig távol vitte a brit gyarmati időszak befolyásaitól. Karakterében számos állam (Kanada, Szovjetunió, a weimari alkotmány stb.) alkotmányozó elgondolása visszaköszön.¹⁸²

¹⁷⁹ Lásd www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf.

¹⁸⁰ Lásd www.cisa.gov/about-cisa.

¹⁸¹ JANY 2016: 11.

¹⁸² The Constitution of India.

A normál időszaki működéstől eltérő, különleges jogrendi szabályok keretéről az indiai alkotmány 352–360. cikkei rendelkeznek, amelyek a következő különleges jogrendi állapotokat rögzítik:

- nemzeti szükségállapot (352. cikk);
- állami szükségállapot (356. cikk);
- pénzügyi veszélyhelyzet (360. cikk).

8.1.1. Nemzeti szükségállapot

Ez a különleges jogrendi kategória jellemzően az emberi élet- és vagyonbiztonság fenyegetettségét a fegyveres vagy felfegyverzett természetű veszélyekhez köti, legyen szó az állampolgárok alapvető jogairól vagy az állami szuverenitásról, integritásának követelményéről. Nemzeti szükségállapot akkor hirdethető ki, ha az országot

- támadás vagy
- fegyveres erők külső behatolása érinti, továbbá
- ha belső lázadások teszik azt indokolttá.

A 352. cikk kimondja, hogy ha a felsorolt okok valamelyike miatt India vagy annak bármely részének védelme veszélybe kerül, akkor az elnök jogosult a kihirdetésre az ország egészére vagy egy részére. Az elnök döntését a minisztereket egyesítő kormányzati kabinet hagyja jóvá, majd a törvényhozó hatalmat gyakorló kétkamarás parlament – amely a *Rádzsja Szabha* (Államok Tanácsa) nevű felsőházból és a *Lok Szabha* (a Nép Tanácsa) nevű alsóházból áll – elé kell terjeszteni. Amennyiben azt valamelyik kamara a jelen lévő képviselőinek kétharmadával nem fogadja el, a kihirdetés és az ahhoz kapcsolódó intézkedések egy hónapon belül vesztek automatikusan hatályukat, ami tekintettel a fegyveres veszélyek széles spektrumára, komoly időtényezőt jelent egy eskaláció, de egy jelentősebb hatalmi erőkoncentrációs kísérlet vonatkozásában is. A fegyveres dimenzió értelmezése a normatív tartalomból következtetve magában foglalja a fegyveres támadásnak nem minősülő esetköröket is, továbbá nem kizárt az alkalmazása egy katonai természetű belső lázadás esetében sem.

A nemzeti szükségállapotok létrehozása hatással van mind az emberek érdekeire, mind az államok szuverenitására:

E különleges jogrendi állapot jelentős következménye, hogy az alkotmány egyébként föderális működése egy hatalmi pontra sűrűsödik, a központi szervek hatásköre növekszik, kiemelt szerepe lesz ugyanakkor a törvényhozásnak is mind a jogrend fennállta, mind annak megszűnte tekintetében. A Lok Szabha egy-egy évvel meghosszabbíthatja a hivatalát, amennyiben az a különleges jogrend ideje alatt járna le, továbbá ez a különleges jogrend lejártát követő fél évre is biztosított.

További jelentős hatás, hogy a vagyongazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályokat a szövetségi és az állami szintek között az elnök szabadon változtathatja meg, valamint

a különleges jogrend természetéből fakadóan az alkotmányban meghatározottak szerint (19. cikk) korlátozhatók az emberi és alapjogok, igazodva a kihirdetésre okot adó körülmények súlyához.

8.1.2. Állami szükségállapot

A szövetségi kormány felelősségi körébe sorolja az indiai alkotmány 356. cikke, hogy az államigazgatás működtetése a jogszabályi kötelezettségek követelményeinek megfelelően. Amennyiben a szövetségi kormánytól kapott tájékoztatás alapján az elnök ebben a funkcionalitásban akár csak egy-egy állam tekintetében az országot veszélyeztető mértékű hiányosságokat tapasztal, úgy a szövetségi szinten központi államigazgatási feladat- és hatáskörrel felruházott Kormány lesz jogosult az állami szükségállapot elnök általi kihirdetésének kezdeményezésére.

E különleges jogrend életbelépése szintén a parlament két kamarájának jóváhagyásával történhet meg, ennek hiányában két hónapig maradhatnak hatályban a kihirdetéssel egyidejűleg megtett szükséges intézkedések. Az állami szükségállapot hatásai az állami törvényhozás gépezetét alapjaiban rendezhetik át. Az elnök magához vonhatja az államok kormányainak valamennyi jogkörét, kinevezheti a kormányzót vagy bármely más közigazgatási hatóságot valamennyi szerepkörre. Szintén jogosult arra az elnök, hogy az egyes államok törvényhozását feloszlassa, ebben az esetben a szövetségi kétkamarás parlamentet ruházza fel azzal a jogkörrel, hogy az érintett államokra nézve olyan szabályokat is meghozzon, amelyeket korábban nem szövetségi szintű jogalkotással hajtottak végre. Mindez ugyanakkor a funkcionális stabilizálás és a strukturális hatékonyságnövelés céljából történő intézkedéseket irányoz elő, aminek nem lehet következménye a föderatív berendezkedés megváltoztatása.

Az állami szükségállapot során a különleges hatalomgyakorlás a következő lépésekben nyilvánulhat meg:

- az elnök – a Legfelsőbb Bíróság kivételével – átveheti az állami kormányok valamennyi vagy egyes feladatkörét;
- bejelentheti, hogy az állami jogalkotási hatásköröket a parlament által vagy annak felelőssége alatt kell gyakorolni;
- mindezek végrehajtása érdekében szükséges intézkedéseket tehet.

Állami szükségállapotot féléves időtartamra lehet kihirdetni, továbbá annak meghosszabbítása nem korlátlan, három évig terjedhet.

8.1.3. Pénzügyi veszélyhelyzet

India alkotmánya a 360. cikkben deklarálja, hogy az elnök akkor hirdetheti ki a pénzügyi vészhelyzetet, ha meg van győződve arról, hogy India gazdasági stabilitása, valamint bel- és külföldi monetáris helyzete veszélyben van. Ilyen körülmények között a végrehajtó

és a törvényhozó hatáskörök a békeideinél is jelentősebb fókuszba kerülnek. Elfogadása szintén a parlament döntéséhez kötött, azonnali intézkedései két hónapos határidővel veszítik hatályukat ellenkező esetben.

A pénzügyi veszélyhelyzet kihirdetésének a következő eredményei biztosítottak:

- a szövetségi kormány gazdasági ügyekben iránymutatást adhat az összes többi államnak;
- az elnök javasolhatja, hogy az államok minimalizálják a kormánytisztviselők bármely vagy valamennyi szintjének bérét és juttatásait;
- az elnök utasítást adhat a szövetségi kormányzat személyi állományának, beleértve a legfelsőbb bírósági bírakat és a legfelsőbb bíróságokat, hogy állományukra nézve csökkentsék a béreket és a juttatásaikat.

8.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében

India alkotmányos és állami berendezkedése a különleges jogrend és a válságkezelés vonatkozásában számos megoldásra váró kihívás előtt áll. Ezek körében kiemelhető, hogy földrajzi elhelyezkedése és a klímaváltozásban, valamint az erőforrásokkal kapcsolatos nehézségekben való érintettsége jó eséllyel mutathat rá egy ilyen típusú veszéllyel szembeni különleges jogrendi instrumentum hiányára, vagy szoríthatja a döntéshozót abba a helyzetbe, hogy csak az államigazgatási, pénzügyi vagy adott esetben fegyveres természetű konfliktus beálltával lesz képes a szükséges intézkedések meghozatalára. Ez a berendezkedés feltételezhetően leginkább az alkotmány keletkezésének történelmi időszakával és az azt követő évtizedek fenyegetéseivel magyarázható. A három különleges jogrendi kategória ezenfelül rámutat arra, hogy az egyes alkotmányokból származó hatások szimbiózisa olyan helyzetet eredményezhet, ahol például a weimari alkotmány által ihletett különleges jogrendi jogkorlátozások fő letéteményese egy elektori rendszerrel közvetetten választott elnök, akinek a kormányzási jogosultságai békeidőben lényegesen korlátozottabbak. Az alkotmány terjedelme és részletessége ellenére a működési mechanizmusokra nézve nem tartalmaz rendelkezéseket, nem hoz létre szakapparátust koncentrálnál, de egyébként nem működő szervezeteket különleges jogrendre, ami egyfelől az európai szabályozással lényegi hasonlóságot mutat, másfelől azt is megvilágítja, hogy az elnöki hatalomgyakorlás és a szövetségi kormány, illetőleg a parlament működését nem drasztikus átalakításokkal képzelte el a jogalkotó.¹⁸³

8.2. Japán

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, az ország legdrasztikusabb történelmi fordulópontja idején, amikor a második világháború legpusztítóbb fordulatát követően az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai

¹⁸³ Ennek kapcsán lásd SRIDHAR [é. n.]; CHANDRA 2017; FARKAS–KELEMEN 2020.

egészen 1952-ig tartották megszállás alatt Japánt, az alkotmány szövegét a szövetséges erők helyi parancsnokságának kormányzati egysége készítette el angolul, csak később fordították le japánra. Mindebből logikusan következne a teljes kudarc, de legalábbis a gyakorlati alkalmazhatatlanság és a japán bojkottálás prognózisa, ám tartalma társadalmi és politikai elfogadottságra talált. Habár 2022-ben jelentősebb revízió alá került,¹⁸⁴ mindmáig nem történt meg a módosítása.¹⁸⁵

Példátlan és egyértelműen a keletkezés diplomáciai és politikai időszakával indokolható rendelkezéseket tartalmaz a japán alkotmány második fejezete, amelynek értelmében Japán örökre lemond a hadviselésről mint a nemzeteket már a szokásjogi idők óta megillető szuverén jogról, és a jövőben nemzetközi vitái rendezésében egyéb eszközöket preferálva tartózkodik az erőalkalmazástól, valamint az azzal való fenyegetéstől. Ahhoz, hogy ez az egyébként alkotmányos szinten megkötött, a feltétel nélküli megadás következményei nélkül elképzelhetetlen, szokatlan kötelezettségvállalás kétségkívül érvényre juthasson, ugyanebben a részben az ország lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról és minden egyéb hadikapacitásról is.¹⁸⁶

Ebből nyilvánvalóan következik, hogy sem alkotmányos, sem törvényi szintjén nem ismer a japán jog hadiállapotra vonatkozó különleges jogrendi rendelkezéseket, sőt, Japán a legmagasabb jogforrási szinten lehetetlenítette el a harcképesség bármikori lehetőségét, vagy legalábbis amerikai nyomásra elfogadta ezt. Még inkább meglepő és legfőképpen a több évszázados monarchikus jegyek kasszációjának – a maga idejében egyébként sokkoló és drasztikus – fontosságával magyarázható, hogy az alkotmány a népszuverenitás elsődlegességét olyannyira középpontba helyezi, hogy e jogforrási szinten egyéb különleges jogrendi speciális hatalmat sem kap az államfő vagy esetleg a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány.

A különleges jogrendi, illetőleg válságkezelési alkotmányos szabályozás korábbiakban kifejtett teljes hiánya ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az ország ne találta volna magát szembe számos olyan eseménnyel akár csak az elmúlt egy évtizedben is, amelyek szükségképpen megfeszítették ezt a több mint hét évtizedes berendezkedést, és előtérbe hozták azokat az elkerülhetetlen folyamatokat, amelyek eddig háttérbe szorulhattak Japán lefegyverzésének és a monarchikus berendezkedés végérvényes felszámolásának szándékához képest.

Az amerikai megszállás első éveiben már nyilvánvalóvá vált, hogy Japán ilyen mértékű, abszolút lefegyverzése noha előnyös volt a háború lezárásához, egy olyan állapotot teremtett, amely hosszú távon tarthatatlan többletterhet ró a megszálló erőkre. Egy ilyen lépés tehát nem csak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását tüntette el, hanem az állam szuverenitásához elengedhetetlen, minimumkövetelményként is értékelhető védekezőképességét is. Az optimalizáció jegyében az Egyesült Államok és Japán között 1951-ben úgynevezett „biztonsági szerződés” jött létre, amelynek értelmében a Japán ellen intézett külső támadások elhárítására továbbra is az állomásozó amerikai

¹⁸⁴ Constitutional Revision Inches Closer in Japan, but Actual Change Still Far Off 2022.

¹⁸⁵ Bővebben lásd MATSUI 2011.

¹⁸⁶ Japán alkotmányának 9. cikke.

haderő telepített bázisai maradtak kijelölve, míg a belső fenyegetések elleni és a katasztrofavédelmi szerepvállalásra Japán saját szárazföldi és tengeri erők felállítására kapott felhatalmazást.¹⁸⁷

1954-ben került sor a következő jelentős fordulatra, ekkor fogadták el az alkotmány 9. cikke szerinti „békeklauszula” azon értelmezését, amely a háborúról való alkotmányos szintű lemondás mellett továbbra is az ország inherens jogának tekinti a külső támadásokkal szembeni önvédelmi jogát.¹⁸⁸ Mindez összhangban van az ENSZ Alapokmánya erőalkalmazási szabályaival,¹⁸⁹ és feloldja a nemzetközi jog által egyébként Japánra ki nem szabott többletkötelezettség egyik markáns aspektusát. Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény teremtett végül jogalapot Japán szárazföldi, légi és tengeri katonai erejének gyakorlati megformálásához. Az Önvédelmi Erők képességei az 1951-es amerikai–japán megállapodáshoz képest jelentős önállóságot mutattak már a kezdetekben is, létszámában és felszereltségében pedig a térség meghatározó haderejévé vált.

Az Önvédelmi Erőkről szóló törvény 78. cikke megjeleníti azt a jogkört, amely az alkotmányokban alapvetően a szükségállapot típusú vagy válságkezelési szabályok egyik jellemző eleme. A cikk értelmében a védelmi miniszter jogosult arra, hogy amennyiben a közrend és a közbiztonság szavatolása megkívánja, a nem katonai típusú fenyegetések és veszélyhelyzetek vonatkozásában feladatot szabhat a haderő számára a közreműködésre.

A nem katonai típusú fenyegetésekkel kapcsolatban általánosan kijelenthető, hogy a japán jogrendet e tekintetben a katonaihoz képest sokkalta fragmentáltabb szabályozás jellemzi. Ez akképpen értelmezhető, mint egy ágazatokra bontott veszélyhelyzeti-szükséghelyzeti háló, amelyben az ágazati törvények külön-külön biztosítanak az általánostól eltérő intézkedési jogkört a végrehajtó hatalomnak. A rendőrségről szóló 1954. évi 162. törvény 71. cikke biztosítja szükséghelyzet kihirdetését a nem katonai típusú belső konfliktusok esetére, valamint az élet- és vagyonbiztonságot ekképpen veszélyeztető eseménysorozatok kezelésére, az 1961. évi 223. számú válságkezelési törvény 106. cikkében teremt erre jogalapot a természeti és ipari katasztrófák teljes körét illetően. A hivatkozott rendelkezések vonatkozásában a Kormány az Országgyűlésnek tartozik bejelentési kötelezettséggel, azonban annak akadályoztatása esetén a veszély elhárításához szükséges rendeletek megalkotásához biztosított joga van.

¹⁸⁷ KOWALSKI 2014: 72.

¹⁸⁸ A későbbiekben ennek az önvédelmi jognak az egyéni és kollektív tartalma teremtett arra lehetőséget, hogy Japán külföldön is alkalmazza a haderejét akár az ENSZ felkérésére Kambodzsában, akár japán állampolgárok halála okán a Közel-Keleten jelenleg is folyó terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben. Lásd SLAVIN 2015; Japan Set to Expand SDF Role in S. Sudan from May under New Laws 2015.

¹⁸⁹ Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésében az erőszak általános és átfogó tilalmát fogalmazza meg, amivel szemben kivételként két lehetőséget hagyott meg. A 39. cikk értelmében a kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács határozata alapján nyílik lehetőség a jogszerű fegyveres erőalkalmazásra. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd SÜLYÖK 2002: 111; KAJTÁR 2015; SPITZER 2019.

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozás területén a jogalkotás reaktivitása teret nyert a preventív elgondolásokkal szemben, aminek a legfőbb oka a közelmúlt globális és Japánt egyénileg is érintő eseményeinek sora (elég csak az ipari és természeti csapásokra gondolni). Ennek eredménye az is, hogy ezen a területen a jogrend sokkalta fragmentáltabb szabályozást mutat: nincs átfogó egészségügyi típusú különleges jogrendi szabályozás, csupán az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló 2012. évi 31. törvény tartalmaz releváns rendelkezéseket. Túl azon, hogy a koronavírus-világjárvány okán a törvényben felsorolt betegségeket egy gumiklauzulával hidalta át a jogalkotó,¹⁹⁰ tartalma javarészt a 2009-es madárinfluenza-járvány tapasztalatai alapján épül fel. A 32. cikk értelmében a miniszterelnök mint a Kormányzati Egészségügyi Ellenintézkedési Központ vezetői hatáskörét gyakorló döntéshozó az, aki veszélyhelyzetet rendelhet el, meghatározva annak időtartamát, területét. A veszélyhelyzet az európai átlaghoz képest meglepően hosszú ideig, legfeljebb kétéves időtartamra rendelhető el, meghosszabbítani legfeljebb egy évvel lehet. A 45. cikk rendelkezései a prefektusok részére teremtenek jogkört a lakosság kijárásának korlátozására, kifejezetten nevesítve a közhasználatban lévő létesítmények működésének visszaszorítását vagy akár felfüggesztését is. A jogszabály számol azzal, ha egészségügyi létesítmények kialakítása válna szükségessé, a prefektus korábban eltérő – adott esetben magáncélú – felhasználású épületeket vehet igénybe, és jogköre arra is kiterjed, hogy ott az átmeneti egészségügyi szolgáltatások megteremtésére adjon ki utasítást. A nemteljesítés esetére a kormányfőt hatalmazza fel a 45. cikk (3) bekezdése, aki felszólítást intézhet a megtagadókhoz, és utasíthatja is őket. Fontos leszögezni azonban, hogy jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni kifejezett engedetlenség számít, és hogy hiányoznak a kikényszeríthetőség hatékonyságát garantáló rendelkezések azáltal, hogy szankcionálásra vonatkozó szabályokat nem határoz meg a törvény.

8.3. Koreai Köztársaság (Dél-Korea)

Az ország hatályos alkotmányát 1987. október 25-én fogadták el egy olyan időszakot követően, amikor az ellenzék és a kormány között sokadik alkalommal alakultak ki éles csatározások az elnök közvetlen nép általi megválasztásával és így legitimációjának súlyával kapcsolatban. Az alkotmány szövege hozta meg végül a konszenzust: 67. cikke értelmében az elnököt a nép általános, egyenlő, titkos és közvetlen úton választja meg. Ez a nyitánya lett egy olyan alkotmányos revízióknak, amely egyfelől jelentősen csökkentette az állam autoriter jellegét, és a nép részvételét erősítve nyitott új fejezetet az ország modern kori demokratizálódásában. Az elnöki hatalomgyakorlás mögötti népképviselési vonás és egyben elvárás értelemszerűen felerősödött.

¹⁹⁰ A 2020. évi 4. törvény módosította az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló törvényt úgy, hogy a törvény alkalmazásában adekvát megbetegedésekhez minden influenza típusú fertőzés hozzátartozik.

Mindez a vizsgált témakör tekintetében azért is kardinális, mert a Koreai Köztársaság alkotmánya a különleges jogrend felhatalmazásait az elnöki jogköröknél részletezi. A korábbiakban taglalt példákhoz képest sajátos megoldásként mutatkozik, hogy alapvetően egyetlen, minden esetkört magában foglaló veszélyhelyzetet ismer. A megállapítás annyiban kiegészítésre szorul, hogy az okot adó körülmények eskalációjának esetére, valamint egyéb katonai természetű fenyegetések kezelésére az alkotmány biztosítja az elnöknek a katonai jogrend bevezetését is.

Az alkotmány 76. cikke értelmében belső zavargások, külső fenyegetés, természeti katasztrófa, valamint súlyos pénzügyi és gazdasági krízis esetén biztosítottak az elnök számára rendkívüli intézkedési jogkörök, abból a célból, hogy a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében a sürgősen eszközölendő intézkedéseket meg tudja hozni, ha a Nemzetgyűlés összehívására nincs elég idő. Az alkotmány az elnököt erre az időre törvényi erővel bíró rendeletek kiadására jogosítja fel, amelyek hatálybalépését a Nemzetgyűlés jóváhagyásához köti. A Nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általuk történő jóváhagyás hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre adandó válasz szükségességétől – haladéktalanul hatályát veszti. A demokratikus értékek veszélyektől független megőrzésének fontossága abban is megnyilvánul, hogy a Nemzetgyűlés tájékoztatása mellett a nyilvánosságra hozatal azonnali kötelezettsége is köti az elnököt. A (2) bekezdés a rendeletalkotási jogkört határozottan célhoz köti, a nemzetbiztonságot fenyegető, jelentősebb ellenségeskedés esetében, csak a nemzeti integritás védelme érdekében meghozni szükséges intézkedésekre és kizárólag a Nemzetgyűlés akadályoztatása esetére szól. A részletesebb felhatalmazási kérdésekről már nem alkotmányi szinten rendelkezik a jogalkotó, azt a fenyegetéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörében érintett ágazati szabályzók rendezik.¹⁹¹

Az alkotmány 77. cikke rendelkezik a fentiekben már megemlített katonai jogrend tartalmáról. Az elnök minden olyan esetben kihirdetheti, amikor az országot háború, fegyveres konfliktus vagy azokkal egyenértékű, belső nemzeti veszély fenyegeti. A katonai jogrendet a (2) bekezdés két altípus szerint rendezi: egy védelmi felkészülést lehetővé tevő megelőző, valamint egy már fokozott, hadiállapot jellegű altípusra. Fontos sajátosság, hogy valójában nem a külföldi vagy belföldi fenyegetés elhatárolása dönt e jogrend bevezetéséről, hanem tisztán a fenyegető veszély katonai természete, ez pedig jelentős lépéselőny lehet a koreai jogrendszer számára a hibrid hadviselés korában, amikor a fenyegetés kiindulópontja és a nemzetközi jogilag is adekvát válaszadás megítélése, a katonai vonatkozás megállapítása vagy elvetése komoly kihívást jelentő, jogilag, politikailag és diplomáciailag is következetes, eseti megoldásokat igényel. A koreai alkotmányos szabályozás e tekintetben különösen reakcióképesnek tekinthető.

¹⁹¹ Példaként hozható a 2009-ben kihirdetett, a fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 9847. sz. törvény, amely többek között az új típusú koronavírus okozta 2020-as pandémia időszakában az egyik leghatékonyabb jogi keretet biztosította a szükséges intézkedések megtételéhez. Ennek kapcsán lásd KIM 2020.

Az elnöknek a kihirdetést követően e döntésére nézve is azonnali tájékoztatási kötelezettsége van a Nemzetgyűlés felé, amelynek abszolút többsége elutasíthatja a kihirdetést, és a fenyegetések fennálltától függetlenül bármikor jogosult lenne ilyen módon a különleges jogrend megszüntetésére is.

9. Összegzés

A görcső alá helyezett különleges jogrendi szabályok azt igazolták vissza, hogy a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, és a történeti tapasztalásokból kiviláglik, hogy bár vannak azonos jellemzői a különleges jogrend szabályozásának, azonban a konkrét, mélységekbe menő szabályozás minden esetben az adott korszak történeti realitásaihoz, biztonsági környezetéhez, biztonsági kihívásaihoz igazodik, valamint szükségszerűen leköveti az adott társadalmi realitásokat is. Pontosan ezekből adódóan nem lehetséges egy korszakokon átnyúló választ adni arra a kérdésre, hogy hol húzódik a határvonal a normál és a kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni.¹⁹²

Ennek megfelelően szükségszerűen nem találoztunk univerzális megoldásokkal vagy univerzális rendszerekkel, de találoztunk olyan részintézményekkel, amelyek megfelelő értelmezésével irányt tudunk mutatni a hazai szabályozás reformja során. Ilyennek tekinthető, hogy a modern különleges jogrend lépcsőzetes, vagyis szükségképpen találkozzunk olyan intézményekkel, amelyek az eszkaláció alacsonyabb fokán kívánják feloldani a kialakulóban lévő válságokat. Szintén látható elmozdulás annak irányába is, hogy nem taxatív kereteket húzunk a különleges jogrend köré, hanem általános felhatalmazások mentén kívánjuk növelni a felhatalmazott mozgásterét. Az is általánosnak hat, hogy a végrehajtó hatalmat ruházzuk fel a különleges jogosítványokkal, mert a hétköznapi hatalomgyakorlóik effektívebb válságreakálásra képesek, mint az ad hoc végrehajtó szervek. Emellett számos mintát láttunk arra is, hogy „békeidős” szerveket hoznak létre az egyes államok, hogy már ekkor ki tudják alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyeket ennek hiányában a vészidőszakban, éles körülmények között, szakmai előszűrés nélkül tudnának csak megalkotni. A totális kihívások korában,¹⁹³ ahol az egyénig hatóan kell kialakítani ezeket a rendszereket, egyértelműen szükségszerű olyan intézmény működése, amely a totális kihívásokhoz igazodó totális biztonság alapjait lerakja, annak immanens részeként alakítva a társadalmi rezilienciát is.¹⁹⁴

¹⁹² KELEMEN 2022a: 178.

¹⁹³ FARKAS 2018.

¹⁹⁴ KELEMEN–NÉMETH 2022.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BARTKÓ Róbert (2020): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám (2020): A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 115–132.
- Brennan Center for Justice (2019): *A Guide to Emergency Powers and Their Use*. New York: New York University School of Law. Online: www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf
- CHANDRA, Bipan (2017): *In The Name of Democracy. JP Movement and the Emergency*. Gurgaon: Random House Publishers India Pvt. Limited.
- Constitutional Revision Inches Closer in Japan, but Actual Change Still Far Off. *The Japan Times*, 2022. július 11. Online: www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/national/politics-diplomacy/constitutional-revision-prospects/
- Constitution Day: Borrowed features in the Indian Constitution from other countries. *India Today*, 2019. november 26. Online: www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/constitution-day-borrowed-features-in-the-indian-constitution-1622632-2019-11-26
- CSEMÁNE VÁRADI Erika (2021): Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 194–216. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_8
- DEPLATO, Justin (2015): *American Presidential Power and the War on Terror. Does the Constitution Matter?* New York: Palgrave MacMillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137539625>
- DORNFELD László (2021): Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 277–300. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_12
- European Parliament (2020): States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States. *Think Tank European Parliament*, 2020. május 4. Online: [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649408](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649408)
- FARKAS Ádám (2018): *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolkísérlete*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2019a): A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, *Jog Állam Politika*, 11(1), 63–79. Online: https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2019/2/JAP_2019_02_farkas-adam.pdf
- FARKAS Ádám (2019b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2020): *Szküllä és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám – RESPERGER István (2020): Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 132–149.

- FARKAS Ádám – SÜLYÖK Gábor (2020): Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 26–45.
- France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence. *Human Rights Watch*, 2016. február 3. Online: www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence
- HAUTZINGER Zoltán (2018a): A migráció dinamikája és társadalmi hatásai. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 297–300.
- HAUTZINGER Zoltán (2018b): A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban. In DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 265–280.
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Hrorx>
- HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka (2021): A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 217–240. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_9
- JANY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában. Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest: Typotex Kiadó.
- Japan Set to Expand SDF Role in S. Sudan from May under New Laws (2015). *Nikkei Asian Review*, 2015. szeptember 22. Online: <https://web.archive.org/web/20150925084621/http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japan-set-to-expand-SDF-role-in-S.-Sudan-from-May-under-new-laws>
- KAJÁTÁR Gábor (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana*, 4(2), 95–116. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/actahumana/article/view/2509>
- KELEMEN Roland (2020a): A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllá és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 113–147.
- KELEMEN Roland (2020b): Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig. *Jog Állam Politika*, 12(2), 53–65. Online: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1lmok/2020/2/JAP-2020-02_kelemen-roland.pdf
- KELEMEN Roland (2021): A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei – A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. *Honvédségi Szemle*, 149(3), 126–134. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.3.10>
- KELEMEN Roland (2022a): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- KELEMEN Roland (2022b): A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása – út az 1848/49-es válságkezelésektől az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/5. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/rcUUB>

- KELEMEN, Roland – FARKAS, Ádám (2020): To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare. In SZABÓ, Marcel – GYENEY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* (2019). Den Haag: Eleven International Publishing, 203–226.
- KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd (2018): A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése. In FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 147–169.
- KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd (2022): Társadalmi hálózatok és reziliencia. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/13. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/dNodC>
- KELEMEN Roland – SIMON László (2020): A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 150–170.
- KENKMANN, Peeter (2018): “Universal Means of Governance”: the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. *Tuna*, (1). Online: www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/
- Képviselői Információs Szolgálat (2016): *Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban. Elemzés az országgyűlési képviselők részére*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, Közgyűteményi és Közművelődési Igazgatóság. Online: www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkívüli_allapot_kormanyjogkok_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198
- KIM, Brian J. (2020): Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. *Lawfare blog*, 2020. március 16. Online: www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus
- KOWALSKI, Frank (2014): *An Inoffensive Rearmament. The Making of the Postwar Japanese Army*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás (2020). Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály.
- La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l’homme en application de son article 15. *Coe.int*, 2015. november 25. Online: www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false
- MARINKÁS György (2021): Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 341–357. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_15
- MATHERS, Matt (2020): Prince Charles Launches Video Appeal for ‘Army’ to Harvest Fruit and Veg: ‘It Will Be Hard Graft’. *Independent*, 2020. május 20. Online: www.independent.co.uk/news/uk/home-news/prince-charles-pick-for-britain-fruit-veg-video-royal-family-a9521516.html
- MATSUI, Shigenori (2011): *The Constitution of Japan. A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing.
- MÉSZÁROS Gábor (2016): A „szabályozatlan” kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? *Fundamentum*, 20(2–4), 37–55. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-16-2-4-03.pdf>

- MÉSZÁROS Gábor (2017): *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-disszertáció. Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- MOONEN, Toon – RIEMSLAGH, Jonas (2020): Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium. *Verfassungsblog*, 2020. március 25. Online: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-belgium/>
- NÉMETH Zoltán (2021a): Különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 358–375. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_16
- NÉMETH Zoltán (2021b): Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 549–562. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_25
- PETRUSKA Ferenc (2022): A lawfare tipológiája. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/16. Online: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_16_Petruska%20Ferenc_%20A%20lawfare%20tipol%C3%B3gi%C3%A1ja.pdf
- PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József (2021): A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom. A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 87–109.
- PONGRÁCZ Alex (2019): Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. In FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 19–28.
- RÁCZ András (2020): Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben. *Védelmi Tanulmányok*, 2020/3. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/kEbaw>
- SCHMITT, Michael N. (2017): *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316822524>
- SLAVIN, Erik (2015): Japan Enacts Major Changes to its Self-Defense Laws. *Stars and Stripes*, 2015. szeptember 18. Online: www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783
- SPITZER Jenő (2019): *Önvédelem versus terrorizmus. Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- SRIDHAR, Madabhushi [é. n.]: *Evolution and Philosophy behind the Indian Constitution*. Hyderabad: Dr. Marri Channa Reddy Human Resource Development Institute of Telangana. Online: www.mcrhrdi.gov.in/87fc/images11/4.pdf
- SULYOK Gábor (2002): Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 43(1–2), 99–136.
- SZAMEL Katalin et al. szerk. (2016): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Wolters Kluwer Kft.
- SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka (2021): A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 530–548. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_24

Felhasznált jogforrások

110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic
The Constitution of India. Online: www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15240/1/constitution_of_india.pdf#search=Introduction%20to%20Constitution%20of%20India
Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu
The Constitution of the Republic of Poland
Constitution of the Czech Republic
The Spanish Constitution
Code de la défense
Règlement de l'Assemblée nationale
La Constitution Belge
A Holland Királyság Alkotmánya
Oorlogswet voor Nederland
Coördinatiewet uitzonderingstoestanden
A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya
A Dán Királyság Alkotmánya
Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya

A tanulmánykötet szerzői

Dr. Balogh András József honvéd ezredes, jelenleg a Magyar Honvédség jogi szakmai előljárójaként a Honvéd Vezérkar jogi és igazgatási főnöke. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnökségi tagja. Korábbi beosztásaiban és álláshelyein volt többek között a Honvédelmi Minisztérium Jogi Főosztály vezetője, jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkára és a honvédelmi igazgatás fejlesztéséért felelős miniszteri biztos. Jogi szolgálata az ágazat közel minden területét érintette, alapvető fókusza azonban a honvédelmi normaalkotás, amelyben nem technikai végrehajtói munkát, hanem a van/legyen szemléletével mindig a hozzáigazítás lehetőségét látja.

Dr. Farkas Ádám PhD honvéd őrnagy, az NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos főmunkatársa. Számos honvédelmi, védelmi-biztonsági tárgyú, valamint kibertérrel és hibrid jelenségekkel összefüggő tanulmány és kötet szerzője. Szerkesztőségi, szerkesztőbizottsági tagsággal bír a *Hadtudomány*, a *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, valamint a *Szakmai Szemle* folyóiratoknál. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia Köztestületének, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos Tanácsának, valamint a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaságnak is.

Dr. Kádár Pál PhD honvéd dandártábornok, a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgatója, egyben az NKE Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője; a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság elnöke. Kutatási területe a Magyar Honvédség irányítása, a védelmi és biztonsági igazgatás, a különleges jogrend és válságkezelés szabályozása, valamint a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének kérdései. Számos szakcikk, tanulmány, könyvfejezet, tankönyvrész szerzője, konferencia előadója a Honvédség irányítási és vezetési rendszerével, a katasztrófavédelemmel és a különleges jogrendi szabályrendszerrel, hibrid hadviseléssel összefüggésben.

Dr. Kelemen Roland PhD a Széchenyi István Egyetem adjunktusa, az NKE tudományos munkatársa. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, a Magyar Történelmi Társulat, valamint a Hírközlési és Informatikai Tudományos Egyesület tagja. Kutatási tevékenysége felöleli a katonai igazságszolgáltatás történetét, a kivételes hatalom elméleti és történeti rendszereit, a sajtószabályozás első világháborús történetét és a kibertér biztonságának védelmi jogi kérdéseit. Munkássága elismeréseként elnyert Fulbright-ösztöndíjat (2021–2022), továbbá a Pallas Athéné Geopolitikai Alapítvány PhD-ösztöndíját, valamint három ízben a Nemzet Fiatal Tehetségeiért Ösztöndíjat. 2018-ban a honvédelem érdekében végzett kiemelkedő tevékenysége, áldozatos munkája elismeréseként a Honvédelemért Kítüntető Cím III. fokozatában részesült.

Dr. Keszely László PhD honvéd ezredes, a Magyar Honvédség nyugdíj előtti rendelkezési állományába tartozó hivatásos katona, 2022. július 1-jéig a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztály Speciális Objektumok és Létfontosságú Infrastruktúra Osztály vezetője, egyben főosztályvezető-helyettes. Tagja a Magyar Hadtudományi Társaságnak, valamint a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaságnak. Szakterülete, illetve tudományos kutatási területei a védelmi igazgatás, a válságkezelés, a kritikusinfrastruktúra-védelem, a nemzeti ellenálló képesség, illetve az e területekhez kapcsolódó oktatás és tudományos munka szervezése.

Dr. Petruska Ferenc PhD honvéd alezredes, egyetemi docens, az NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszék tanszékvezetője. 2001-ben az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, nappali szakon szerzett jogi diplomát, és katonai szolgálatát ugyanebben az évben a Magyar Honvédségben hivatásos tisztként kezdte meg. Kutatási területe a jogi hadviselés (lawfare), a fegyveres erők belföldi felhasználása, a veterán gondoskodás, valamint a vallásgyakorlás kereteinek jogi szabályozása. Ezeken felül hadijogot, a megszállás jogát, honvédelmi jogot és igazgatást is oktat, és a Honvéd Zrínyi Sportegyesület elnökeként széles körű gyakorlata van a sportjog területén. Szakmai célja a hadijog és a honvédelmi jog oktatásának bővítése a katonai felsőoktatásban és a négy kari honvédelmi igazgatási tanfolyamon, valamint szűkebb szakterületeinek nemzetközi kitekintésű és szintű kutatása. Legfontosabb törekvése a magyar katonai felsőoktatásban az említett kutatási eredmények és ismeretek nemzetközi szintre való felzárkóztatása.

Dr. Spitzer Jenő honvéd százados, katonai nemzetbiztonsági vonatkozású, valamint a honvédelmi ágazat szélesebb spektrumára kiterjedő kodifikációs és döntéstámogató szakterületeken végez jogi kidolgozó és előkészítő munkát. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja. Tudományos érdeklődése elsődlegesen nemzetközi jogi irányú: ius ad bellum témakörben jelent meg első monográfiája *Önvédelem versus terrorizmus* címmel, a ius in bello területén pedig a felfegyverzett drónok alkalmazásának kérdéseiről jelentek meg írásai. Mindezek mellett kutatómunkájának jelentős része irányul az információs társadalomra és az információs hadviselésre, valamint több írása szól a frankofón és a távol-keleti államok jogrendszereinek vizsgálatáról, különleges jogrendi, válságkezelési, nemzetbiztonsági és kiberbiztonsági aspektusokban.

Dr. Till Szabolcs Péter honvéd ezredes, 2023. január 1-jétől a Védelmi Igazgatási Hivatalba tartósan vezényelt katonaként látja el szolgálatát. Európa-jogi szakjogász, politológiából PhD-fokozattal rendelkezik. Volt Bibó-szakkollégista, a School of Government LUISS Guido Carli római magánegyetem és a NATO Védelmi Akadémia (NDC) végzettje. A Honvédelmi Minisztériumban látott el különböző beosztásokat a Jogi Főosztály jogelődjeinél és állami vezetői titkárságokon. Rómában a NATO Védelmi Akadémián vezetőképző kurzusok programjait szervezte. Rendszeresen tart órákat az NKE Honvédtisztképző és Hadtudományi Karán, kutatási területe a honvédelmi alkotmányosság és a különleges jogrendhez kapcsolódó védelmi és biztonsági reform. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság titkára.

Dr. Varga Attila Ferenc PhD honvéd ezredes, a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Igazgatási Főosztály főosztályvezetője, korábban a HM Védelmi Hivatal főigazgatója. A Magyar Hadtudományi Társaság, valamint a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja. Európa-jogi szakjogász, eredeti szakterülete a nemzetközi jog. Tudományos publikációi főként a nemzetközi jog aktuális kérdéseivel, a válságkezelés különböző aspektusaival, a különleges jogrendben történő működés problematikájával, a civil-katonai együttműködés lehetséges módozataival foglalkoznak.

Dr. Vikman László honvéd őrnagy, honvédelmi ágazati tapasztalatait a kodifikáció, a jogi döntéstámogatás, a művelettervezés, a kibervédelem és a katonai nemzetbiztonsági kérdések jogi vonatkozásai kapcsán, előkészítő és kidolgozó feladatok során, továbbá hazai és nemzetközi gyakorlatokon szerezte. Publikációi is a fenti témákban jelentek meg, kiemelhető ezek közül egy nemzetközi jogi szöveggyűjtemény – társszerzőségben Spitzer Jenővel –, cikke a művelettervezés jogi aspektusainak elemzéséről, illetve több összehasonlító jellegű tanulmány a különleges jogrend szabályozásáról, illetve a kiberbiztonság egyes kérdéseiről. A Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság tagja.

Vákát

Védelmi jogrendszerünk reformját a 2020 tavaszán elfogadott nemzeti biztonsági stratégia alapozta meg. Ugyanazon év decemberében az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását, 2021-ben a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt (az úgynevezett Vbö.-t) és az új honvédelmi törvényt, ezenkívül kiigazította a katasztrófavédelemről szóló törvényt (illetve minden védelmi jellegű jogszabály) rendelkezéseit is.

Jelen kötet célja a megváltozott jogi környezet bemutatása. Visszaigazolása annak, hogy a védelmi rendszer nemcsak az ismert, de a még nem ismert, csak sejtett kihívásokra is felkészül. A szerzők a honvédelem ügye iránt elkötelezett, a gyakorlati jogi szakmában tapasztalatokat szerzett gondolkodók. Ebből adódóan az egyes tanulmányok egy-egy adott kérdést eltérő nézőpontból elemeznek. Mindez ugyanakkor nem jelenti az egységes gyűjtemény belső önellentmondását, sokkal inkább egy-egy kérdéskör körüljárásával a téma különböző oldalainak megvilágítását.

ISBN 978-963-531-009-8



9 789635 310098