

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 ötvöztetésével 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. fogalom meghatározásai 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 válságreakálás 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. Értelemszerűen 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 Vbö. 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 Vbö. 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 Vbö. 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 Vbö. nem teszi feltétlenül szükségessé e dokumentum kiadását, valamint a Vbö. 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 Vbö. 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 Vbö. 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 fenyegetettségi 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 történésekhez, 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 képző 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 egyrészről 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 alapveti 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 fentiekén 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 szervezetrendszer, 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–orosz 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 felekként 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 hivatali 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. alapelvi 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 „beelőzték” 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 fokról 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 \(worldbank.org\)](#), [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 klaszikus 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 fókuszsa 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 örmesteri 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 Arisztotelészről 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
- Végso előterjesztői indokolás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez. *Indokolások Tára*, 2021/83, 1208–1222.
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végso előterjesztői indokolása (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)