

Farkas Ádám

Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése

Az Alaptörvény kilencedik módosításának az állam védelmi és biztonsági funkcióira rendszerszinten irányuló szükségszerű és lehetséges hatásainak áttekintése¹

Bevezetés

Az Országgyűlés 2020. december 15-én elfogadta Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítását (a továbbiakban: AT9M), amivel az állam védelmi funkcióira irányuló közjogi szabályozás tekintetében jelentős változásokat eszközölt. Az AT9M indokolásában a döntéshozó úgy fogalmaz, hogy „a módosítás a korszerűsítés és rendszerszintű megújítás mellett számos ponton többletgaranciákat épít be a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozásai keretei tekintetében is”.² Ebből úgy tűnik, hogy az AT9M a garanciák erősítését a korszerűsítés és a rendszerszintű megújítás mellett kívánta megvalósítani. Ebből következően azonban a védelmi és biztonsági funkciók ellátásának szervezeti, működési és szabályozási kereteit is szükséges megújítani a jogalkotói célok megfogalmazása alapján, méghozzá úgy, hogy azok egyszerre tegyék korszerűbbé és hatékonyabbá a védelmi rendszert, és erősítsék a jogbiztonságot az átláthatóbb és stabilabb szabályozással. Ez a cél – amihez az AT9M az alkotmányos szintű keretek átalakításával tette le az alapokat – üdvözlendő, és egy, a hazai kutatói közösség néhány tagja által direkt és indirekt módon, részben-egészben már javasolt³ reform lehetőségét vetíti előre, amelyet megerősített a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vb.) az új honvédelmi törvény, számos rendészeti tárgyú és „civil” közigazgatási kapcsolódású törvény módosításával. Ezek AT9M- és Vb.-fókuszú módosítása mellett azonban további átfogó felülvizsgálat, majd megfelelő rendeleti és közjogi szerveztszabályozói feladatszabás, továbbá egy valóban összehangolt és egységes működést megalapozó központi követelménytámasztás és koordináció lesz szükséges a jövőben.

A rendszerszint vonatkozásában azért lehetőségként célszerű a reformot megjeleníteni, mert maga az AT9M is erőteljesen különleges jogrendi fókuszú mind a rendelkezések,⁴

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

² Végző előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. *Indokolások Tára*, 2020/161, 1894.

³ A téma kapcsán lásd TILL 2017; KELEMEN 2019; CHRISTIÁN 2014; KÁDÁR 2020; FARKAS 2015; 2018b.

⁴ Lásd Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 2., 4–6., 9. és 11. cikkeit.

mind pedig az indokolás terén. Utóbbi – a fent idézett céltételezés előtt – a védelmi és biztonsági vonatkozások fő hatását így foglalja össze: „Az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósul a különleges jogrend alkotmányos szabályozásának reformja, ennek keretében pontosulnak a védelemmel és biztonsággal összefüggő alkotmányos kötelezettségek, a különleges jogrendi helyzetek változása révén az Országgyűlés kapcsolódó jogai, az országos népszavazási tárgykörök, a Magyar Honvédségre vonatkozó alkotmányos szabályozás, továbbá a katonai műveletekkel kapcsolatos döntéshozatal.”⁵ Annak előrebocsátásával, hogy e tárgykörök különleges jogrendi kapcsolódásaira még visszatérünk, legalább két okból megfelelőbbnek tűnik egy átfogó reform lehetőségével, de nem annak tényszerű bekövetkeztével számolni. Egyik oldalról a különleges jogrendi szabályanyag mind természete, mind hazai története és funkcionális jelentősége miatt egyértelmű, hogy közvetlenül kapcsolódik a normál jogrendi védelmi és biztonsági szisztémához,⁶ ami az AT9M-re épülő új szabályozási elemek hatálybalépésével szükségképpen kihat a normál feladatellátás kereteire is. Másik oldalról azonban látni kell, hogy egy átfogó reformhoz a törvényi és az alacsonyabb szabályozási szinteken – majd az indokolásban is megjelenített szervezeti és működési dimenziókban is – számos, a különleges jogrend szabályozásából közvetlenül nem – közvetetten viszont annál inkább – következő újítást végre kell hajtani ahhoz, hogy Magyarország védelmi és biztonsági rendszere tényleg szisztematikus reformon menjen keresztül.⁷ Ugy is mondhatjuk: az AT9M rendelkezéseiből biztosan következő változások mértéke és az elfogadással az Országgyűlés által is megerősített indokolás célmeghatározása közti fókuszkülönbség determinálja azt, hogy az átfogó reform lehetőségét üdvözljük, annak mikénti megvalósulását és lezárulását pedig majd a további jogalkotási, működésirányítási, szervezési és felkészítési döntések fényében értékeljük. Bízunk benne, hogy ezt a folyamatot jelen elemzés több más publikációval egyetemben⁸ érvekkel és gondolatokkal tudja támogatni.

E nyitott kérdések miatt szükségesnek látjuk tehát, hogy jelen tanulmány keretei között az állam védelmi és biztonsági funkcióinak rendszerszerű felfogása felől közelítve vizsgáljuk meg az AT9M potenciális hatásait, illetve azok viszonyulását egy szisztematikus védelmi és biztonsági reform kérdéséhez. Elemzésünk kapcsán kiemelendő, hogy az elsősorban a szabályozási és az amögött meghúzódó funkcionális vonatkozásokra helyezi a hangsúlyt. Természetesen már a bevezető gondolatokban ki kell emelni, hogy az AT9M elfogadása óta eltelt idő eseményei jelentős mértékben befolyásolják magát a reformfolyamatot mind tartalmi, mind pedig ütemezési értelemben. Ennek legszembetűnőbb példáját adja, hogy az eredetileg 2023. július 1-jére tervezett hatálybalépést a jogalkotó az Alaptörvény tizedik módosításával (a továbbiakban: AT10M) előrehozta 2022. november 1-jére a kapcsolódó törvények sokaságát is érintve. Ennél azonban még erőteljesebb fejlemény, hogy mind az AT9M elfogadását meghatározó Covid-világjárvány,

⁵ Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. *Indokolások Tára*, 2020/161, 1894.

⁶ A téma alapjainak jobb megértéséhez lásd NAGY–HORVÁTH 2021; CSINK 2017; 2022; JAKAB–TILL 2021; KELEMEN 2022a; 2022b; 2022c; FARKAS–KELEMEN 2020; FARKAS 2017a.

⁷ A téma kapcsán lásd FARKAS 2017b; 2018c; 2019.

⁸ Példaként lásd KÁDÁR 2021; TILL 2021; FARKAS 2021b.

mind az azóta háborús fázisba fordult orosz–ukrán konfliktus és annak tovagyrúzó gazdasági, humanitárius és geopolitikai hatásai egyik oldalról alátámasztották az AT9M elfogadása előtt a szakirodalomban is sürgetett reform szükségességét, másik oldalról azonban feltehetően a korábbi prognózisoknál lényegesen negatívabb környezettel állítják szembe a döntéshozót, illetőleg az állami szerveket és a társadalmat. Ez azért is emelendő ki, mert a témakör megértése kapcsán fontos előfeltevés, hogy az elmúlt évek képesség- és szervezetfejlesztései ellenére hazánkban a védelmi és biztonsági funkciók a társadalmi, politikai és tudományos diskurzusban még egyszerre jelentenek kritikus és kevésbé központi jellegű, félelmekkel és félelemkeltéssel, illetőleg az elhanyagoltságból következő hiányosságokkal terhelt témát.⁹ Akkor tehát, amikor az AT9M és az azzal megnyíló reformfolyamat lehetőségeit elemezzük, szükségképpen számot kell vetnünk azzal, hogy az annak megindításakor jellemző környezet negatív irányba változott, miközben a reform lehetőségének mélyebb megértéséhez és egyben sikerének előmozdításához szükséges személeti keretek az idő szűkében és a biztonsági fenyegetések kommunikációjának jellegéből adódóan sem tudtak jelentős, korszakos változáson átmenni.

Mindezek alapján jelen elemzésünk célja az AT9M által kiváltott konkrét hatások azonosítása mellett annak a megvilágítása is, hogy változó biztonsági környezet, illetőleg az ehhez kapcsolódó szemléletmódbeli változási kényszerek erőterében milyen további, közvetett hatások, cselekvési irányok várhatók az AT9M által megnyitott változási folyamat révén annak érdekében, hogy a Magyarországon megkezdett védelmi és biztonsági reform a 21. századi sajátosságokhoz jól alkalmazkodó rendszer kereteit tudja megadni.

1. Az AT9M védelmi és biztonsági rendelkezéseinek közvetlen hatásai

Az Alaptörvény szerkezetére figyelemmel az AT9M közvetlen hatásainak elemzése érdekében a szóban forgó rendelkezések fordított sorrendű elemzése mutatkozik célravezetőnek, hiszen ahogyan a különleges jogrendi szabályanyag az Alaptörvény végén található, úgy az AT9M 12 cikkéből a 11. módosítja ezt a szabályhalmazt, míg a 2., a 4–6. és 9. cikkek nagyrészt ebből következően hajtanak végre az új különleges jogrendi szabályanyaghoz igazodó változásokat. Ebben a tekintetben a jogforrásokat érintő 2. cikk, az Országgyűlés döntési jogköreit érintő 5. cikk, illetőleg a népszavazásból kizárt tárgyköröket érintő 6. cikk által generált változások részletes elemzésétől jelen sorok szerzője eltekint azok szövegpontosító jellege miatt.

A többi rendelkezés viszonylatában viszont fontos figyelembe venni, hogy amiképp a különleges jogrend szabályai a számozás logikáján túl tartalmilag is ráépülnek a normál jogrendre vonatkozó szabályokra, úgy kell látnunk a közvetlen hatások terén azt, hogy a különleges jogrendi súlyozású szabályozás terén milyen mértékűek a normál jogrendre irányuló rendelkezések. Fontos ugyanis hangsúlyozni, hogy a különleges jogrend anyaga nem egy alternatív jogrend lehetőségét teremti meg, hanem azt a célt szolgálja, hogy a különféle kirívó biztonsági események kezelése érdekében a normál jogrendtől eltérő

⁹ Ennek a helyzetnek a védelmi-biztonsági vonatkozásairól lásd FARKAS 2021a; 2022.

szabályok alkalmazását alapozza meg, de alkotmányosan determinált keretek között. A különleges jogrend ezen természetéből már önmagában is következik, hogy a különleges jogrendi szabályanyag változása szükségképpen magával hozza a normál jogrendi működés változásait is.

1.1. A Magyar Honvédség szabályozása

Mielőtt a különleges jogrendi súlyozású áttekintésbe belekezdenénk, előljáróban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az indokolásból már kiemelt különleges jogrendi tematizáltság a módosítások mindegyikére teljes mértékben nem húzható rá az indoklás ellenére sem. E körben elsőként a *Magyar Honvédség feladatrendszerét* kell értelmezni.

Tény ugyanis, hogy az AT9M 9. cikke a Honvédelmi Tanács 11. cikkel történő megszüntetése miatt korrigálja a Honvédség irányítására vonatkozó szabályozást, azonban a 45. cikk (3) bekezdésére irányuló módosítás túlmutat ezen a kérdésen. A (3) bekezdéssel ugyanis a jogalkotó kivezeti az alkotmányos szintről a haderő katasztrófavédelmi közreműködésének nevesített feladatkörét, és annak a helyére a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában a hatályos joganyagban már szereplő módon a kormány működésirányító jogkörének különálló megjelenítését helyezi el.¹⁰

Ez a változtatás nem kizárólag a különleges jogrendi szisztéma megújításával, sokkal inkább a normál jogrendi működés 2015 óta egyre inkább jellemző azon változásával ragadható meg, hogy bizonyos krízishelyzetek kezelésébe közreműködő jelleggel a Magyar Honvédség az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdésére figyelemmel sarkalatos törvényi szabályozással bevonható. Korábban hagyományosan ez a fajta feladatellátás az Alaptörvényben is nevesített katasztrófavédelmi közreműködésre szorítkozott, később azonban a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelésében való közreműködéstől a kiemelt létesítmények – és tartalmilag a kapcsolódó rendezvények – őrzés-védelmén át a veszélyhelyzet különleges jogrenddel nem feltétlenül együtt járó egészségügyi válsághelyzetig¹¹ bővült, és a jövőben számos további esetkörrel¹² is tovább gyarapodhat. Ez már önmagában indokolta, hogy a katasztrófavédelmi közreműködés alkotmányos megjelenítésétől eltekintsen a jogalkotó, hiszen az a többi feladathoz mérten vagy

¹⁰ A téma kapcsán lásd még TILL 2021a.

¹¹ A feladatmeghatározás tekintetében lásd például a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (1) bekezdés e), h), i) és k) pontjait.

¹² Ezt egyértelművé teszi a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben megjelenő összehangolt védelmi tevékenység intézménye és az annak ideje alatt a 76. § szerint elrendelhető feladatok védelmi és biztonsági szervek együttműködésével történő ellátása. Szintén ezt erősíti azonban a 2022. november 1-jével hatályba lépő, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény, különösen a feladatellátásra irányuló 59. § (1) bekezdés e), f), i), j), l) és m) pontjaival.

privilegizáltságot sugallhatna a jövőben, vagy adott esetben azt a kérdést is megnyithatná, hogy ha az Alaptörvény nevesít egy közreműködési formát, akkor az azon túliak mennyiben jeleníthetők meg a 45. cikk (5) bekezdése alapján a törvényi szinten.

Ez a módosulás tehát inkább az elmúlt évek normál jogrendi válságkezelési gyakorlatából és az új típusú biztonsági kihívások kezeléséből következik. Persze a Magyar Honvédség közreműködői szerepének rugalmasítását a különleges jogrendi szisztéma változása is szükségessé teszi, hiszen az AT9M hatálybalépésével kikerül a különleges jogrendi körből a terrorveszélyhelyzet, ami egyik oldalról beleérthető lesz a szükségállapot tényállásába, másik oldalról azonban lehetővé teszi azt, hogy bizonyos eszká-lációs szintig a terrorfenyegetést normál jogrendi keretben kezelje az állam, amihez a (2004–2005-ös madridi és londoni eseményeket követően) 2015-től kiújuló európai terrorhullám nyugat-európai példái alapján szükséges lehet a katonai erők bevonása is. Ezzel kapcsolatban kérdés lehet, hogy a Vbő. összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó felhatalmazásain túl kellhet-e a jövőben egy olyan felhatalmazás az új honvédelmi törvényben, amely összehangolt védelmi tevékenység nélkül is lehetővé teszi a rendőr-katona közös feladatellátást az olyan esetekben, ahol a fegyveres testületek kooperációján túl jelentős további – a polgárokat is érintő – válságkezelési intézkedés és ezzel összehangolt védelmi tevékenység kihirdetése nem szükséges. Ez a kérdés ugyan a tudományos diskurzusban már felmerült,¹³ de eddig nem akceptálták sem a honvédelmi, sem a rendészeti jogalkotás előkészítése során.

Érdemes azonban a közreműködés kereteinek *expressis verbis* megjelenítését mellőző változáson más irányból is elgondolkodni. Ezzel ugyanis a Magyar Honvédségre vonatkozó szabályozás még jobban illeszkedik az Alaptörvény szintjén a rendőrségre, illetőleg a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó szabályozáshoz, hiszen az alaprendeltetésen túli feladatok meghatározása egységesen – és kizárólagosan – sarkalatos törvényi körbe került az összes alaptörvényi szinten nevesített fegyveres testület viszonylatában. Ez pedig a Magyar Honvédség közreműködői fellépésének vitamentes szabályozása mellett azt is egyértelműsítheti, hogy mind a rendőrség, mind pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok sarkalatos törvényben meghatározott keretek között sajátos együttműködői lehetnek az ország katonai védelmének például egy katonai típusú normál jogrendi válságkezelés során, ha a jogalkotó ennek kereteit minden vonatkozó szabályozási szinten és témakörben megfelelően kialakítja. Ez például a katonai válságkezeléssel érintett területek, szaktevékenységek vonatkozásában a katonai érdekek elsődlegességét biztosító rendészeti és nemzetbiztonsági fellépés, támogatás kereteinek szükségességére vonatkozó kérdést is megnyithatja a hagyományos – normál rendben is létező – együttműködési formákon túl, de az új típusú biztonsági környezethez igazodó köztes vagy hibrid feladatellátási formák lehetőségének megvizsgálását is felvetheti a jövőre nézve például a kibertérrel kapcsolatban.¹⁴

¹³ Vö. FARKAS 2018b.

¹⁴ Példaként lásd az Egyesült Királyság Nemzeti Kiber Erőinek megoldását. Vö. FARKAS 2021c.

1.2. A katonai műveletekben való részvétel

A közvetlen, de nem kifejezetten különleges jogrendi hatások második ilyen témaköre az AT9M 10. cikke szerinti, *a katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéshozatal szabályainak módosulása*. Ez a NATO- és az EU-vonatkozások mellett az Országgyűlés által törvényben megerősített nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet döntésén alapuló alkalmazásra és más csapatmozgásra is kiterjeszti a Kormány döntési jogkörét.

Ezt az indokolás a regionális védelmi együttműködések esetleges további fejlődésével okolja meg,¹⁵ ami egyértelművé teszi az indokolás sommás megfogalmazása ellenére, hogy ez a témakör független a különleges jogrend kérdésétől. Ezt erősíti az is, hogy a csapatmozgások kérdést különleges jogrendi tekintetben rendezi a hadiállapot, illetve a hatályos szabályanyagban a rendkívüli állapot felhatalmazási köre is.

Szintén a témakör különállóságát tükrözi, hogy az nem a különleges jogrendi szabályanyag változásával együtt lép érvénybe, hanem 2020. december 23-ától már hatályossá vált. E téma kapcsán persze ki kell emelni, hogy az időközben tapasztalt biztonsági változások, különösen az orosz–ukrán háború és az arra adott NATO-reakciók, illetőleg ezzel összefüggésben a V4-együttműködésen belüli feszültségek jelentős változásként értékelhetők az AT9M elfogadásakor tapasztalt környezethez képest, amelyben potenciálisan inkább a V4, mint a CEDC (Central European Defence Cooperation – Közép-Európai Védelmi Együttműködés) jelenthette azt az irányt, amely idővel akár önálló együttműködési forma is lehetett volna.

Kiemelendő azonban, hogy a regionális együttműködések szerepében épp olyan gyorsan lehet újabb – erősödést hozó – változás a következő években akár a Balkán, akár az Oroszországhoz közel eső európai államok viszonylatában, mint amilyen gyorsan a V4-ek viszonylatában a szankciós politika miatti diszharmonia negatív változásokat hozott. További szempont az is, hogy bár az indokolás a regionális együttműködések helyezte fókuszba, annak funkciója értelmezést segítő csupán, vagyis nem korlátozza a normatív rendelkezés alkalmazását olyan esetkörökre, amelyek megfelelnek az új rendelkezésben szereplő kritériumoknak. Ehhez hozzá kell venni azt is, hogy az indokolások szakszerű elemzése és értelmezése során mindig a megalkotás idejének közegében kell értelmezni a lejegyzetteket, hiszen későbbi történelmi állapot visszavetítése egy korábbi időszakra vagy szakmaiatlan, vagy szándékolatlan félrevezető eredményre vezethet. Innen megközelítve tehát a korrekció az indokolás ellenére felfogható egy olyan hiány pótlásaként, ami a NATO- és EU-fókusz miatti merev megoldásból már régóta következett, de azt a jogalkotó eddig nem korrigálta. Ha tehát a rendelkezés változását nem pillanatnyi ismereteinktől és érzületeinktől vezérelve, hanem rendszerszinten közelítjük meg, akkor az inkább tűnik egy korrekciónak, mint az indokolásban szereplő együttműködési formákra kizárólagosan írt szabálynak.

¹⁵ Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításához. *Indokolások Tára*, 2020/161, 1897.

1.3. A különleges jogrend változásai miatt pontosított szabályok

A különleges jogrendi tematizáltság alól kivételt jelentő esetkörök mellett fontos rögzíteni, hogy vannak olyan rendelkezések, amelyek ugyan kifejezetten a különleges jogrendre vonatkoztatva változtak, azonban ennek a különleges jogrendi kategóriarendszert lekövető változásnak többlethozadékai is vannak Magyarország védelmi és biztonsági rendszerére nézve. Kifejezetten ezt a kört öleli fel az AT9M 4. cikke, amely a honvédelmi kötelezettségek viszonylatában jeleníti meg a változásokat.

A szövegszerű változás lényegében abból következik, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszerben a rendkívüli állapot elnevezése hadiállapotra módosul, illetőleg hogy a kategóriarendszerből kikerül a megelőző védelmi helyzet esetköre. Az AT9M 4. cikke ezeket a változásokat jeleníti meg a hadkötelezettséggel és a honvédelmi munkakötelezettséggel összefüggésben.

Ez egyik oldalról túlmutat a szövegpontosításon, hiszen a hadiállapot tényállása részint elnyeli a korábbi megelőző védelmi helyzet magasabb eszkalációs szintű felhívhatósági eseteit, részint pedig kibővül a fegyveres támadással hatásaiban egyenértékű cselekmények körével, vagyis bizonyos esetekben bővebb, mint a korábbi rendkívüli állapot, miközben a megelőző védelmi helyzet megszűnő és a hadiállapotba át nem emelt rendelkezéseire vonatkozóan szűkebb körre teszi lehetővé a két kötelezettségi forma felhívását.

Másik oldalról a módosítás szövegpontosításra építő jellege azt tükrözi, hogy szemben egyes európai államokkal, Magyarország az AT9M keretei között nem kívánt szakítani azzal a 2004-ben kialakított megoldással, hogy a hadkötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség felhívását a legsúlyosabb – katonai jellegű – különleges jogrend kihirdetéséhez kösse.

Hasonló tartalmat tükröz az AT9M 4. cikke kapcsán az is, hogy a módosítás nem érintette a polgári védelmi kötelezettség, illetőleg a gazdasági és anyagi szolgáltatás köreit, hiszen ezzel a jogalkotó úgy foglalt állást, hogy a szóban forgó kötelezettségeket továbbra is kizárólag honvédelmi, illetőleg katasztrófavédelmi érdekből tartja felhívhatónak. A honvédelmi kötelezettségeket érintő módosítás jellege és tartalma miatt tehát megállapítható, hogy a jogalkotó azokat továbbra is fajsúlyosan honvédelmi – szűkebb körben emellett katasztrófavédelmi – célú kötelezettségként kívánja szabályozni, vagyis ezek tekintetében a honvédelmi és katasztrófavédelmi körön túlmutató, a komplex biztonsághoz jobban igazodó átfogó megközelítésű védelmi és biztonsági szemléletet nem kívánja érvényesíteni. Ezt az értékelést a jövőben tovább fogja pontosítani az AT9M-re figyelemmel módosított törvényi keretek végrehajtására szolgáló rendeletek szabályanyaga, illetve azok a működési tapasztalatok, amelyek a normatív szabályozás mögött ezen kötelezettségek tervezése és begyakorlása terén is remélhetőleg hatékonyabb megoldásokhoz vezetnek.

1.4. A különleges jogrendi szabályrendszer

A közvetlen hatások körében egyértelműen az AT9M 11. cikke jelenti a legkiterjedtebb kört, hiszen ez lényegében újraszabályozza a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szintű szabályokat. Fontos azonban ismételt felhívni a figyelmet arra, hogy a különleges jogrendet érintő szabályváltozások közvetlen hatást gyakorolnak a normál jogrendi működésre is, így jelen keretek között nem az AT9M révén megváltozó alaptörvényi rendelkezések rendszerszintű hatásainak azonosítására fókuszálunk.

Ebben a megközelítésben elsődleges figyelmet érdemel, hogy a különleges jogrendi esetkörök száma hatról háromra csökkent az esetek egyidejű tartalomváltozása mellett, másik oldalról pedig az Alaptörvény a módosítást követően az esetkörök kapcsán a „hirdethet ki” megfogalmazást fogja használni. Ezen szóhasználat jelentősége abban ragadható meg a hatások vonatkozásában, hogy egyik oldalról egyértelműsíti, hogy politikai – ezen belül elsődlegesen kormányzati, majd országgyűlési – mérlegelés tárgya, hogy az Alaptörvényben felsorolt körülmények valamelyikének fennállása esetén kell-e élni a különleges jogrend intézményével vagy sem. Ennek a mérlegelésnek fontos hatása, hogy a különleges jogrend bizonyos körülmények beállta esetén sem szükségképpen hirdetendő ki, amiből az is következik, hogy a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszernek a lehető legmagasabb szintig képesnek kell lennie a szóba jöhető kihívások, fenyegetések, krízisek kezelésére.

E tekintetben tehát a feltételes módú kihirdetésből az is következik, hogy mind a normál jogrendi válságkezelés intézményi és szabályozási kereteit, mind pedig az abban részt vevő állami funkciók szabályanyagát és működését igazítani kell a biztonsági környezet változásaihoz. A normál jogrendi válságkezelés végső határát tehát lényegében a különleges jogrend alkotmányos természete adja, vagyis normál jogrendben az nem várható el, aminek akár a jogkorlátozások mértéke, akár a döntések dinamikája felől nézve a jogforrás-hierarchia és a hatalommegosztás normál jogrendi rendszere gátat szab.

1.4.1. Rendkívüli állapot helyett hadiállapot

A tartalomváltozás tekintetében a rendkívüli állapotot felváltó hadiállapot egyértelműen katonai arcélú, de a kortárs hadviselés nem katonai elemeket használó módozataira is reagálást biztosító tartalommal párosul, amely egyidejűleg elnyeli a kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség esetével a különleges jogrendek sorából kikerülő megelőző védelmi helyzet magasabb eszkalációs szintjét is.

Ez a tartalomváltozás egyik oldalról azt hozza magával a „hatásaiban külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény” megfogalmazás megjelenésével, hogy az ország védelmi és biztonsági rendszerének és ezen belül súlyozottan a honvédelem rendszerének normál jogrendben is hangsúlyt kell fektetnie a hagyományosan katonai fenyegetésekre való felkészülés mellett azokra a további lehetőségekre, amelyek hatásukban képesek hasonló mértékben sérteni Magyarország szuverenitását, de módszerükben nem feleltethetők meg a fegyveres támadás bevett értelmezésének.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy ezzel a megközelítéssel alaptörvényi szinten – igaz, indirekt módon, de – megjelenik a hibrid fenyegetések köre, illetőleg ezeknek a katonai típusú kezelése. Ez pedig arra tekintettel, hogy a különleges jogrend nem egy alternáló jogrend, hanem ha úgy tetszik, a normál jogrendi működés végső foka, a közjogi *ultima ratio*, azt is jelenti, hogy ezen fenyegetések kezeléséhez a normál jogrendi rendszerben ki kell alakítani a szükséges kereteket, képességeket és eljárásokat, amelyekre aztán szükség esetén a hadiállapot kihirdetésével a különleges jogrendből fakadó rendkívüli, de alapvetően jogi felhatalmazások ráépíthetők.

Ezt a megközelítést erősíti az is, hogy a megelőző védelmi helyzet esetkörének kivezetése és ebből a felhívási esetkörök legmagasabb szintjének hadiállapotba építése maga után vonja azt a következményt, hogy a megelőző védelmi helyzet többi esetkörének kezelésére a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszernek képesnek kell lennie. Figyelemmel arra, hogy a hadiállapot tényállásában a külső fegyveres támadás közvetlen veszélye szerepel, a megelőző védelmi helyzetben szereplő külső fegyveres támadás veszélye, ha úgy tetszik távlatos veszélye kapcsán politikai mérlegelés tárgya lehet, hogy az a háborús veszély kategóriájába mikortól értendő bele. E mérlegelés ellenére azonban szükségszerűnek mutatkozik, hogy a fegyveres támadás távlatos, potenciális – nem közvetlen – veszélyére való felkészülés normál jogrendi feladatként értelmezendő, ha az politikailag nem azonosítható a háborús veszély kategóriájával.

Szintén a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszer megerősítésének szükségessége felé mutat, hogy a hadiállapot a megelőző védelmi helyzetből nem olvasztotta magába valamennyi szövetségesi kötelezettség kezelését, hanem a kollektív védelemmel összefüggő kötelezettségekre fókuszál, vagyis az azon túli szövetségesi kötelezettségeket a normál jogrendi keretek között kell kezelni. Hasonló irányba mutat a váratlan támadás esetkörének kivezetése a különleges jogrendek sorából, ami egyik oldalról fegyveres támadásként is értelmezhető, illetőleg kapcsolódhat a kollektív védelmi kötelezettségekhez vagy a háborús veszély kategóriájához is, de másik oldalról egyértelműen szükségessé teszi, hogy a normál jogrendi keretek között is megfelelő reagálás legyen biztosítható erre az esetre, elvi szinten összhangba helyezve a váratlan támadás esetét a Magyar Honvédségnek az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti rendeltetésével.

Összességében nézve tehát a rendkívüli állapotot felváltó hadiállapot tartalmát, a hatások terén megállapítható, hogy a katonai típusú különleges jogrend egy szélesebb, illetve magasabb eszkalációs szintet tükröző fenyegetési palettát ölel fel, ami egyidejűleg azt is jelenti, hogy a normál jogrendi honvédelmi szabályrendszernek, illetőleg az összes kapcsolódó – de nem a honvédelmi ágazathoz tartozó – szabályanyagnak és működési rezsimnek szükségképpen fel kell készülnie a megváltozott, kiszélesedett, összetettebbé vált kihívások kezelésére. Ha ugyanis a normál jogrendi katonai, honvédelmi keretek, képességek, együttműködések nem alkalmazkodnak a különleges jogrendi szabályanyagban megjelenő újfajta kihívásmátrixhoz, akkor a különleges jogrend által biztosított rendkívüli – de alapvetően jogi jellegű – felhatalmazások nem tudnak mire épülni és megfelelő hatást kifejteni.

1.4.2. Szükségállapot

Hasonló következtetés ragadható meg a szükségállapot felhívási esetköreinek változása kapcsán. E körben egyrészt az alkotmányos rend megdöntésére irányuló cselekmények mellett a felforgatás esetkörének megjelenítése, másik oldalról pedig az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekményeket felváltó súlyos, jogellenes cselekmény kategóriája emelendő ki.

Közvetlen hatásként egyértelműen azonosítható, hogy a felforgatás megjelenése kiszélesítette a felhívás lehetséges körét, ami különösen a hibrid fenyegetések tekintetében lehet kiemelkedő fontosságú, mivel a destabilizációt szolgáló beavatkozások nem feltétlenül járnak együtt az alkotmányos rend megdöntésének célzatával, hiszen szolgálhatják az alkotmányos rend megtartása melletti politikai-hatalmi befolyásolást, átrendeződést is valamely – adott esetben külső – szervezett, stratégiai érdek mentén. Szintén a felhívhatóság kiszélesítése felé hat a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett cselekmények felváltása a súlyos, jogellenes cselekmények körével, ami meglehetősen tág kategória, azonban döntési lehetőséget biztosít az olyan rendkívüli károkat, hatásokat kiváltó cselekményekkel szembeni fokozott fellépésre is, amelyek nem érthetők bele a korábban bevett fegyveres vagy felfegyverkezett elkövetésbe. Típusosan ilyen lehet a kibertérből érkező nagy súlyú támadások esete, illetőleg az olyan információs műveletek, amelyek sokrétű, de nem fegyveres fellépés révén tudnak az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben, súlyosan fenyegető helyzeteket előidézni.

Kiemelendő a szükségállapot vonatkozásában, hogy az a terrorveszélyhelyzet kivételével párhuzamosan nem jelenít meg kifejezetten terrorspecifikus esetkört, ez azonban a korábbi értelmezéshez képest nem jelent változást, hiszen a terrorveszélyhelyzet a szükségállapot „előszoba-tényállásaként” is értelmezhető volt, ami nem zárta ki, hogy súlyos terrortámadások esetén szükségállapotot hirdessenek ki, csupán a fokozatosság elvén egy korlátozottabb felhatalmazásokkal és eltérő döntési centrummal párosuló alternatívát alakított ki jogi értelemben.

A szükségállapot felhívhatósági eseteinek bővítése kapcsán kiemelendő még, hogy azok tükrözik a biztonsági környezet változásait és abban a nem vagy nem elsődlegesen fegyveresen, felfegyverkezve elkövetett, mégis széles körű hatásokkal és károkkal járó fenyegetések kezeléséhez szükséges új keretek kialakítására való törekvést. Ez a változás ugyanis a normál jogrendi rendszerre is értendő, akárcsak a hadiállapot esetén, mivel a szükségállapot vonatkozásában is fenntartható, hogy az elsődlegesen rendkívüli jogi felhatalmazásokkal biztosít többletbeavatkozási lehetőséget a normál jogrendi védelmi és biztonsági architektúra hatóképesebbé tétele érdekében.

A szükségállapot új szabályai kapcsán, de az AT9M 9. cikkével összefüggésben kiemelendő hatás még, hogy a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályok kikerülnek az Alaptörvényből. Ez ugyanis tovább erősíti azt az érvet, hogy – megfelelő törvényi keretek között – a Magyar Honvédség nem katonai feladatokban való közreműködésének normál jogrendi kiszélesítése felé tett lépéseket a jogalkotó, amivel a felhasználás intézményének fenntartása nem feltétlenül lett volna konform. Ebből a változásból

az AT9M 9. cikkével együtt szemlélve azonban az is következik, hogy mind a Magyar Honvédség szabályozása, mind pedig a felkészítése tekintetében normál jogrendben is tervezni, készülni kell a nem katonai célú közreműködés különféle variációira, lehetőség szerint persze biztosítva a katonai védelem elsődlegességét, figyelemmel arra, hogy a Magyar Honvédség alaprendeltetését az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésében a jogalkotó nem változtatta meg.

1.4.3. Veszélyhelyzet

A módosuló különleges jogrendi szabályok közül a változás tendenciáit nézve a veszélyhelyzet sajátos utat járt be. Az AT9M a másik két esetkörhöz hasonlóan a rugalmasítás és a felhívási keretek tágítása felé mozdult el. Ennek szükségességét korábbi szakmai és tudományos felismerések is azonosították, azonban a COVID-19-világjárvány és arra tekintettel a veszélyhelyzet kihirdetése volt az, ami az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség eseteinek taxatív meghatározását egyértelműen meghaladottá tette.¹⁶ Erre figyelemmel az AT9M a veszélyhelyzet kihirdetését az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében teszi lehetővé a jövőre nézve.

A módosítás célja a felhívhatóság kiszélesítése mellett azt volt, hogy rugalmassá tegye a szabályozást, és akárcsak a hadiállapot és a szükségállapot tekintetében, itt is olyan kereteket adjon, amelyek a politikai mérlegelésen túl jogi okokból nem vezethetnek olyan helyzethez, amikor szükségszerű lenne a kihirdetés, de a szabályozás meghaladottsága miatt az alkotmányosan nem, vagy csak aggályosan lehetséges. A Covid-19-járvány erre nehezen kikezddhető példaként hívható fel, de az eltelt időszak tapasztalatai alapján a humanitárius katasztrófa, egy nem várt, de történelmileg messze nem kizárható módon előálló kiterjedt és az ellátásbiztonságot veszélyeztető gazdasági válság, esetleg egy technikai alapú – de nem feltétlenül ipari, hanem például pénzügyi vagy digitalizációs jellegű – ellátási krízis esetköreivel is érdemes számolni a mindinkább technikai és globális gazdasági függőségek hálójában működő világunkban. Ezen esetekre ugyanis a korábbi szövegezés nem adott volna megfelelő kereteket.

Az AT9M szerinti, rugalmasított szabályozás közvetlen hatásaként egyértelműen azonosítható, hogy az annak működési alapját adó normál jogrendi szabályozási, intézményi és működési rend tekintetében is jelentősen ki kell szélesíteni a reagálás kereteit, amelyekre szükség esetén a veszélyhelyzeti szabályozás ráépíthető. E körben ki kell emelni, hogy bár korábban a veszélyhelyzet törvényi szintű részletszabályait a katasztrófavédelemről szóló törvény adta, amelynek helyébe egységes keretként az AT9M elfogadása után kidolgozott és elfogadott védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény lép, a veszélyhelyzet kihirdetési eseteinek rendkívüli kiszélesítése nemcsak a hagyományos háttérfunkcióként értelmezett katasztrófavédelemre nézve

¹⁶ A téma kritikus megközelítése kapcsán lásd TORDAI 2020; MÉSZÁROS 2019; HORVÁTH 2020.

jelent felülvizsgálati és fejlesztési kötelezettséget, hanem mindazon állami funkciókra és szabályozási területekre is, amelyek az új keretrendszerbe beleérthetők, és az AT9M indokolására figyelemmel célszerű és szükséges, hogy hatékonyabb normál jogrendi válságkezelési keretet kapjanak, valóban kivételes eszközzé téve a különleges jogrendet és ennek részeként a veszélyhelyzetet.

A rendszerszerű reform viszonylatában, amit az AT9M megindított, a veszélyhelyzet utóbb – az orosz–ukrán konfliktus háborús szakaszba lépése miatt – az AT10M rendelkezései folytán azonban Janus-arcúvá változott. A Kormány ugyanis a Covid–19-járvány ideiglenes enyhülése, de párhuzamosan a háború humanitárius és gazdasági hatásai miatt szükségesnek ítélte a veszélyhelyzet fenntartását, ami a korábbi szabályokkal – az AT9M hatálybalépése előtt – nem lett volna alkotmányosan védhető. Erre figyelemmel az AT10M egyik oldalról előrehozta az AT9M alapján 2023. július 1-jével életbe lépő rendelkezések hatálybalépését 2022. november 1-jére, másik oldalról pedig már a hatályos Alaptörvényben is módosította a veszélyhelyzet tényállását a kommunikációban „háborús veszélyhelyzet” néven emlegetett újbóli veszélyhelyzet-hirdetés érdekében. Az AT10M azonban nemcsak előrehozta az AT9M szerinti rugalmas – tehát a „háborús veszélyhelyzetre” is alkalmazható – szövegváltoztat hatálybalépését, hanem mind a hatályos, mind pedig az AT9M szerinti változatban módosította azt. Az új veszélyhelyzeti tényállás tehát „szomszédos államban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén”, illetve a következmények elhárítása érdekében hirdethető ki. Ez a hatályos szöveg taxatív felsorolási rendszerében még érthetőnek mondható megoldás is, hiszen ezzel a hatályos szöveget a szükségnek megfelelően korrigálja, miközben az AT9M szerinti szövegezés hatálybalépése nem bomlik meg a közös szabályokra is tekintettel. Ami azonban már az AT9M rugalmasító tendenciájához mérten egy köztes megoldás felé való elmozdulást eredményezett, az az, hogy az AT10M rendelkezései alapján az AT9M szerinti új veszélyhelyzeti tényállás is eltérő szövegezéssel lép hatályba 2022. november 1-jével, ami a következő: „A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.” Ez a megfogalmazás egyik oldalról megtartja a rugalmasító szövegezést és a példálózó jelleget, másik oldalról azonban a módosítás pillanatában kezelést igénylő kihívást szimbolikusan kiemeli a példák közül, és önálló esetkörre teszi.

Ez a szemléleti jelleg a régi – konkretizáló – szövegezés részleges visszavezetésén túl a közvetlen hatások kapcsán azt a kérdést is megalapozza, hogy a „háborús veszélyhelyzetnek” alapot adó esetkör, mint önálló esetkör, igényel-e megkülönböztetett kezelést a különleges jogrendi működésnek alapot adó normál jogrendi szabály-, intézmény- és működési rend tekintetében, és ha igen, akkor az hogyan is lesz kellő tisztázottsággal

kezelhető a honvédelmi és a katasztrófavédelmi ágazati szabályozás, illetőleg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolását szolgáló ágazatközi szabályozás viszonylatában. Mindezt érdemes kiegészíteni azzal, hogy eközben a háborús veszélyhelyzettel összefüggő koordinatív feladatokat – részben-egészben – a nemzetbiztonsági operatív törzs látja el,¹⁷ amely fordulatot tovább fokozhatja a 2022-es kormányalakítást követően a Nemzetbiztonsági Kabinetet felváltó Védelmi Tanács szerepe, illetőleg a Vbő. hatálybalépésével megjelenő nemzeti eseménykezelő képesség jövőbeni kialakítása és tételes feladatkör-meghatározása.

1.5. Az alaptörvényi szintről nyíló közvetlen hatások áttekintése

Az előzőekben leírtakat egybevetve úgy vélem, hogy az AT9M és ahhoz kapcsolódva az AT10M közvetlen hatásaival összefüggésben nem csak arra kell figyelmet fordítani, hogy nagyobb részben a különleges jogrend szabályanyaga megújult és rugalmasabbá, megítélésem szerint korszerűbbé vált. Az is kiemelkedő fontosságú, hogy az alaptörvényi szintű szabályozásban történt változások közvetlen fejlesztési követelményeket indukálnak a kibővített kihívásmátrix kezelésére hivatott állami funkciók, szabály- és intézményrendszerek, illetve viszonyok tekintetében is, hiszen a különleges jogrend elsődlegesen jogi értelemben biztosít rendkívüli felhatalmazásokat, amelyek akkor alkalmazhatók kellő hatékonysággal, ha a normál jogrendi funkcionális rendszer és annak keretei is lépést tartanak a változásokkal.

A közvetlen hatások körében tehát egyik oldalról a katonai karakterű szervek¹⁸ – és nem csak, de a korábbi alkotmányos korlátok miatt szimbolikus jelentőséggel mégis megkülönböztetetten a Magyar Honvédség – közreműködési feladatainak, ezek „civil” kooperációs kereteinek és ebből következően is a normál jogrendi válságkezelés és működés megújításával mindenképp számolni kell. Ez pedig sok tekintetben – ahogy erre az előzőekben is utaltam – túlmutat az AT9M után elfogadott törvényeken, mivel rendkívül széles szabályozási és működési szférákat érint. Másik oldalról azonban a különleges jogrendi szabályozás változása, rugalmasabbá válása szükségképpen magával kell hogy

¹⁷ Lásd a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről szóló 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat.

¹⁸ Kutatásaim során egyik fő munkafogalmam a katonai karakterű szervek fogalma volt korábban. Katonai karakterű szervek alatt a legitim, szabályozott, monopolizált és szervezett állami erőszak érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jellegben működő testületeket értem. Ez a kategorizálás ebben a formában nem tesz különbséget sem aszerint, hogy az adott szervezet fő funkciója belső vagy külső védelmi, sem aszerint, hogy mely védelmi ágazathoz tartozik a szervezet, sem pedig aszerint, hogy a szervezet beleérthető-e valamelyik már használt, bevett – de nem ritkán vitákkal terhelt – fogalmi körbe, mint amilyen a fegyveres erő, a rendészeti szervek, rendvédelmi szervek vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok. Fontos azonban kiemelni, hogy ez egy rendszerező, tehát tudományos, elméleti fogalom, és nem egy alternatíva a katonai, nemzetbiztonsági, illetve rendészeti szervek legális fuzionálására.

hozza közvetlen hatásként a normál jogrendi működés megerősítését, hiszen a különleges jogrend arra jogi többletként épül rá, továbbá a különleges jogrend természetén túl az AT9M indokolása is rögzíti, hogy ezeket a rendkívüli felhatalmazásokat kivételes és végső eszközként kívánja a jogalkotó fenntartani, ami a változó és negatív biztonsági környezet ellenére idővel azt teszi szükségessé, hogy a normál jogrendi védelmi és biztonsági rendszert jelentős mértékben megerősítse.

Ez utóbbi gondolatra figyelemmel célszerű jelen keretek között a közvetett védelmi és biztonsági hatásokra is kitékinteni az AT9M és az azzal meginduló védelmi és biztonsági reform kapcsán, hiszen a szóban forgó szabályrendszer, a kapcsolódó intézmények és képességek, az ezekkel összefüggő állami döntés-előkészítés és döntéshozatal, illetőleg mindezeknek a társadalmi támogatottsága és kapcsolódásai együtt alkotnak hatékony egészet. Ennek az egésznek a korszerűségéhez és hatékonyságához pedig, úgy vélem, fontos, hogy a direkt és jól azonosítható hatások és kapcsolódások mellett azonosítsák, idővel pedig lehetőleg fejlesszék azokat a kérdésköröket is, amelyek csak közvetett módon rajzolódnak ki az AT9M szabályaiból.

2. Az AT9M védelmi és biztonsági rendszerre gyakorolt közvetett hatásainak áttekintése

A különleges jogrendi kategóriarendszer változtatásai szükségképpen visszahatnak a normál jogrendi működésre. Az államnak ugyanis általános védelmi és biztonságszavatolási kötelezettsége van.¹⁹ Ezzel egybevetve a különleges jogrendi esetköröket, azt is mondhatjuk, hogy a különleges jogrend kihirdetését lehetővé tevő védelmi és biztonsági eshetőségek olyan elkülönített vagy kiemelt védelmi feladatrendszereket jelölnek meg, amelyekhez a jogalkotó alkotmányosan sajátos lehetőségeket és garanciákat is társított. Ebből a megközelítésből azonban az is következik, hogy minden más, az állam általános védelmi kötelezettségébe tartozó eshetőségre normál jogrendben kell tudni választ adni.

Így megközelítve a kérdést, az AT9M egyrészről a különleges jogrend kategóriájába már nem tartozó nevesített fenyegetések kezelését értelemszerűen visszautalta a normál jogrendi fellépés körébe. Ezt támasztja alá expressis verbis az is, hogy a váratlan támadás korábban különleges jogrendi esetkörét az új honvédelmi törvény már normál jogrendi, de sajátos eshetőségként kezeli. Kevésbé direkt, de materiális megközelítésben talán elfogadható igazolásként ragadható meg az is, hogy a megelőző védelmi helyzet alacsonyabb eszkalációs szintű eshetőségei is normál jogrendi körbe kerülnek a módosítással, ami szükségszerűvé tette a honvédelmi veszélyhelyzet normál jogrendi válságkezelési kereteinek honvédelmi válsághelyzet elnevezés alatti megerősítését.

¹⁹ Magyarország Alaptörvényének 1. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” A téma kapcsán lásd még SULYOK 2009; FARKAS 2018a.

Az AT9M egyik fő közvetett hatásaként tehát nem földtől elrugaszkodott kiemelni azt, hogy a különleges jogrendi keretrendszerből kikerülő eshetőségek kapcsán a módosítás szükségessé tette a normál jogrendi feladatellátás és különösen a normál jogrendi válságkezelés rendszerének a megújítását, újragondolását. Ennek első – ernyőszerű – lépését az összehangolt védelmi tevékenység Vbő. általi szabályozása adta meg, amely a biztonság komplex megközelítésére építve teszi lehetővé az összkormányzati fellépést igénylő, de különleges jogrend kihirdetését még nem indokoló válságok kezelése esetén a reagálást és ennek részeként sajátos intézkedések bevezetését. Itt persze felvethető az a kérdés, hogy ha a jogalkotó az összehangolt védelmi tevékenység esetére sajátos rendeleti intézkedések bevezetését teszi lehetővé – hasonlóan az egészségügyi válságkezelési szabályok megújításához –, akkor az összehangolt védelmi tevékenységet miért nem alaptörvényi szinten alapozták meg a Kormány sajátos rendeletalkotási jogköreire figyelemmel.

Rendszerszinten azonban fajsúlyos vonatkozás az is, hogy miközben az eddig meglévő normál jogrendi válságkezelési módozatok fennmaradtak a jogrendszerben, és azok mellé új elemként került be az összehangolt védelmi tevékenység, a reform részeként lesz-e egy olyan következő lépcső, amely a normál jogrendi válságkezelés szabály- és fórumrendszerét vonja felülvizsgálat alá és teszi átláthatóbbá, ezáltal pedig alkalmazhatóbbá. E tekintetben ugyanis látni kell, hogy az AT9M különleges jogrendi esetköröket számszerűen mérséklő lépése az átláthatóságot, az alkalmazhatóságot, ezáltal pedig a tervezhetőséget és a felkészülés hatékonyabbá tételét is szolgálja. Ha azonban ez a változás a normál jogrendi válságkezelés terén a rendszer még bonyolultabbá válásához vezet, akkor rendszerszinten kérdésessé válik a reform eredményessége ezen a téren. Az alkalmazhatóság és hatékonyság kérdései mellett pedig az AT9M közvetett hatásai körében elvi jelentőségű, ha úgy tetszik, jogállami kérdésekre is figyelmet kell fordítani, hiszen a válságkezelés rendszerszintű felülvizsgálata nélkül nehezen lesznek kezelhetők azok a vádak, amelyek a különleges jogrend alkalmazásának elhúzódásától a célhoz kötöttség megkérdőjelezésén át a válságkezelési és különleges jogrendi rendszer hatékonysági kritikájáig terjedő széles körre irányulnak²⁰ e tekintetben.

Az AT9M kapcsán megfogalmazott fokozatossági cél közvetett hatásaként felvethető tehát, hogy mind a különleges jogrend, mind pedig a normál jogrendi válságkezelés – egyszerűsítést igénylő – esetkörei kivételes eszközök legyenek. Ez a kivételesség akkor érhető el, ha a védelem és biztonságsvavatolás normál jogrendi működési keretei, megoldásai, intézményei is megújulnak, és igazodnak a változó környezethez. E tekintetben például megfontolás tárgyává tehető az illegális migráció kezelése kapcsán, hogy szükséges-e még időről időre meghosszabbított tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel kezelni a több mint fél évtizede fennálló kihívást, vagy esetleg az érintett állami funkciók normál működési kereteinek megfelelő szabályozással ez a helyzet már válságsszabályok nélkül is kezelhető lenne? Hasonló kérdésként vethető fel az is, hogy a terrorizmus elleni fellépés tekintetében a terrorveszélyhelyzet különleges jogrendi kategóriájának megszüntetésére

²⁰ Lásd például GÁRDOS-OROSZ–LŐRINCZ 2021; MÉSZÁROS 2018; 2022; SZENTE 2020; SZENTE–GÁRDOS-OROSZ 2022; KÁDÁR–HOFFMAN 2021.

figyelemmel milyen normál jogrendi funkcionális szabályok szükségesek ahhoz, hogy a már meglévő terrorellenes intézményrendszer esetleges további korrekciókkal – például a rendőri-katonai együttműködés sajátos szabályaival – alkalmassá váljon arra, hogy csak a legsúlyosabb fenyegetettség szinteken tegyen szükségessé normál jogrendi válságkezelést vagy különleges jogrendet. Ugyanezek a kérdésfeltevések és vizsgálatok a pillanatnyilag rendkívül aktuális energetikai krízisek kezelése vagy az egészségügyi válság szabályozás tekintetében is időszerűek lesznek az AT9M és a Vbő. hatálybalépése után, amennyiben ténylegesen egy komplex védelmi és biztonsági reform megvalósítása a cél. Kiemelendő persze ezzel kapcsolatban, hogy a válságkezelési sajátosságok számos olyan területet érintenek, amelyek nem a hagyományos védelmi és biztonsági funkciók körébe sorolhatók, hiszen az elmúlt időszak válságkezelése során kiemelkedő fontosságú volt mások mellett a válsághelyzeti beszerzések, szerződéses viszonyok, államháztartási döntések, különféle korlátozások vagy épp moratóriumok sokasága. A valóban fokozatosságra épülő védelmi és biztonsági rendszer kiépítése és ezen belül a válsághelyzeti és a különleges jogrendi felhatalmazások kivételes alkalmazására való törekvés körében tehát ezen kapcsolódások felülvizsgálata és szükség szerinti megújítása is napirendre kell hogy kerüljön.

2015–2016-ban az európai terrorhullám, később a Covid–19, napjainkban pedig az orosz–ukrán háború és a részint ezzel összefüggő, részint ettől független gazdasági és ellátási kihívások fémjelzik a biztonsági környezetet. Ezek szinte mindegyikére nézve az AT9M azt az utat körvonalazta, hogy az eszkaláció magas foka teszi szükségessé és lehetségessé a különleges jogrendek valamelyikének kihirdetését. Ebből azonban az is következik, hogy az eszkaláció alacsonyabb szintjeire nézve normál jogrendi megoldások kellenek. Ez pedig azt feltételezi, hogy a védelmi és biztonsági reform valamely későbbi lépcsőjében szükségessé válik a normál jogrendi szabályrendszer komplex – tehát az AT9M-mel és a Vbő.-vel való összhang biztosításán messze túlmutató – felülvizsgálata. Erre a fázisra a biztonsági kihívás és fenyegetés mátrix nemzetállami szintű kezelése mellett jelentős hatással lesz feltehetően a NATO törekvéseinek sokasága, vagy az EU alapvető jogok gyakorlását is érintő fellépéseinek fokozódása.²¹ A normál működés felülvizsgálatára javasolt későbbi fázis tekintetében azt is célszerű figyelembe venni, hogy az AT9M már érdemben reagál több technológiafejlődésből következő kihívásra, aminek közvetett hatásaként számításba veendő az is, hogy a diszruptív technológiák által dominált fenyegetésekkel szembeni esetleges különleges jogrendi fellépés hatékonyságához az ilyen eseményekkel és cselekményekkel szembeni fellépés normál jogrendi eszköz-, eljárás- és intézményrendszerének korszerűsítése is szükséges. Ez utóbbi esetkör pedig a technológia dinamikus fejlődése miatt nem egy egyszeri szabályozási felülvizsgálattal, hanem annak ciklikus megismétlésével valósítható csak meg.

²¹ Erre példaként ragadható meg a terrorista tartalmak online elérésének korlátozása vagy az orosz–ukrán háború kapcsán az orosz médiatartalmak eléréskorlátozása, amelyeket feltehetően a jövőben további döntések követnek majd az újabb és újabb kihívások, illetőleg fenyegetések kezelése érdekében.

A biztonsági kihívás- és fenyegetésmátrixhoz közvetlenül kapcsolható hatások mellett szükségszerű felhívni az AT9M közvetett hatásaira vonatkozóan arra is a figyelmet, hogy az előttünk álló időszakban – remélhetőleg a védelmi és biztonsági reform következő fázisaként – célszerű lehet áttekinteni például a garanciális szabályok és a döntéshozatali folytonosság érvényesítéséhez szükséges szabályozási keretek megfelelőségét. E tekintetben az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság működési szabályai például a távsvavazás – megfelelő védettség melletti – biztosíthatósága kapcsán éppúgy számításba vehetők, mint a különféle közjogi méltóságok helyettesítésének kérdése és szabályozottsága, ez utóbbi például a különleges jogrendi döntéshozatal és a kormányzás folytonossága szempontjából is kiemelkedő fontosságú lehet. E tekintetben arra is rá kell mutatni, hogy e kérdések áttekintése, rendezése nemcsak szabályozási és elvi kérdés, hanem bizonyos esetekben – például a védett távsvavazás vonatkozásában – komoly képességfejlesztési, -fenntartási és védelmi-biztonsági funkcionális kérdés is.

Összegzés

Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése és ezen belül a módosuló rendelkezések alacsonyabb szintű szabályozásra, szervezésre, felkészülésre és működésre irányuló közvetlen és közvetett hatásainak áttekintése alapján jól látható, hogy az AT9M módosításai csak prima facie különleges jogrendi karakterisztikájúak, mivel a mögöttes tartalom sokkal szerteágazóbb hatásokat fejt ki a jog- és államrendszerünkre. A magam részéről ennek a tárgykörnek az elemzése kapcsán fontosnak tartottam, hogy olyan praktikus, még rendezésre váró kérdésekre is ráirányítsuk a figyelmet, amelyeknek a jövőbeni tisztázása nélkül széles körű, hangzatos és komoly elvi elemzések sokaságát el lehet ugyan végezni, de nem biztos, hogy azok egy újabb konkrét kihívás kezeléséhez a szükséges megoldásokat is tudják biztosítani.

Álláspontom szerint az AT9M elfogadásával, majd számos törvény ezzel összefüggő megalkotásával a lehetősége vagy az első fázisa nyílt meg egy átfogó védelmi és biztonsági reformnak Magyarországon. Ennek a reformnak a kiteljesedése azonban nagyban függ attól, hogy az AT9M által kijelölt célok és szerteágazó közvetett és közvetlen hatások eredői mentén valósul-e meg az alacsonyabb szintű szabályozás a jövőben, illetve attól is, hogy a szabályozás mellett megvalósul-e egy tartalmi, intézményi és működési felülvizsgálat, illetve összhang és koordinált követelménytámasztás is a védelmi és biztonsági rendszerben. Ennek a legszükségesebb intézményi feltételei az AT9M, a Vbő. és különösen az abban megjelenő, a komplex biztonsághoz igazodó összehangolásban kulcsszerepet játszó védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének feladatrendszereivel biztosítottak. Ezek mellett azonban a szükséges és elégséges szint eléréséhez a már meglévő feltételek gyakorlatba való átültetése során olyan új szemlélet kell, amely a működő és bevált elemeket megtartva, de a szükséges újításokat végrehajtva, a komplex biztonságból eredő ágazatközi feladatok terén egységes követelményrendszert és támogató koordinációt kialakítva valódi és tartalmi megújításra törekszik.

Megítélésem szerint az AT9M által megnyitott változási lehetőség és különösen a szabályozás rugalmasítása megfelelő garanciákat is igényel, amelyeknek elsősorban a működési folyamatokhoz kell igazodniuk, és a változási tényezőket figyelembe vevő dinamikus kontrollt kell szavatolniuk. Fontos lenne azonban az is, hogy a lehetőségként megnyílt védelmi és biztonsági reform egy átlátható, jól alkalmazható és a rugalmasság révén lehetőleg időtálló szabályozást alakítson ki, amely a jogbiztonság erősítése mellett a jogalkalmazók tervezési, felkészülési és végrehajtási feladatait is segíti. Egy folyamatosan, esetről esetre, krízisről krízisre változó szabályozás ugyanis nem segíti a következetes és hatékony alkalmazást, sokkal inkább bizonytalanságot generál, ami az alkalmazás motiváltságára és eredményességére egyaránt visszavetülhet. Innen nézve tehát az AT9M-mel megnyílt reform lehetősége elvi, rendszertani értelemben is messze túlnő az első ránézésre domináns különleges jogrendi tematikán. Ennek viszont fontos hatása az, hogy a reform kiteljesítéséhez jóval kiterjedtebb elemző-értékelő és fejlesztő munka lesz szükséges mind az alkalmazók, mind a központi koordinációban részt vevők, mind pedig a szakmai és tudományos szakértők tekintetében. A lehetőség adott; az, hogy élünk-e vele, nagyrészt azokon áll, akiknek a folyamat további sorsára nézve döntéselőkezdítői és döntéshozói lehetőségük van.

Felhasznált irodalom és forrásjegyzék

- CHRISTIAN László (2014): A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai. *MTA Law Working Papers*, 2014/43. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/mtalwp/2014_43_Christian.pdf
- CSINK Lóránt (2017): Mikor legyen különleges a jogrend? *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 7–16. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
- CSINK Lóránt (2022): Alapjogok a különleges jogrend idején. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/6. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/0BTZZ>
- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 2015/18. Online: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf
- FARKAS Ádám (2017a): A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. *Iustum Aequum Salutare*, 13(4), 17–29. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/02_FarkasA_IAS_2017_4.pdf
- FARKAS Ádám (2017b): Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 5(1–2), 103–124. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00007/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2017_1-2_103-124.pdf
- FARKAS Ádám (2018a): A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 6(1), 7–28. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00008/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2018_1_007-028.pdf
- FARKAS Ádám (2018b): Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. *Vélemények a katonai jog világából*, 2018/3. Online: <http://real-eod.mtak.hu/11675/1/2018-3-Farkas.pdf>

- FARKAS Ádám (2018c): Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. *Honvédségi Szemle*, 146(4), 20–32. Online: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/359/343>
- FARKAS Ádám (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám (2021a): A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14(4), 22–28. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/1888937>
- FARKAS Ádám (2021b): Kérdések és lehetőségek a védelmi és biztonsági szabályozás kibontakozó reformjának margójára. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben – húsz éves a Szent László napi konferencia*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 29–37. Online: www.pecshor.hu/periodika/XXIII/farkas.pdf
- FARKAS Ádám (2021c): Kibertér művelet: hírszerző, rendészeti és katonai műveletek elegye? Gondolatok az angol National Cyber Force kapcsán. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2021/1. Online: https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/1_2021_MIC_RP.pdf
- FARKAS Ádám (2022): *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2020): *Székülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér szerk. (2021): *Jogi diagnózisok II. A COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- HORVÁTH Attila (2020): A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – Mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. *Közjogi Szemle*, 13(4), 17–25. Online: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/8050725>
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2021): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-ORAC, 437–484.
- KÁDÁR Pál (2020): A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(4), 7–33. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00015/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_4_007-033.pdf
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/Sxdzj>
- KÁDÁR Pál – HOFFMAN István (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban. *Közjogi Szemle*, 14(3), 1–11. Online: http://real.mtak.hu/134755/1/KJSZ_202103_1-11o.pdf
- KELEMEN Roland (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira. In BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest: Gondolat Kiadó, 9–35.

- KELEMEN Roland (2022a): A jogállami kivételes hatalom gyökerei és az eredeti modellek kialakulása. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/4. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/66re9>
- KELEMEN Roland (2022b): A kivételes hatalom elméleti rendszere. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2022/3.
- KELEMEN Roland (2022c): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- MÉSZÁROS Gábor (2018): *Alkotmányosság válságban? Különleges helyzetek és kezelésük modelljei az alkotmányos demokráciában*. Budapest: Menedzser Praxis Kiadó.
- MÉSZÁROS Gábor (2019): Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? – Avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. *Fundamentum*, 23(3–4), 63–72. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/onlinefirst/meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf>
- MÉSZÁROS, Gábor (2022): Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception. *MWP Working Paper*, 2022/1. Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/73746/MWP_WP_Meszaros_2022_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- SULYOK Gábor (2009): 5. § [Védelmi kötelezettség]. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I*. Budapest: Századvég Kiadó, 306–321.
- SZENTE Zoltán (2020): A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61(3), 115–139. Online: https://epa.oszk.hu/04100/04129/00029/pdf/EPA04129_allam-es_jogtudomany_2020_3_115-139.pdf
- SZENTE, Zoltán – GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina (2022): Using Emergency Powers in Hungary: Against the Pandemic and/or Democracy? In KETTEMANN, Matthias C. – LACHMAYER, Konrad (szerk.): *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Oxford: Hart Publishing, 155–178.
- TILL Szabolcs (2017): A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, (4), 55–75. Online: www.ias.jak.ppke.hu/20174sz/05_TillSz_IAS_2017_4.pdf
- TILL Szabolcs (2021a): A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/1. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/hBoPi>
- TILL Szabolcs (2021b): Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/19. Online: <http://ludovika.lnkiy.in/ehC2g>
- TORDAI Csaba (2020): A közjog határai járványveszély idején. *Átlátszó*, 2020. március 16. Online: <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>

Felhasznált jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (AT10M)

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (AT9M)

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (rég. Hvt.)

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (új Hvt.)

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről