

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA

Szerkesztette
Kádár Pál



A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja

A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja

Szerkesztette

Kádár Pál



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2024

A megjelenést támogatta a TKP2021-NVA-16 számú projekt, Nemzeti Kutatási Fejlesztési Alap,
Tématerületi Kiválósági Program 2021



Szerkesztette:

Kádár Pál

Lektorálta:

Csink Lóránt (I–V. fejezet)

Horváth Attila (VI–XVII. fejezet)

A kötet szerzői:

Farkas Ádám (I., III. fejezet)

Kádár Pál (IV., VII., VIII., XIII., XV. fejezet)

Kelemen Roland (I., II. fejezet)

Keszely László (VII., IX., X., XI., XIV. fejezet)

Molnár Ferenc (XVI. fejezet)

Till Szabolcs Péter (IV., XII., XVII. fejezet)

Petruska Ferenc (II. fejezet)

Pogácsás Imre (VI. fejezet)

Spitzer Jenő (II. fejezet)

Varga Attila Ferenc (IX., XIV. fejezet)

Vikman László (II. fejezet)

Zákány Péter (V. fejezet)

A kézirat lezárásának időpontja: 2023. június 30.

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kamarás-Vida Krisztina

Olvasószerkesztő: Bíró Csilla

Korrektor: Fülöp Éva

Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

Nyomdai kivitelezés: Zemplén-Vektor Kft.

Felelős vezető: Suskó József Viktor ügyvezető

DOI: https://doi.org/10.36250/01232_00

ISBN 978-963-653-117-1 (nyomtatott)

ISBN 978-963-653-118-8 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-653-119-5 (ePub)

© A szerkesztő, 2024

© A szerzők, 2024

© A kiadó, 2024

Minden jog védve.

Tartalom

Bevezető	7
<i>Farkas Ádám – Kelemen Roland</i>	
I. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei	13
<i>Kelemen Roland – Petruska Ferenc – Spitzer Jenő – Vikman László</i>	
II. Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozásra	43
<i>Farkas Ádám</i>	
III. Alapvető szabályok – a Vbő. I. fejezete	107
<i>Kádár Pál – Till Szabolcs Péter</i>	
IV. A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbő. II. fejezete	127
<i>Zákány Péter</i>	
V. A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbő. III. fejezete	159
<i>Pogácsás Imre</i>	
VI. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbő. IV. fejezete	177
<i>Kádár Pál – Keszely László</i>	
VII. A nemzeti ellenálló képesség – a Vbő. V. fejezete	185
<i>Kádár Pál</i>	
VIII. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása – a Vbő. VI. fejezete	207
<i>Keszely László – Varga Attila Ferenc</i>	
IX. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbő. VII. fejezete	223
<i>Keszely László</i>	
X. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása (védelmi és biztonsági bírság) – a Vbő. VIII. fejezete	247
<i>Keszely László</i>	
XI. A védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere – a Vbő. IX. fejezete	253
<i>Till Szabolcs Péter</i>	
XII. A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbő. X. fejezete	261
<i>Kádár Pál</i>	
XIII. Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbő. XI. fejezete	269
<i>Keszely László – Varga Attila Ferenc</i>	
XIV. A nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbő. XII. fejezete	277
<i>Kádár Pál</i>	
XV. A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbő. XIII. fejezete	309
<i>Molnár Ferenc</i>	
XVI. Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség a NATO és az Európai Unió viszonylatában	327
<i>Till Szabolcs Péter</i>	
XVII. A védelmi biztonsági igazgatási rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére	343

Vákát

Bevezető

„A hatalom csak eszköz, végcél a népek boldogítása.”
(Deák Ferenc)

A 21. század eleje – leginkább a második évtizedétől kezdődő időszak – számos olyan eseményt hozott az életünkbe, amelyek korábban ugyan nem voltak feltétlenül elképzelhetetlenek, de intenzitásuk, sokféleségük, gyors változásuk és kiszámíthatatlan megjelenésük, mi több egyidejű jelenlétük miatt egyértelműen újszerűnek nevezhetjük azt a környezetet, amelyben élünk.

A válságkezelés, a különleges jogrendi működés és mindezek szabályozása új kihívásokkal néz szembe. A múlt század háborúi, természeti katasztrófái és válságai által generált kríziskezelési eszközök ma már nem tekinthetők korszerűnek, egyes elemeik kifejezetten alkalmatlanok az alapvető cél, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelmére, valamint a folyamatos, szuverén állami működés fenntartására.

A klímaváltozásból adódó szélsőséges időjárási helyzetek, a túlnépesedés és az ezzel összefüggésben prognosztizálhatóan kialakuló élelmiszer-ellátási, nyersanyag- és energiaválságok, az illegális tömeges bevándorlás, a nemzetközi terrorizmus vagy a Covid-19-pandémia és az ahhoz hasonló helyzetek, az orosz–ukrán háború, az információtechnológiai fejlődésből eredő új kihívások, a hibrid hadviselés és a „szürke zónás” fenyegetések kezelésére – még az Európai Unió és a NATO szövetségi szintjén is – mindinkább fókuszba kerül a nemzeti szabályozások megfeleltetése, a nemzeti önerő és a nemzeti ellenálló képesség, valamint az együttműködés kérdései.

A klasszikus „majd a katonák, rendőrök és a tűzoltók megoldják” megközelítés végérvényesen meghaladtá vált, a védelmi rendszereket a teljes kormányzat, a teljes társadalom és a nemzetközi együttműködés eszközeinek bevonásával szükséges kiépíteni és működtetni.

2019-ben a Miniszterelnöki Kormányirodán kezdte meg a munkáját az a szakértői csoport, amely azt a feladatot kapta, hogy tekintse át a hazai és a nemzetközi válságkezelés, valamint a különleges jogrendi működés szabályozási megoldásait, és készítsen javaslatot egy hatékony, a 21. századi kihívásoknak megfelelő hazai szabályrendszer megalapozására, a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének korszerűsítésére.

A közel másfél éves előkészítő munka során számos kutatás és elemzés látott napvilágot, ehhez kapcsolódóan és nem utolsósorban először a Covid-19-pandémia, majd később az orosz–ukrán háború sokkolóan kijózanító hatásának köszönhetően egyéni kutatók, különböző biztonságpolitikai és jogtudományi kutatóintézetek, munkaműhelyek, az állam működtetésében érintett szervezetek, szakírók és nem utolsósorban szakmai felső vezetők vizsgálták meg a kérdést, vajon mennyire felel meg a hazai védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszere a gyorsan változó világunk kiszámíthatatlan fenyegetéseinek, mennyiben használható és milyen mértékben nevezhető hatékony és a jogállamiság próbáját is kiálló eszköztárnak a hazai jogalkotás adta keret.

Az elemzések alapján bebizonyosodott, hogy a hazai szabályozás egyáltalán nem tekinthető rugalmasnak, a védekezés érdekében mozgósítható jogi lehetőségek megle-

hetősen korlátozottak, a rendelkezések tartalmilag is elavultak, egyes esetekben a technikailag rendelkezésre álló eszközök alkalmazására sem adnak felhatalmazást, vagy olyan késedelemmel járó eljáráshoz kötik ezek bevezetését, amelyek ellehetetlenítik a hatékony beavatkozást. Megállapították, hogy az egyes közjogi döntési centrumok a különféle válsághelyzetekben indokolatlanul széttagoltak, bizonyos esetekben olyan szereplőket ruháznak fel döntési joggal, akik vagy amelyek békében nem gyakorolnak közvetlen hatást a válságkezelési feladatokra történő felkészülésre vagy a védekezés megszervezésére, így egy krízis esetén lényegében megfelelő operatív döntési rutin és munkaszervezet hiányában korlátozott szervezeti kompetenciával lettek volna hivatottak a helyzet kezelésére.¹

A nemzetközi minták vizsgálata azt is feltárta, hogy a válságok kezelése azok gyors megjelenésére és a válságkezelés sikertelensége esetén esetleg felmerülő negatív következmények jelentőségére figyelemmel, jellemzően a végrehajtó hatalom dominanciáját követeli meg az azonnali intézkedések meghozatalában. A hazai szabályozás az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően ezt nem biztosította, a hat különleges jogrendi esetből kettőben nem a Kormány volt az intézkedések meghozatalára feljogosított szerv. Mindezekre figyelemmel a szabályozást úgy kellett átalakítani, hogy a végrehajtó hatalom védekezés érdekében meghozni szándékozott intézkedéseinek jogi akadályai ne legyenek, amely mellett a szükségesség és arányosság szempontjait és a jogállami működés garanciáit is biztosítani volt szükséges a rendkívüli intézkedési joggyakorlás időtartamához és egyéb feltételekhez kötésével, valamint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság megfelelő eljárásaival.

A vizsgálat arra is rámutatott, hogy Magyarországon a különféle válságok megoldását a korábbiakban alapvetően ágazati eszközökkel képzelték el, így többnyire csak a retorika szintjén jelent meg az a sokszor deklarált megközelítés, amely szerint a válságokat komplexen kell értelmezni és a különféle területeken jelentkező hatásait összehangoltan kell kezelni. Minderre azonban az egyes ágazati szabályozók alkalmazása nyilvánvalóan nem volt elégséges. Legszenvedélyesebben a Covid-19-pandémia kezelési tapasztalatai világítottak rá, hogy egy egészségügyi válság kezelésében nem elégségesek pusztán az egészségügyi ágazat járványvédelmi intézkedései, számos olyan jelentős beavatkozás is szükséges, amely más ágazatok tevékenységi körébe tartozik, és annak hatásait az egészségügyi kormányzat nem képes sem mérlegelni, sem kezelni.²

Mindezek az alapvető megállapításokon nyugszik az a védelmi és biztonsági szabályozási reform, amelynek legfontosabb elemeit kötetünkben göröcső alá vesszük.

Jelen kötet szerzői – köszönhetően személyes érdeklődésüknek és munkakörüknek is – másoknál talán kicsit közelebbről kísérhették figyelemmel a védelmi és biztonsági reform jogalkotási folyamatát, javaslatokkal és kritikai észrevételeikkel segítették

¹ Lásd erről bővebben HORVÁTH 2021: 122–148, 138; vagy SZENTE 2020: 115–139; továbbá HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 24–25.

² Gondoljunk csak a hitelmoratórium rendkívüli szabályozására, a kormányhivatalok sajátos ügyfelfogadási rendjére, a személyi okmányok és a járművek hatósági engedélyeinek hatályhosszabbítására vagy az oktatásra és a nyelvvizsgákra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre!

a szabályozás előkészítését és megvalósítását, amelyre figyelemmel reményeink szerint az olvasó átfogó képet kaphat ezek legfontosabb elemeiről és céljairól.

A kötet először a hazai védelmi szabályozás előzményeit mutatja be, ami során áttekintést kaphatunk a 19–20. század legfontosabb jogtörténeti állomásairól.

A fejezet nem tér ki részletesen a rendszerváltást követő alkotmányos szabályozás kapcsolódó módosításaira. Ennek a sokak által feldolgozott³ sajátos, „követő” jogfejlődésnek legfontosabb jellemzője az, hogy rendszerint valamely külső hatás (váratlan fegyveres támadás veszélye, nemzetközi terrorhullám stb.) eredményezte az alkotmányos szabályozás módosítását, a különleges jogrendi helyzetek megsokasodását, miközben az újabb és újabb megjelenő kihívások kezelésére a kialakított szabályozás összességében mégsem volt elégséges.⁴ Az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően nem volt jellemző a kihívások előzetes értékelése és a még be nem következett krízisekre történő előzetes felkészülés a szabályozás szintjén. Ennek következtében a végrehajtás során sem beszélhettünk olyan korszerű és rugalmas, a komplex megközelítést és az összkormányzatiságot erősítő védelmi-biztonsági szabályozási rendszerről, amelyet ma a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) képvisel.

A következő fejezetben szerzőink az összehangolt válságkezelésre és az arra való felkészülésre, valamint a különleges jogrendi szabályozásra vonatkozó egyes nemzetközi megoldásokat teszik vizsgálat tárgyává. Tizenkilenc állam szabályozási gyakorlatáról kapunk áttekintést, amely segítségével könnyen beláthatjuk, hogy nincs egy bizonyos és kizárólagos hatékonyan alkalmazható minta, valamennyi államszervezet a saját megoldását munkálta ki az évtizedek során, és a jogállamiság követelményeinek számos eltérő megoldás is képes eleget tenni.

Kötetünk következő (III–XV.) fejezeteiben a védelmi és biztonsági szabályozás reformjának meghatározó elemeként jelentkező Vbö. törvényi fejezetrendjének megfelelően tagolva, részletesen feldolgozzuk a szabályozást, áttekintést kapunk az egyes régi és új jogintézmények funkciójáról.

Ennek megfelelően először a Vbö. alapvető szabályaival és ezek viszonyrendszerének feltárásával foglalkozunk, áttekintjük, hogy mi az a tágabb fejlődési kontextus, amelyből a Vbö. újdonsága kinőtt, és ez az újszerűség miként jelenik meg a törvény rendelkezéseiben, illetve indoklásában, hogyan hat mindez a teljes hazai védelmi és biztonsági szabályozásra.

Ezt követően a védelmi és biztonsági kötelezettségi rendszer egyes elemeit ismerhetjük meg az alaptörvényi szinttől a Vbö.-n keresztül a honvédelmi törvényig bezárólag. A IV. fejezet szerzői rámutatnak, hogy az Alaptörvény által biztosított mozgásterben a Vbö. miként értékelte újra a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerét, és hogyan valósulhat meg az egyes kötelezettségek alkalmazhatóságának összehangolása.

³ Lásd például: CSINK 2017: 7–16; FARKAS–KELEMEN 2020; HOFFMAN–KÁDÁR 2021; HORVÁTH 2021: 122–148; JAKAB–TILL 2016: 485–513.

⁴ Ennek köszönhetően került sor a vörösiszap-katasztrófa kapcsán a Hvt. azonnali módosítására, a 2015-ös európai terrorhullámhoz kötődően a terrorveszélyhelyzet jogintézményének életre hívására vagy a Covid-19-pandémia kezelése érdekében a „lex Covid” megalkotására.

A kötetből nem maradhatott ki a védelmi és biztonsági tervezési rendszer elemzése sem. Tervezés nélkül a felkészülés és a végrehajtás sem valósítható meg, így a Vbő. egyik kiemelt jelentőségű eredménye a kapcsolódó szabályok törvényi szinten történő megjelenítése. Az V. fejezetben a Vbő. által meghatározott többszintű tervezés és a kidolgozandó tervdokumentumok mellett a NATO tervezési rendszere egyes elemeinek kapcsolódásait is megismerhetjük.

A VI. fejezet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésére és mozgósítására vonatkozó szabályokat mutatja be, amely témakörben nemcsak a védelemgazdasági alapterv elkészítése, de a készletképzés kérdésköre is megjelenik.

A nemzeti ellenálló képességről szóló VII. fejezet a maga nemében nemzetközileg is egyedülálló, törvényi szinten megjelenő rendszer elemeit tárgyalja, bemutatva a kapcsolódó nemzetközi megoldásokat és a várható trendeket is.

A VIII. fejezetben az irányítás kerül a vizsgálat középpontjába, áttekintjük az állam-szervezet valamennyi szereplőjét és feladataikat, akik és amelyek a védelmi és biztonsági tevékenységek irányításában szerepet játszanak.

A védelmi és biztonsági igazgatás mint korábban nem ismert rendszer felépítéséről és működéséről olvashatunk a következő fejezetben. A IX. fejezet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, területi és helyi szervei mellett a tágabb értelemben vett igazgatási elemeket is megjeleníti, ennek megfelelően számos utalással kapcsolódik kötetünk további részeihez. A fejezet külön figyelmet szentel az új igazgatási struktúra honvédelemre és a katasztrófavédelem területére gyakorolt hatásainak.

A X. fejezet a Vbő.-nek azon rendelkezéseit tárgyalja, amelyek a különféle védelmi és biztonsági kötelezettséghez kapcsolódnak. Megismerkedhetünk a védelmi és biztonsági bírság jogintézményével és a kapcsolódó anyagi és eljárásjogi szabályokkal.

A Vbő. szabályozza a védelmi és biztonsági riasztás rendszerét is, amelyet lakossági és állami riasztási alrendszerekre bont. Az ezekre vonatkozó rendelkezéseket mutatjuk be a XI. fejezetben.

A törvény ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló része összességében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ez irányú tevékenységével összefüggő rendszerfejlesztés és a kontrollfunkciók ellátását szolgálja. Ezek részletszabályait a XII. fejezetben dolgoztuk fel.

A kötet XIII. fejezete a hazai válságkezelés eszköztárában korábban nem ismert, az összkormányzati válságkezelést szolgáló elemként megjelenő összehangolt védelmi tevékenység jogintézményét elemzi, mutatja be a bevezethető intézkedéseket és a kapcsolódó sajátos irányítási szabályokat.

A védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, és új alapokra helyezi a NATO Válságreaktív Rendszerével összefüggő hazai feladatokat, megalapozza a Nemzeti Intézkedési Rendszer működését. Az erre, valamint az összkormányzati válságkezelés egyes eseteire vonatkozó részeket dolgozza fel kötetünk XIV. fejezete.

A XV. fejezet azt mutatja be, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében milyen módon újult meg a különleges jogrendi szabályozás, hogyan jelent meg

a logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítés a különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályaiban.

Az utolsó két fejezetben szereplő zárótanulmányok arra irányítják rá a figyelmet, hogy a védelmi rendszerekben a nemzeti ellenálló képesség és annak fejlesztési kérdései milyen mértékben váltak meghatározóvá, és mennyiben vonható párhuzam a hazai történések kapcsán a NATO vagy az Európai Unió hasonló erőfeszítéseivel – a biztonság fenntartásával, illetve hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. eredményezte védelmi és biztonsági igazgatási reform új megközelítésű működése milyen hatást gyakorol a kormányzat egyes kiemelt területeire, különösen a védelmi és biztonsági szervezetek működésére.

Napjaink történéseit vizsgálva nem nehéz belátnunk, hogy fenyegetések és válságok korában élünk, el kell hát fogadnunk, hogy a mindennapjaink részévé kell válnia olyan eszközöknek, amelyek korábban csak rendkívüli helyzetekben voltak elképzelhetők.

A sikeres válságkezelés titka a felkészülés. Amennyiben a honvédelmi és rendvédelmi szervezeteken túl a teljes államszervezet és a maga lehetőségeihez mérten a teljes társadalom is felkészült a kríziskezelésre, a tényleges kihívás megjelenése esetén azt már nem válságként éli meg majd az ország, egyfajta immunitás, ellenálló képesség alakul ki, amely így jól szolgálja az állampolgárok biztonságát és az állam működésének fenntartását – lényegében nemzeti fennmaradásunkat.

Ez a kötet ebben a mindannyiunk számára közös feladatra történő felkészülésben igyekszik segítséget nyújtani az olvasónak.⁵

Budapest, 2023 augusztusa

Dr. Kádár Pál
a Nemzeti Közszerológiai Egyetem
Védelmi-biztonsági Szabályozási
és Kormányzástani Kutatóműhelyének vezetője,
a kötet szerkesztője

⁵ A megjelenést támogatta a TKP2021-NVA-16 számú projekt, Nemzeti Kutatási Fejlesztési Alap, Téma-területi Kiválósági Program 2021.

Irodalom- és forrásjegyzék

- CSINK Lóránt (2017): Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum – Aequum – Salutare*, 13(4), 7–16.
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2020): *Szkuilla és Kharübdisz között – tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. 2. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 1(2), 1–39.
- HORVÁTH Attila (2021): A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 122–148.
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2016): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest: HVG-Orac, 485–513.
- SZENTE Zoltán (2020): A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61(3), 115–139.

I. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei¹

1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása lényegét tekintve a különleges jogrendi – és ezzel a normál jogrendi védelmi és biztonsági – szabályozás terén a rendelkezések korszerűbbé és átláthatóbbá tétele mellett egyfajta történelmi helyreigazítást is megvalósít. 1989-et követően ugyanis a majd fél évszázados pártállami működés elnyomó tapasztalatai miatt félelem, bizalmatlanság és ellenérzések alakultak ki egyik oldalról az állam katonai karakterű szerveivel² szemben, másik oldalról pedig azokkal az intézményekkel szemben, amelyek a védelmi és biztonsági funkciók koncentrált alkalmazását segítő hatalomkoncentrációt szolgálják. Ez a jelenség egyértelműen azonosítható a hazai (hon)védelmi alkotmányosság kérdése³ és a fegyveres testületek elmúlt harmincéves szabályozás- és szervezettörténete kapcsán, de leglátványosabban a különleges jogrend kérdésén mutatható be. Az, hogy Magyarországon 2016-ra hat különleges jogrendi esetkört és azon belül számos alesetkört különböztettünk meg, egyrészt a biztonsági környezet változását tükrözte vissza a jogrendszerben, másrészt azonban az 1989 előtti történelmi tapasztalatok traumáit és velük azt a célt, hogy az állam kemény hatalmi funkciójának fókuszált érvényesítését csak egy sajátos jogi rezsim, a különleges jogrend kihirdetése esetén lehessen megvalósítani.

A különleges jogrendek kihirdetési tapasztalatai alapján mondhatjuk, hogy a Covid-19-világjárványig ehhez a jogi intézményrendszerhez az volt az alapvető viszonyulás, hogy leszámítva a területileg és időben is konkrét események – természeti csapások és ipari szerencsétlenségek – által meghatározott veszélyhelyzeti tapasztalatokat, a többi különleges jogrend kihirdetésére nem volt kilátás. Ez egyik oldalról szerencse, másik oldalról azonban azt a mögöttes jelentést hordozta, hogy amit a jogalkotó csak különleges jogrendben tesz lehetővé, azt meglátása szerint jó ideig nem szükséges és nem is lehet alkalmazni. A témakört ugyanis az 1989 előtti félelmek, egyszerűen fogalmazva a „diktatúra vádja” lengi körül, amelynek enyhítését nem a szabályozás garanciális

¹ A kézirat lezárásának időpontja 2023. május. A fejezet nemzetközi példái a 2022. évi időállapotot tükrözik.

² A katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: FARKAS 2012: 3–6.

³ A téma kapcsán lásd: PATYI 2010: 437–449; FARKAS–PATYI 2018: 87–112; KÁDÁR 2014b; TILL 2017; FARKAS–TILL 2016: 40–71; FARKAS 2019.

elemekkel való felvértezése, megújítása és megértetése útján próbálták a döntéshozók elérni, hanem az intézményrendszer lehetőség szerinti mellőzésével.

Azt is mondhatnánk, hogy az 1989 és 2020 közötti időszakban a különleges jogrendre legnagyobb hatást gyakorló történelmi tapasztalatok nem az intézmény hazai – és kutatói szemmel nézve nemzetközi viszonylatban is értékes – történelmi előzményeiből táplálóztak, hanem egy olyan időszakból, amikor a diktatórikus működés miatt nem is volt értelmezhető a különleges jogrend mint fogalom, hiszen az államhatalom lényegében mindig kivételes, már-már korlátlan eszköztárral operált. Ez a fajta negatív történelmi meghatározottság máig velünk él, és a különleges jogrendről folytatott intenzív politikai diskurzus miatt komoly táptalajra is talált. Ennek ellenére szerencsés fordulat, hogy az elmúlt években meg tudott indulni egy olyan tudományos diskurzus is, amely a különleges jogrend jogintézményi jellegével, sajátosságaival és jól szabályozhatóságának kérdéseivel kezdett foglalkozni. Ehhez a tisztázáshoz azonban megkerülhetetlen a helyes történelmi előképek azonosítása és megismertetése, jelen időszakban különösen azért, mert mind az Alaptörvény kilencedik módosítása, mind pedig a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) jellege és irányultsága kapcsán vannak értékes történelmi előzmények Magyarország 1867 és 1944 közötti, polgári alkotmányos időszakából, illetve annak előfutáraként 1848/49-ből is.

Meglátásunk szerint, ami ma a komplex biztonságra való felkészülés összkormányzati, szakágazatokat összehangoló feladatrendszerében jelenik meg, az a második világháború előtti Magyarországon a háború esetére és különösen az akkor újfajta – totális – háborúra való felkészülésben, valamint intézményi megoldásokban ismerhető fel. Az e körbe tartozó intézményi és szabályozási megoldások áttekintése, mélyebb ismerete előfeltétele annak, hogy ma helyes viszonyulási pontot foglalhassunk el az új korszak védelmi-biztonsági kihívásaira adandó nemzeti válaszok tekintetében. A történelmi előzmények áttekintését rendhagyó módon nem kronologikusan közelítjük meg, hanem tematikusan, az átfogó szabályozástól az egyes jelentős részterületek és intézményi megoldások felé haladva, mivel a jelen és a történelmi múlt közötti különbözőségek miatt ez a tárgyalási mód jobban érthetővé teszi az egyes részek bonyolult kapcsolódásait és mai jelentőségét is.

2. A rendszerszintű védelmi szabályozás előzményei

Az, hogy a Vbő. a 20. század második felétől dominánssá váló komplex biztonságfelfogáshoz igazodó összkormányzati kereteket adó törvényként értelmezhető, nyilvánvalóan épít a biztonság fogalmával és tartalmával kapcsolatos elméleti és környezeti vonatkozásokra, valamint a különféle nemzetközi – különösen amerikai – mintákra is. Fontos azonban e tekintetben is hangsúlyozni a nemzeti sajátosságokat és történelmi előzményeket, ugyanis a korszaknak megfelelő biztonságfogalomhoz és -felfogáshoz illeszkedő szabályozás nem előzmények nélküli Magyarország védelmi alkotmányának és alkotmányjogának polgári fejlődése tekintetében.

A hazai védelmi és biztonsági szabályozás kapcsán értékes előzmények azonosíthatók a biztonságfelfogáshoz illeszkedő alkotmányossági követelményeknek megfelelő törvényi megoldások terén, amely megközelítésben kiemelkedő szerepet tölt be a honvédelmi szabályozás, és 1939 óta különösen a honvédelmi törvények sora. Nem véletlen, hogy a Vbő. a hatálybalépésével nagyjából a honvédelmi törvényben szabályozott elemeket fog új módon, fejlődő tartalommal és újszerű elemekkel kiegészítve magába olvasztani akár a védelmi igazgatás, akár a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, akár pedig a különleges jogrendi szabályozás tekintetében. Ennek tudható be az is, hogy a Vbő. indoklásában a jogalkotó maga is hangsúlyozza a honvédelmi, különösen az 1867 és 1945 közötti előzmények történeti-evolúciós jelentőségét. Jelen keretek között tehát ezen időszak áttekintése biztos alapként kezelendő.

2.1. A dualizmus időszakának jelentősége

Az osztrák–magyar kiegyezés folyamatában a fegyveres védelem és ezen belül a katonai védelem, illetve a honvédelem kérdése kiemelt jelentőségű volt. A korszak biztonsági környezetéből természetesen ez a sajátosság egyértelműen következik. A kiegyezés létrejötte is a kemény hatalmi eszközök és a Habsburg-ház nagyhatalmi kényszerűségéből fakadt, amiben a katonai erő kulcsszerepet töltött be, és ezért szükségessé tette a Magyarországgal való megbékélést mind politikai-társadalmi, mind gazdasági, mind pedig katonai érdekektől vezérelve.

E tekintetben persze látni kell azt is, hogy Európa a dualista időszak kezdetén pont egy rendkívül dinamikus fejlődési folyamat robbanásának küszöbén állt, ami néhány évtized leforgása alatt jelentősen átalakította a gazdasági, társadalmi, politikai és technikai környezetet. A vasúti, majd légi közlekedés fejlődése, a gépesítés fokozódása, a rádiózás, a tömeges szabadidős szórakozások és ezáltal a társadalom fokozott elérhetősége mind-mind olyan jelenségek, amelyek a védelmi szférára is hatottak. Ennek eredményeként pedig mind a hadviselés, mind pedig a szuverenitást más módon sértő és fenyegető befolyásolási lehetőségek eszköztára kiszélesedett.

Ebből adódóan a kiegyezési folyamat katonai tárgyú törvényei tehát egyszerre tükrözik a kor biztonságfelfogását és a honvédelmi szabályozás fejlődési ívének kezdő tendenciáját is. Ez a kezdeti szakasz egy alapvetően szervezeti jellegű, illetve az intézményekre fókuszáló és intézményenként tagoló természetű szabályozási megoldásra épített. Ez egyszerre függ össze a szóban forgó szervezetek – különösen a közös hadsereg és a magyar királyi honvédség – politikai jelentőségével és azzal a ténnyel, hogy a védelmi célú kötelezések szabályozásának kibontakozásához előfeltételként kell számolni a polgári típusú alapjogok védelmével, elterjedésével, majd törvényi szintű szabályozásának követelményével, ami a kiegyezést követő évtizedek eredményeként azonosítható.

Akárcsak ma az alkotmányos szabályok, a történeti alkotmányosság korában is egyértelműen azonosíthatók azok a közjogi szabályozási keretek, amelyek az alkotmányos berendezkedés nagy képletében helyezik el a védelem és biztonságsvavatolás intézményeit és főbb szabályait. A polgári korszak honvédelmi szabályozása tekintetében ezt az alap-

vető – alkotmányos jelentőségű – keretet az alkotmányosságot helyreállító törvények adták meg előbb 1867-ben a közösiügyi törvénnyel,⁴ majd 1920-tól az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénnyel.⁵ Az ilyen értelemben véve alkotmányos alapokra építve alakították aztán ki

- a) a szervezeti alapot adó úgynevezett *védrendszéri törvényeket*,⁶ majd
- b) az egyes *különös tárgyú katonai védelmi törvényeket*,
- c) a *katonai büntetőjogi tárgyú törvényeket*,⁷ valamint
- d) 1939-ben az átfogó és ágazati jellegű *honvédelmi törvényt*.⁸

Ebből a fejlődési ívből a tartalmak következőkben történő összefoglalása mellett egyértelműen kirajzolódik a mai szabályozás történelmi-evolúciós előzménye, ha úgy tetszik, egy jogfejlődési kirakós elemei, amelyek összeállítása ma a Vbő. megalkotásával egy új, a részek összességénél többet adó fejlettségi szintként, egyidejűleg pedig egy jövőbeni fejlődési stáció történelmi megalapozásaként is értelmezhető.

A dualista szabályozási korszak kezdetén a *védrendszéri törvényeket* szervezeti törvényként alkották meg a katonai védelmet személyi oldalról megalapozó általános és személyes védkötelezettség, valamint az ehhez kötődő intézmények, illetve a vezetés-irányítás kérdéseinek súlyozásával. Ebben az időszakban a katonai védelem alkotmányosan is jelentős alapintézményeinek és a védkötelezettségnek a statuálásán túl a védrendszéri törvények a további (hon)védelmi kötelezettségek szabályozását nem foglalták magukban, igaz, azok – a maitól eltérő keretben, de – nem voltak már ismeretlenek a magyar jogrendszerben. A védrendszéri törvények megfogalmazás gyűjtőfogalmat jelent, amelybe a véderőről – vagyis a közös hadseregről – szóló törvények, a magyar királyi honvédségről szóló törvények, továbbá a népfelkelésről szóló törvények tartoznak bele, figyelemmel arra, hogy intézményi oldalról ezek adták az ország védelmi rendszerének főbb szervezeti pilléreit. Ezek a törvények lényegüket tekintve elsődleges feladatukként a szóban forgó katonai szervezetek alkotmányos létesítését látták el, és ezek működésének főbb kereteit határozták meg mind szervezeti, mind pedig államszervezési és állami irányí-

⁴ Lásd: a magyar korona országai és az Ő Felsege uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

⁵ Vö.: az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk.

⁶ Lásd: a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk; a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikk; a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk; a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk; a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk; a honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvénycikk; a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk; a népfelkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikk; valamint a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

⁷ Lásd: a közös haderő katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXII. törvénycikk; a honvédség katonai bünvádi perrendtartásáról szóló 1912. évi XXXIII. törvénycikk; a katonai büntető törvénykönyvről szóló 1930. évi II. törvénycikk; valamint a katonai büntetőtörvénykönyv életbeléptetéséről és a közönséges büntetőtörvények egyes rendelkezéseinek ezzel kapcsolatos módosításáról és kiegészítéséről szóló 1930. évi III. törvénycikk.

⁸ Lásd: a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

tási értelemben, persze az alkotmányos szintű szabályoknak megfelelően, úgynevezett alaptörvényként.⁹

Szabályozástechnikai szempontból ezek a törvények 1868-ban hasonló szisztémát követtek a felépítésük tekintetében, persze azzal a sajátossággal, hogy a véderőről szóló törvény adta meg a védrendszer tulajdonképpeni katonai alapjait és ezt kiegészítették a honvédségről és a népfelkelésről szóló törvénycikkek. A véderőről szóló törvény rendelkezéseit a Magyar Királyi Honvédség kapcsán egy részletesebb szervezeti szabályozás egészítette ki ugyancsak törvényi szinten.

A katonai védelem, majd honvédelem polgári szabályozási előzményei kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az a kiegyezéstől kezdődően az ország 1944-es német megszállásáig megtartotta azt az alapvetését, hogy a fegyveres erőknek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat is meghatározott. Erre béke idején is adott volt a lehetőség minden különösebb közjogi specialitás nélkül, az úgynevezett katonai karhatalom keretében. Fontos persze tisztázni, hogy a szóban forgó történelmi időszakban a katonai karhatalom alapvetően nem egy pejoratív, elnyomó tartalmú megfogalmazást jelentett, hanem egy sajátos szolgálati formát, amely a fegyveres erők belrendészeti feladatainak szervezett és rendezett megvalósítását szolgálta. Ennek példaként felhozható feladatai különösen: a választások rendjének biztosítása, küldeménykísérés, személykísérés vagy épp jogellenes „csődületek” kezelése, azaz a mai rendőri értelemben vett tömegkezelés is, ha azt valamely polgári hatóság kérvényezte. A katonai szervek belbiztonsági feladatainak szabályozása kapcsán kiemelandő, hogy azt a jogalkotó az után is fenntartotta, hogy az időszakban több országos hatáskörű és szervezettségű rendészeti szervet is felállított. Ez a szabályozási előzmény ma mind a Honvédség feladatrendszerének megfelelő szabályozása, mind pedig a védelmi és biztonsági célú kooperációk, illetőleg a válságkezelés tekintetében előzményként hasznosítható az újabb garanciákkal való összekapcsolás esetén.

A védszervezeteket meghatározó törvények mellett az ágazati jellegű honvédelmi szabályozás további fejlesztéséhez szükségzerű volt a *különös tárgyú katonai védelmi törvények* megalkotása. Ez szintén egy gyűjtőfogalom, amelynek körébe azok a törvények tartoznak, amelyek a védrendszeri szabályozás honvédelmi célú kiegészítését, illetőleg honvédelmi jellegű kötelezettségekkel való támogatását szabályozási oldalról biztosították. Ilyen volt különösen

- a magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk és annak módosításai;
- a bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárosításának törvénybe iktatásáról és a polgárosítás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk;
- a közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk;

⁹ A téma dualizmus kori közjogi sajátosságairól bővebben lásd: NAGY 1907; KISS 1886; FERDINANDY 1902; KMETY 1911.

- a hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk;
- a véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk;
- a honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk;
- a hadiszolgálatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk; valamint
- a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk.¹⁰

A felsorolásból jól látható, hogy a szabályok egy része ma a hadkötelezettséggel, más része a sajátos – például képviselői – jogállásokkal, a felsőoktatás szabályozásával, illetve a katonai jogállási szabályozással kapcsolódik össze. Ez azt is jelenti, hogy a felsorolt törvények egyértelmű történelmi előzményét tudják adni a honvédelmi, ezáltal pedig a jövőre nézve a védelmi és biztonsági szabályozás „civil” ágazati szabályozásokkal való összekapcsolásának.

A különös tárgyú katonai védelmi törvények sorában a dualizmus keretei között időrendben utolsóként *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* szükséges megjeleníteni, amely alkotmánytörténeti, illetve az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. előzményei szempontjából is kiemelkedő jelentőségű. Jelen értelmezési keretben annyi emelendő ki, hogy az úgynevezett kivételes hatalmi törvény a honvédelem, illetőleg a mai védelmi és biztonsági szabályozás szempontjából azért kulcsfontosságú történelmi előzmény, mert azt a felismerést tükrözi a jogalkotóban, hogy a háború mint az államot, társadalmat¹¹ és azok rendjét veszélyeztető végső és ekkor már technológiailag szinte totális fenyegetés¹² egyértelműen szükségessé tette a sajátos szabályozás kialakítását, jelentős részben egyes a polgári alkotmányos jogállammal járó garanciák és korlátozó szabályok ideiglenes és részleges felfüggesztését. Ez a mai szabályozás előzményeként egyik oldalról a rendkívüli változáson keresztülment, lényegében felgyorsult és a fizikai távolságok által kevésbé korlátozott környezeti kihívások jogállami lekövetési kényszerével azonosítható és elemezendő, másik oldalról pedig a válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás előképével.

2.2. A két világháború közötti időszak sarokpontjai

Az első világháború lezárása mind a forradalmak államműködésre, társadalmi és politikai életre gyakorolt hatására, mind pedig a trianoni békediktátum bénító hatásaira figyelemmel drasztikusan érintette az országot és annak védelmi rendszerét is. A forra-

¹⁰ Kiemelendő, hogy ez a törvény később alkotmánytörténeti jelentősége és a mai különleges jogrendi szabályozást megelőző jellege miatt önállósult fogalmi értelemben, de a jelen értelmezési keretben annak ellenére is megjelenítendő az osztályozásban, hogy jelen tanulmány is önálló címben fogja tárgyalni a jelentőségét. A téma kapcsán lásd: TÓTH 1976; KELEMEN 2017c; KELEMEN 2017b.

¹¹ Érdekes képet adnak a kor társadalmi viszonyairól: HOBBSAWN 2004; CLARK 2015: 21–80.

¹² LUDENDORFF 1935.

dalmi és ellenforradalmi időszakok túlkapásai után a normalizáció terhe úgy nehezedett a védszervezetre, hogy közben azt a trianoni korlátozások és az országcsönkítés miatt is alapjaiban kellett újragondolni. Ez a folyamat szabályozás- és igazgatástörténeti szempontból is feltárára érdemes, mivel megrendítő tapasztalatokat adhat mind a 20. századi történelem, mind pedig a mai, valamint a későbbi védelmi és biztonsági szabályozás és szervezés számára egy kataklizma-forgatókönyv esetére.

A honvédelmet, sőt általában véve az állam és társadalom védelmét és biztonságának garantálását az 1920-as alkotmányos restauráció után újra kellett szabályozni az osztrák–magyar kettősség megszűnése, a békemegszorítások és az állami kapacitások megcsönkítése miatt. Nem meglepő, hogy a jogalkotó a történelmileg kritikus időszakban mindennemű szervezeti és környezeti tapasztalat ellenére is lényegében a korábbi gyakorlatra épített az újraszabályozás terén akkor, amikor a védrendszeri törvények tradícióit követte, és a rendeleti úton létrehozott Nemzeti Hadsereg¹³ konszolidálását, alkotmányos legalizálását a *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk* megvalósította.

A törvény a trianoni korlátok és megváltozott államiság ellenére is őrizte a korábbi feladatrendszeri hagyományokat, vagyis az országosan szervezett és központilag irányított rendvédelmi szervek mellett meghagyta a Honvédség belrendészeti feladatait, sőt még ki is egészítette azt a határ védelmével.¹⁴

A tradíciók fenntartása a katonai jogosítványok közjogi szabályozása terén is érvényesült, hiszen az úgynevezett hadügyi hatalommegosztás elvrendszerét a közösügyi törvény mintájának megfelelően ültette át a törvényhozó az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénybe és a honvédségi törvény hatásköri rendelkezéseibe is. E tekintetben ki kell emelni azt is, hogy a kormányzói jogköröket később bővítették, ami szükségképpen a katonai védelem végrehajtó hatalmi irányítására is hatással volt. Ez mai alkotmányos szabályozásunk kapcsán a védelmi és biztonsági szervek működésirányítása, illetve a főparancsnoki jogkör esetleges újragondolása kapcsán nyerhet jelentőséget.

A *m. kir. honvédségről szóló törvény* szervezeti jellegéből adódóan sok hasonlóságot mutatott a korábbi szervezeti típusú szabályozásokkal. E körbe tartozik az is, hogy meghatározta a katonai jogviszony létesítésének feltételeit, valamint a vállalandó szolgálati időt és a további jogállási alapvetéseket mint a katonai védelem humánerőforrás-oldali jogi alapjait. Ez arra vezethető vissza, hogy külön jogállási törvényt ekkor még nem alkottak meg, mivel a főbb törvényi rendelkezéseket a szervezeti törvény keretei között elhelyezték, a szolgálat egyéb részleteit pedig a különböző alacsonyabb szintű szabályozókban, elsősorban a Szolgálati Szabályzatban, valamint különböző miniszteri rendeletekben, körrendeletekben és szervezeti utasításokban jelenítették meg mint a haderő belső viszonyaira vonatkozó szabályokat.

A szervezeti szabályozást követően a *különös tárgyú katonai védelmi vagy ebben az időszakban már inkább honvédelmi törvényalkotást* a trianoni kényszer kiemelt területté tette az ország védelmi képességeinek lehetőségekhez mért fenntartása tekintetében. A sorköteleesség tilalma miatt a legfiatalabb generációk – rejtett – honvédelmi

¹³ Lásd: a magyar nemzeti hadsereg megszervezéséről szóló 40/1919. hadügyminiszteri rendelet.

¹⁴ A *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk* 1. §.

felkészítése ekkor, mint közismert, kiemelt fontosságú kérdéssé vált mintegy a sorozás visszaállításának megalapozása érdekében a fizikai kondíció javításával, illetve alapvető honvédelmi ismeretek átadásával.¹⁵ Ennek a testnevelésről szóló 1921. évi LIII. törvénycikk adott keretet, amely megalapozta a későbbi leventekötelezettség intézményét. A törvény végrehajtási rendeletében¹⁶ az iskolát elhagyó ifjúság testnevelési fórumaként már egyértelműen megjelennek a leventeegyesületek, emellett pedig a teljes szabályrendszer az összeírástól a felelősségi körökön át az egyes szereplők feladatrendszeréig jól mutatja a korábbi sorozással, katonai összeírással való hasonlóságot.¹⁷ A leventeegyesületek szervezését ezt követően a belügyminiszter szabályozta¹⁸ az ágazati jellegű honvédelmi törvény megalkotásáig.

A környezeti és különösen a technikai, és ezáltal a biztonsági körülmények változásainak lekövetésével kapcsolatos előzmények köréből kiemelkedő jelentőségű a fokozott légi tevékenységgel járó hadviselés szabályozási igényének megjelenése, vagyis az *átfogó légvédelem szabályozása*¹⁹ a vizsgált időszakban. Ez részint a biztonságfelfogáshoz való alkalmazkodás, részint a külső környezettel lépést tartó szabályozás, részint pedig a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozásának előzményei tekintetében is értékelést érdemel. A légvédelemről szóló törvénycikk ugyanis nem „csak” létrehozta a légvédelmi rezsimit hazánkban, hanem állampolgári kötelezettségként írta elő a 18. és a 60. életév között az alkalmasságnak megfelelő személyek részére a légvédelmi kötelezettség teljesítését is. A légoltalmi felkészülés és az újfajta hadviselési mód kiterjedésének fontosságát jelzi, hogy a törvény értelmében „a védekezés érdekében – ideértve a kiképzést és a gyakorlatot is – a szükség tartamára a mozgási szabadság rendszeti természetű intézkedésekkel korlátozható és a lakosság különleges rendelkezések megtartására kötelezhető”.²⁰ Ez azért is emelendő ki, mert a kivételes hatalomtól függetlenül, adott fenyegetéstípushoz igazodó módon, talán a normál jogrendi válságkezelés előzményeként is felfoghatóan tette lehetővé a biztonság fenntartásához szükséges normál keretek között nem érvényesíthető korlátozások alkalmazását.

A légvédelem szabályozását követően egyrészt a két világháború közötti szabályozás, másrészt pedig az 1867-től kezdődő polgári időszak szabályozás-, intézmény- és működésfejlesztésében is korszakos újítást hozott a második világháború kezdetének éve, az első önálló nemzeti honvédelmi törvény a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk megalkotásával. Ennek előzménykénti azonosítása és értékelése egyértelmű, amit a jogalkotó is megerősített a Vbő. viszonylatában az általános indokolással. Az 1939. évi II. törvénycikk az első átfogó, ágazati jellegű, de ágazatokon átívelő feladatokkal és szaksított kormányzati koordinációval operáló védelmi törvény a magyar jogtörténetben.

¹⁵ E tekintetben bővebben lásd: SZAKÁLY 2013.

¹⁶ A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1924. évi 9.000. számú rendelete a testnevelésről szóló 1921. LIII. t.-c. végrehajtásáról (a továbbiakban: Ttc. Vhr.).

¹⁷ Lásd: Ttc. Vhr. 10–21. §

¹⁸ Lásd: a m. kir. belügyminiszter 1924. évi 124.000. számú körrendelete a Levente Egyesületek szervezéséről.

¹⁹ Lásd: a légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk. (A továbbiakban: Lvtc.)

²⁰ Lásd: Lvtc. 2. §.

Az előzménykénti értékelésben azt is érdemes figyelembe venni, hogy a honvédelmi törvény megalkotását a korabeli szakértők nemcsak a védelmi szabályozás, hanem teljes közjogi szabályozásunk viszonylatában is értékelték. Tomcsányi Móric például a közjogi jogalkotás térnyerésének példázataként mutatott rá erre a törvénycikkre a következőkkel: „Kétségtelen azonban, hogy alkotmányjogunk anyaga, különösen az utolsó évtizedben, hihetetlen módon gyarapodott [...] Legyen elég példakép rámutatnom az új honvédelmi törvényre, amely túl a szorosan vett katonai szolgálati jog körén, a nemzet szinte totális védelmének egységes kódexe, s rendelkezései számos vonatkozásban érintik a polgárok jogi helyzetét békében is.”²¹

Az első szisztematikusan megalkotott honvédelmi kódex egy rendkívül komplex állami alrendszer – sok szempontból történelmi kényszerpályáktól befolyásolt – önálló és szisztematikus szabályozását testesítette meg. A honvédelmi törvény magába olvasztotta ugyan a védrendszeri törvények szabályozási tárgyköréit és szellemiségét is, de azokon egyúttal messze túl is lépett, hiszen a kötelezettségek jelentős részét, a kivételes hatalom és a légoltalom főbb szabályait, valamint különféle igazgatási, koordinációs és államszervezeti szabályokat is tartalmazott. Az újjal kialakított szabályozás az Alaptörvény kilencedik módosítása és Vbő. előzményeként értékelve e tekintetben is fontos pont lehet, hiszen nem egyszerűen összefűzte a korábban külön vagy esetleg párhuzamosan szabályozott tárgyköröket, hanem igyekezett azokat hatékonyabbá tenni, egyúttal pedig olyan újításokat emelt törvényi erőre, amelyek a totális háborúra való felkészülés koordinált feladatellátásához kellettek. További előzményi értéke van annak, hogy az első honvédelmi törvény már bevezető rendelkezéseiben is osztársadalmi és összkormányzati feladatokat és elveket rögzített, amelyeket (1) a levontekötelezettségre – vagyis a katonai előképzésre –; (2) a honvédségre; (3) a hadkötelezettségre; (4) a hadkiegészítésre; (5) a tartalékos rendszerre; (6) a különböző szolgálati kedvezményekre; (7) a szolgálati kötelezettségek teljesítésére; (8) az elbocsátásra és költségekre; (9) a hadkötelesek érdekeinek védelmére; (10) a honvédelmi kötelezettségekre (és ezen belül a szolgáltatásokra, a honvédelmi érdekű gazdasági korlátozásokra, a honvédelmi munkakötelezettségre, a dologi honvédelmi szolgáltatásokra és gazdasági korlátozásokra); (11) a légvédelemre; valamint (12) a kivételes hatalom körére vonatkozó szabályokkal bontott ki, továbbá (13) az ezekhez részletesen kapcsolódó büntető rendelkezésekkel és (14) számos tárgykört felölelő vegyes és záró rendelkezésekkel egészített ki.

Emellett azonban jelentős újítás volt a honvédelmi felkészítés – és a békeidejű honvédelmi igazgatás – vonatkozásában, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül hagyva az országgyűlési döntés törvényerőre emelte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot.²² Ahogy a törvény fogalmaz: „A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legfelsőbb Honvédelmi Tanács (a továbbiakban Tanács) szerveztetik.”²³ A Tanács elnöke a miniszterelnök,

²¹ TOMCSÁNYI 1943: 4–5.

²² FÁBRY 1940: 49–50.

²³ Hvt. 1939. 3. §.

amennyiben azon nem az államfő elnököl, vagyis nem is lehetett kérdéses, hogy a honvédelem összkormányzati szintű szervezése – és közvetlen irányítása – is a végrehajtó hatalom feladatrendszerébe – ezen belül is főszabály szerint annak első számú vezetője hatáskörébe – tartozott. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis kiemelése a mindennapi kormányzati tevékenység köréből, előképét adva ezzel a koordinált védelmi és biztonsági igazgatásnak és a kormányzás politikai szintjén megkülönböztetve a védelmi tematikát a kormányzás többi aspektusától. Innen nézve a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a mai Védelmi Tanács – korábban Nemzetbiztonsági Kabinet – előzményeként értelmezhető, ha azonban ahhoz hozzávesszük a Ludovikán zajló kutatói-szakmai tevékenységeket, az igazgatási támogatást és a kormányzó katonai irodájának²⁴ feladatkörét, akkor már egy komplexebb, szakértői-szervezési keretrendszer is kirajzolódik az előzmények körében.

Ahogy már előzőleg jeleztük, az első honvédelmi kódex a kivételes hatalomra vonatkozó és korábban önálló szabályozást is elnyelte, illetve részben meg is újította a második világháború árnyékában. Ez a változás a kivételes hatalom karakterén átfogó változásokat nem eredményezett, a törvényhozó annak gyakorlási jogával továbbra is elsődlegesen a minisztérium – azaz mai fogalmaink szerint a kormány – számára adott lehetőséget,²⁵ hiszen a szóban forgó kivételes intézkedések lényegében törvényrontó vagy törvénytörő jogi felhatalmazást jelentenek, amelyek hatékonyságához a működés-irányítás dinamikus kapcsolódása elkerülhetetlen. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni felelősség nem volt megkerülhető, és a szabályozás elemei is igazodtak a totális háború korához,²⁶ jelentősen visszatükrözték a katonai dominanciájú biztonságfelfogást, és mégis a tárgyköri meghatározások mellett rugalmas felhatalmazást is biztosítottak a szükséges intézkedések bevezetésére. Ez a fajta megközelítés, összhangban szemlélve a (hon)védelmi jellegű kormányzati koordinációval, a védelmi feladatrendszer eshetőségekkel is számoló átalakításával, továbbá a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozása terén megvalósított korrekciókkal és egységesítéssel egy eltérő biztonságfelfogáshoz igazodó, mégis az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. viszonylatában is hasonlóságokat mutató újításként értelmezhető. Ez az újítás egy rendkívül dinamikusan változó történelmi, társadalmi, gazdasági és biztonsági időszak csúcspontját is jelentette, amely során az állam- és jogrendszernek egyértelműen alkalmazkodnia kellett a változó közeghez. Ennek az alkalmazkodásnak az előzményként való számontartása és további kutatása, elemzése, úgy véljük, hogy a mai szabályozási és szervezési kihívások terén is értékes tapasztalatokat szolgáltathat.

²⁴ A téma kapcsán lásd: 63523/elln. a. 1920. számú körrendelet: Szervi határozványok Magyarország kormányzójának katonai irodája részére. In: 1920. évi 25. számú Rendeleti Közlöny.

²⁵ Vö.: Hvt. 1939. 141. § (1) bekezdés.

²⁶ Erről bővebben lásd: FARKAS-KÁDÁR 2016: 275–313.

3. A különleges jogrend hazai történelmi bölcsője: a háború esetére szóló kivételes hatalom

A hazai különleges jogrendi szabályanyag megjelenése meglehetősen hosszú folyamat eredménye volt. Az első törvénytervezetet még Deák Ferenc 1848 nyarán terjesztette a plénum elé, amelyből annak ellenére nem lett törvény, hogy maga a képviselőház követelte a kormánytól annak kidolgozását.²⁷ A kiegyezés után Deák a véderőtörvény-csomag tárgyalása során hívta fel a figyelmet arra, hogy a modern polgári állam esetében mennyire szükségszerű egy ostromállapotú törvény megalkotása. Végül azonban Horváth Boldizsár csak egy olyan plánumot terjesztett az országgyűlés elé a katonai bíróságok hatásköréről szóló tervezet képében, amely garanciák és átfogó rendszer nélkül adott volna büntetőjogi területen felhatalmazást a kormánynak. E javaslat pár nap alatt el is vérzett a képviselőházban. Az ezt követő évtizedekben a minisztérium akkor készített ilyen tartalmú javaslatokat, amikor a biztonsági környezet átalakulása révén a viharfelhők megjelentek a Monarchia felett. Viszont miután a szükség órái nem következtek be, vagyis diplomáciai úton a problémák megoldódtak, úgy kerültek a fiók mélyére az egyes javaslatok.²⁸

Tényleges fordulatot e területen is a századforduló hozott, mivel ekkor már érzékelhető feszültség járta be az öreg kontinenst, amelyből számos lokális konfliktus eredményezhett volna már kontinensre – mint később kiderült, az egész glóbuszra – kiterjedő háborút (a szerb–bolgár háborúk; a török–görög, francia–német, angol–török, orosz–török, olasz–osztrák–magyar viszony), hiszen legtöbbször magában hordozta a háború veszélyét.²⁹ Így 1906-ban új lendületet kapott a különleges jogrend (akkori szóhasználatul kivételes hatalom) kodifikációja. Ekkor az osztrák oldal megküldte saját jogszabályi csomagját, valamint az úgynevezett kivételes állapotú tájékoztatót, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása során vált világossá, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt), majd később ebből lett a Hadfelügyeleti Hivatal (Kriegsüberwachungsamt) és a magyar társszerve a Hadfelügyeleti Bizottság.³⁰ Az 1906-ban megindult törvény-előkészítő munkálat fő jellemzője az egyet nem értés a magyar fél, az osztrák fél és az udvar között. Az udvar Ausztriához hasonló szabályozást szeretett volna, ahol a felhatalmazás lehetővé tette széles terjedelemben a katonai közigazgatás alkalmazását, emellett az alapjogok szigorúbb korlátozását,³¹ valamint a közös koordináló szerv létrehozását. 1909. február 11-én a magyar belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését, mivel egyes intézmények – így a katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jog-

²⁷ TóTH 1982.

²⁸ KELEMEN 2021: 123–137.

²⁹ POLLMANN 2018: 28–33.

³⁰ SCHEER 2010: 14–19.

³¹ Ennek köszönhetően a háború első éveiben például a sajtószabadság területén jóval jelentősebb korlátozások voltak, mint Magyarországon. Lásd KELEMEN 2020: 280–307; OLECHOWSKI 2004.

körök gyakorlása, a polgári kormánybiztosok intézményének létrehozása – történelmi hagyományainkkal összeegyeztethetetlenek voltak, valamint nem utolsósorban, az akkori magyar keretekhez mérten is túlzott jogkorlátozást eredményezett volna annak kritika nélküli átemelése.³² A közös koordináló szerv felállítását és Bécsből történő vezetését újabb közös szervként értelmezte a magyar fél, így az a magyar szuverenitás korlátozását veszélyeztette volna, emellett pedig a kiegyezésen alapuló közjogi berendezkedésünkbe való súlyos beavatkozást eredményezett volna, amely mindenképpen a kiegyezési törvény újratárgyalását vonta volna maga után, ami ekkor lehetetlen volt a politikai körülmények miatt.³³ Eme javaslatot további két magyar (belügyminiszter és miniszterelnökség; utóbbit a minisztertanács el is fogadta) és egy közös hadügyminiszteri plánum követte, utóbbi viszont mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen magyar országrészre vonatkozó törvényjavaslat készítésére a közös miniszterek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre, arról nem is beszélve, hogy maga a javaslat sem felelt meg a közjogi rendszerünknek.³⁴ A tervezet végül ismét talonba került a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése miatt.

A kodifikáció felgyorsulását hozta, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismételten elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.³⁵ Így ezen év őszén elkészült egy újabb törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt törvényjavaslat szövege szerint a kormány rendelkezhet a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye esetén is. A megbeszélések során kitértek a kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélő-üzemeltetést –, az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bünvádi eljárás lehetséges szabályaira.³⁶

A Honvédelmi Minisztérium épületében 1912. november 26. és december 20. között hat ülést tartottak, ezeken a törvény egyes pontjait tekintették át, és elkészítették a törvény alapján kiadandó végrehajtási rendeletek listáját, majd azok szövegtervezeteit. Az ülések elnöke a Honvédelmi Minisztérium által delegált Pap Kálmán tábornok-hadbíró volt, aki az 1912-es katonai bünvádi perrendtartás egyik fő kodifikátora volt. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula,³⁷ Payr Vilmos,³⁸ Polner Ödön, Fodor Ármin, Novotny Károly és Heller Farkas.³⁹

³² TÓTH 1996: 4.

³³ KÉPESSY 2019: 85–98; MEZEY 2007: 31–42.

³⁴ PÖLÖSKEI 1969: 81.

³⁵ PÖLÖSKEI 1969: 81.

³⁶ Az előkészületről lásd bővebben: MEZEY 2016: 11–18.

³⁷ Gerő Gyula később az 1930. évi katonai büntetőtörvénykönyv fő megalkotója.

³⁸ Payr Vilmos a háború éveit előbb a Sajtóalbizottság vezetője, majd a Hadfelügyeleti Bizottság elnöke.

³⁹ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

Lukács László a plánomot november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbbírását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.⁴⁰ A miniszterelnöki indokolás szerint a törvény elfogadása azért volt szükséges, mert „lényeges előfeltételét képezi a modern hadviselésnek, hogy a fegyveres erő hadműveletei és egész működése a polgári hatóságok, sőt az állam egész lakossága részéről hatékonyan támogatassanak”.⁴¹ S így a kivételes rendelkezéseknek azt kellett szolgálniuk, hogy az állam kényszerítő ereje a társadalom minden tagjának szükséges hozzájárulását kieszközölje. Emellett rendkívül fontos része a szabályozásnak a közbiztonság, a jogbiztonság, a vagyonbiztonság lehető legteljesebb megóvása, a károk enyhítése, tudniillik „minden háború a legkomolyabb veszélyekkel és károkkal fenyeget”.⁴² A javaslat képviselőházi általános és részletes vitájára 1912. december 7-én került sor, a harmadik olvasatára pedig december 9-én. A főrendiház kisebb módosításokkal küldte vissza a képviselőháznak a javaslatot, amely 1912. december 16-án azokat vita nélkül támogatta, és ezt követően szentesítésre az uralkodó elé terjesztették a tervezetet, aki azt december 21-én szentesítette, kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.⁴³

A törvény a jogrendszer, az állami intézmények és a szabadságjogok széles körét érintette. Ennek megfelelően a következő tárgyköröket szabályozta a törvény: a kivételes hatalom időbeli és területi hatályát; a felhatalmazás garanciális kereteit, így a miniszteri felelősségi rendszert, az elrendelésnek és egyes intézkedéseknek a hivatalos lapban való közzétételének a kötelezettségét, valamint megfogalmazta a jelentéstételi kötelezettséget az Országgyűlés irányába. Emellett ki kell emelni a közigazgatási rendelkezéseket, amelyek a korábbi tiltakozások ellenére tartalmazták a kormánybiztos intézményét, bővítették a belügyminiszter békeidős jogosítványait. Klasszikusnak mondható módon⁴⁴ a törvény büntetőjogi szabályokat és a békeidős garanciák korlátozását is tartalmazta, így különleges anyagi jogi szabályokat, a gyorsított eljárás elrendelésének a lehetőségét, valamint azok szervezeti és eljárási szabályait, továbbá e területre vonatkozó alapjogi korlátozásokat. Fontos és kiemelt területe a törvénynek és a későbbi módosításainak, illetve a kiadott rendeletanyagnak a hadigazdálkodásra vonatkozó felhatalmazása, amely következik a későbbi és a felek által már ekkor vizionált háború totális jellegéből.⁴⁵

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetén a háború lezárását követően kellett a háború

⁴⁰ Képviselőházi napló, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – december 31., 415. ülésnap, 170.

⁴¹ Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz. Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9.

⁴² Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz. Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9.

⁴³ A vitát lásd bővebben: KELEMEN 2016: 70–91.

⁴⁴ DRÓCSA 2022: 53–82.

⁴⁵ PÉTERVÁRI 2022: 227–244.

fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivezetni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az ország egészére, vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni a kivételes állapotot.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként került a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges megtenni.⁴⁶ További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek.⁴⁷ Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, ami annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörű *kormánybiztosokat* nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolták: az állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.⁴⁸ Mindkettő feladata azonos volt, vagyis hogy „szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek”.⁴⁹

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása, mégpedig úgy, hogy a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak, ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását. A kiadott esküszövegük is rögzítette, hogy a terület illetékes katonai parancsnokának szándékaival összhangban kötelesek eljárni a székhelyhez kötött kormánybiztosok, míg a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztosnak nemcsak a parancsnok utasításainak megfelelően kellett eljárnia, hanem közvetlenül is támogatnia kellett a tevékenységét.⁵⁰

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek a koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított *Hadfelügyeleti Bizottság* volt. A Hadfelügyeleti Bizottság lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis „a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt. Így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából [...] külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből”.⁵¹

A törvény rendelkezései a belügyminiszternek számos jogkört biztosítottak. Így például lehetősége volt arra, hogy elrendelje a csendőrség igénybevételét a városok területén, amelyre békeidőben nem volt felhatalmazása. Emellett hatályon kívül helyezhette

⁴⁶ BATHÓ 2020.

⁴⁷ A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1–2. §.

⁴⁸ Kivhattv. 4. §.

⁴⁹ Kivhattv. 4. § 2. bekezdés.

⁵⁰ Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁵¹ M. KONDOR 1975: 78–79.

az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothatott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadiérdekeket vagy a közrend, közbiztonság fenntartását sértették; amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothatott. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjogóvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz fordulhassanak sérelmeikkel.⁵² Ezen felül a belügyminiszterhez került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.⁵³

A magyar szabályozás a közigazgatásra vonatkozó részében eltérően az úgynevezett kontinentális modell államaitól – vagyis Ausztriától és Németországtól – nem helyezte a polgári közigazgatás fölé a katonai közigazgatást. Sokkal inkább követte a francia vagy angolszász gyakorlatot, és azt mondta ki, hogy a háborúval közvetlenül nem érintkező területeken a polgári közigazgatás továbbra is működik a szükséges megszorításokkal.

A fentiekén túl a Kivhattv. széles skálán felhatalmazást biztosított az alapjogok korlátozására is. Ezeket a törvény rendelkezései szerint minden esetben csak és kizárólag hadiérdekből engedélyezte korlátozni, és ekkor is csak a szükséges mértékig. A szabályozással érintett alapjogok katalógusa az a következők szerint csoportosítható.

- a) magántulajdon:
 - fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása,
 - vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások,
 - ármaximalizálás,
 - külkereskedelem korlátozása;
- b) magántitok, levéltitok: a posta, a távirda és a távbeszélő forgalmának ellenőrzése;
- c) a mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása;
- d) a polgári és büntető eljárással kapcsolatos alapjogok:
 - a bíróhoz való jog korlátozása,
 - az esküdtszéki rendszer korlátozása,
 - a katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése, valamint
 - gyorsított bűnvádi eljárás bevezetése (ezen belül a statáriális szabályok is megjelentek).

A véleménynyilvánítás szabadsága – ezen belül pedig a gyülekezési és egyesülési jog, ami meglévő vagy új egyesültek betiltását, ellenőrzését, korlátozását vagy felfüggesztését jelentette – sem kerülhetett el a háborús korlátozást, ahogyan a kereskedelmi társaságok hatósági ellenőrzése sem, de e körben kell említeni a sajtószabadság korlátozását is.

A Kivhattv. 11. §-ában (sajtóra vonatkozó rendelkezések) rögzített jogosultságok három csoportra oszthatók: felhatalmazás időszakos lapok előzetes ellenőrzésére és bűncselekmény esetén történő szankcionálására; belföldi lapoknak kormány általi betiltása, amennyiben a hadviselés érdekeit veszélyeztetik; külföldi lapok előzetes ellenőrzése és eltiltása, amennyiben hadiérdeket veszélyeztetnek.

⁵² PATYI 2019: 89–104.

⁵³ Kivhattv. 5–6. §.

A Kivhattv.-be foglalt rendelkezések nyomán kiadott rendeletek első csoportját jelentették azon jogszabályok, amelyek hatáskört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azok, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló 5.483/1914. számú rendeletében felhatalmazást adott az igazságügy-miniszternek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáló időszaki lapoknak és az időszaki lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza. Az előzetes ellenőrzést nem generálisan rendelték el a háború éve alatt, hanem kifejezetten csak az arra okot adókkal szemben. A lapbetiltás jogával sem élt vissza a kormány. 1914 és 1918 között 23 lapot tiltottak be. A háború kitörésének évében Magyarországon 707 lap volt forgalomban, a háború alatt 74 újat alapítottak, a nemzeti lapok száma 1914-ben 201-re volt tehető. A lapbetiltások száma így nem mondható jelentősnek a vizsgált korszakban, azokat eredendően tényleg a sajtórendészet kijátszása, ellenséges hatalom támogatása vagy a közrend ellen irányuló tartalmak miatt szüntették meg.⁵⁴

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kabinet az első világháború idején több száz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.⁵⁵

Érdemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattv. rendelkezéseiben, valamint a katonai bünvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattv. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi-kódex rendelkezéseit,⁵⁶ valamint új tényállásokat vezettek be, mint például a sztrájk tilalmazása vagy akár a sajtókorlátozások megszegése. Az alaki jog területén lehetővé tették az esküdtszéki rendszer felfüggesztését, konkrét ügyek áthelyezését más polgári büntetőbíróóságokhoz, a gyorsított bünvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.⁵⁷ A katonai büntetőjog szabályait polgári egyének felett csak szűk körben engedték alkalmazni, így például erődítmény, erősített hely körbezárása esetén, vagy hadszíntéren, illetve meghatározott

⁵⁴ KELEMEN 2020: 280–307; KELEMEN–ELEKES 2021: 33–66; RÉVÉSZ T. 2015: 34–44; GOSZTONYI 2022: 58–70.

⁵⁵ Kivhattv. 17. §; a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk; a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről szóló 1915. évi XIII. törvénycikk; a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk. Lásd: PÉTERVÁRI 2020: 149–183; TÓTH 2002.

⁵⁶ Lásd például: a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatást háború idején 2 év helyett 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattv. 19. §.

⁵⁷ Utóbbi igazolja a háború időszakában a miniszterelnökök által az országgyűlés részére készített jelentések a kivételes intézkedésekről. Lásd például Tisza István első jelentését: 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről. Képviselőházi Irományok, 1910. XLIV. kötet, 371–420. A jelentés melléklete tartalmazta az úgynevezett alapesomagot, vagyis azon rendeleteket, amelyeket az egyes minisztériumok még a háború előtt kidolgoztak, és amelyek az első világháború idején alkalmazott kivételes hatalmi jogszabályok alapjainak tekintendők. Lásd a büntetőjog kérdését: EDVI 1914: 554–562; FINKEY 1916: 167. kötet, 48–90.

bűncselekmények esetében, mint például a katonai szolgálatnak a megtagadására való uszítás.⁵⁸ A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén inkább az angolszász és a francia ostromállapoti joganyagot követve ezzel, mint a társországi és szövetségesi államokéit.

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban Kivhattv.) végül széles körű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére. A korabeli jogtudomány méltán neves alakjai, így többek között Angyal Pál, Edvi Illés Károly, Buza László mindegyike méltatta az elfogadott törvényt, és hangsúlyozta annak közjogi fontosságát, mivel úgy vélték, hogy ennek köszönhetően a közjogi vívmányok háború idejére is átmenthetők és csak az előre meghatározott keretek szerint korlátozhatók. A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével és csak szükséges mértékben engedte korlátozni.⁵⁹ A törvény megalkotása tehát – ahogy ma az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. – válasz volt a kor biztonsági kihívásaira, és igyekezett felvértezni az államot – nagyon fontos, hogy jogállami keretek között – a vészidőszaki működésre.

4. Adalékok a speciális védelmi célú döntéshozatal hagyományaihoz

A magyar alkotmánytörténetben számos olyan szervet találunk, amely valamiféle módon kapcsolódik a kivételes állapotokhoz. Ilyen volt az első alkotmányos időszakban létrejövő Honvédelmi Bizottmány, az első világháború idején maga a kormány és az annak berkeiben létrejövő koordináló szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság, de ilyennek tekinthető az első ágazati honvédelmi törvény által felállított Legfelső Honvédelmi Tanács és a 2022 novemberéig hatályos Alaptörvény szerinti Honvédelmi Tanács. Kérdés, hogy ezen intézmények szerves fejlődés eredményeként követik-e egymást, vagy csak a különleges jogrendi időszakokhoz köthető (ha egyáltalán mindegyik ahhoz köthető módon jelent meg az alkotmánytörténeti fejlődésünk során) elnevezésbeli hasonlóságokról van szó. Kérdésként lehet megfogni még, hogy ezen szervek hatásköre mire terjedt ki, vagyis a különleges jogrend által feljogosított szervek voltak, vagy inkább a békeidős felkészülést, valamint a vészidőszaki koordinációt tekinthetjük inkább a feladatuknak.

⁵⁸ Lásd bővebben: KELEMEN 2017a: 103–140; NAGY 2017: 33–41.

⁵⁹ Lásd: ANGAL 1914: 86–87; EDVI 1914: 551; BUZA 1915: 386.

4.1. A Honvédelmi Bizottmány mint kormánypótló országgyűlési bizottság

1848 nyarára az események olyan fordulatot vettek (Jelačić hűségesküje a Habsburgoknak és Horvátország elszakítása, illetve a szászok ellenállása és az általuk lázított románok tevékenysége),⁶⁰ hogy a magyar törvényhozás felszólította a kormányt kivételes hatalmi törvény megalkotására, amelyből végül törvény nem lett. Ilyen felhatalmazás nélkül érkezett el tehát a végrehajtó hatalom 1848 őszéhez. 1848 szeptembere kaotikus, átmenti időszak volt a felelős minisztériumi rendszer és a kollegiális képviseleti kormányforma között. Szeptember első harmadára lemondott az első kabinet, de rövid átmenet után István nádor ismét Batthyány Lajost bízta meg a miniszterelnöki feladatokkal, aki bízott abban, hogy békés egyezség köthető a dinasztiaival, azonban Kossuth már ekkor is úgy vélte, hogy egy ideiglenes végrehajtó hatalmat kell létrehozni, amely képes kezelni a közelgő vészidőszakot. Olyan szervet vizionált, amely nincs kötve a törvényi keretekhez.⁶¹ Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egy bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg. A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját, szintén létrehozott egy bizottságot három taggal és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „olyan szervet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor”.⁶² Szeptember 25-én az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.⁶³ Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízta meg. Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékoztató és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.⁶⁴ Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „választmány-nak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván”.⁶⁵ E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felha-

⁶⁰ SZEREMLEI 1866: 7–11.

⁶¹ Budapest, 1848. szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát. BARTA 1957: XIII. kötet.

⁶² EMBER 1948: 151.

⁶³ URBÁN 2002: 742.

⁶⁴ EMBER 1948: 155.

⁶⁵ Budapest, 1848. szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét. BARTA 1957: XIII. kötet.

talmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „kormányra vált a Bizottmány”.⁶⁶ Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta,

„hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szűk körben, mely eddig számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki.”⁶⁷

Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg.

A fenti történések és átalakulás rövid ismertetésére azért volt szükség, hogy lássuk, a Honvédelmi Bizottmány nem azonosítható klasszikus különleges jogrendi szervként, hiszen nem törvény ruházta fel a vészidőszaki hatáskörökkel, emellett nem a kormány tagjaiból tevődött össze, hanem a törvényhozás tagjaiból delegálták, továbbá utóbbiból adódóan nem a törvényhozástól elkülönült szerv jött létre, hanem a törvényhozás egy bizottságának képében lényegében magához ragadta a végrehajtó hatalmat is. Mindezt tette olyan módon, hogy a Bizottmány a többszöri átszervezéseknek köszönhetően egyre jobban hasonlított a kormányhoz, azzal a megjegyzéssel, hogy a tavasszal létesített alkotmányos monarchia egyik lényeges eleme nem valósult meg, ugyanis nem volt miniszteri felelősség, a tagok valójában csak az elnöktől függöttek.

Kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány

„így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához [...] Nem arról van tehát szó, hogy a bizottmány ne lett volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé [...] hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg.”⁶⁸

⁶⁶ MEZEY 2001: 222.

⁶⁷ Budapest, 1848. október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában. BARTA 1957: XIII. kötet.

⁶⁸ MEZEY 2001: 226–227.

A Honvédelmi Bizottmány tehát egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottságként működött, amely a kollegialitás elve alapján szerveződött, de az elnöki hatáskörök miatt valójában egyszemélyi – szinte onnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát. A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem szolgálhat előképeként a jogállami keretek között megalkotott, annak alapprincípiumait tiszteletben tartó különleges jogrendi szabály- és intézményrendszernek, hiszen az sokkal inkább – Mezey Barna szavaival élve – a forradalmi diktatúra szerve volt, amit egy jogállami különleges jogrendi szabályozás el kíván kerülni.

4.2. Kivételes hatalmat koordináló és „országmozgósító szervek”

Ezen alcím alatt vizsgált két szerv, a Hadfelügyeleti Bizottság (HFB) és a Legfelső Honvédelmi Tanács a polgári korszakban törvényi szinten szabályozott két különleges jogrendhez kapcsolódó szerv volt, ezek rendeltetése és gyakorlata rámutat, hogy nem volt folytonosság a polgári korszakban a Honvédelmi Bizottmány és a későbbi különleges jogrendi szervezet között.

A Hadfelügyeleti Bizottság az első világháborút megelőző időszakban felállított koordináló szerv volt, amely

„olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó« ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre.”⁶⁹

A Hadfelügyeleti Bizottság szervei határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása,⁷⁰ valamint a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett viszont „intézkedési joga (hatásköre) nincs”.⁷¹

A levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztégzár alóli felmentés), hadifoglollyal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótírlalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott. A tanácsadó tevékenysége arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár a döntő szót az érintett miniszter mondta

⁶⁹ M. KONDOR 1975: 79.

⁷⁰ Hadtörténeti Levéltár, Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

⁷¹ Hadtörténeti Levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.

ki.⁷² Az iratokból az is kiderül, hogy egyes miniszteri delegáltak hatáskörét egyénenként a küldő miniszter állapította meg, így meghatározott kérdéskörben, rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegációja is megvalósulhatott.⁷³

Hatáskörébe tartozott

„a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés, kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztégzár alóli felmentés, közlélemezés, posta- és távírda forgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevel-, hadifogoly- és internált-ügyek.”⁷⁴

A kormánybiztosok, valamint a Hadfelügyeleti Bizottság működése révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény⁷⁵ hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,⁷⁶ valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács nevet vette fel.

A Legfelső Honvédelmi Tanács létrehozatalához az a felismerés vezetett, hogy a „jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével”.⁷⁷ Ezen hadviselés esetében az állam túléléséhez az kell, hogy már békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat,⁷⁸ amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet gördülékeny és hatékony átalakítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé. Korabeli szóhasználatlálva az Legfelső Honvédelmi Tanács az úgynevezett országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülést koordinálja, irányítja, így annak határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Békeidőben évente egy-két alkalommal ülésezett, de az elnök bármely tag javaslatára összehívhatta, háború idején működése folyamatosságot mutatott. A Legfelső Honvédelmi Tanács állandóan működő operatív szerve a Vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.⁷⁹ Így a központi koordinatív funkciójú intézmény testületi szerve csak alkalmanként ült össze, azonban annak volt egy igazgatási feladatokat ellátó egysége, amely folyamatosan működött békeidőben is.

⁷² Hadtörténeti Levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, iratok 323–326, 416–423, 532–539, 720–732. doboz.

⁷³ A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.

⁷⁴ SZIJ 2000: 225.

⁷⁵ Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben FARKAS 2015: 1–29; KÁDÁR 2014a: 5–46.

⁷⁶ Többek között lásd SZENTE 2016: 1389; SZAKÁLY 1991: 41.

⁷⁷ FÁBRY 1940: 49–50.

⁷⁸ Alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatot lásd LEHOTAY 2020.

⁷⁹ SPÁ CZAY 1974: 62.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény helyezte valójában alkotmányos keretek közé, amely értelmében az a honvédelmi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szervként működött mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett tennie minden szükséges intézkedést az összes miniszternek annak érdekében, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban is zavartalanul el tudják látni.⁸⁰ Ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben a kormányzó⁸¹ látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.⁸²

Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban a Legfelső Honvédelmi Tanács határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni, amely ilyen értelemben a minisztertanácsot is döntései megvalósítójává tette.⁸³ Gyakorlatilag a Legfelső Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése.⁸⁴ Az országmozgósítás polgári szerveinek és az országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a Legfelső Honvédelmi Tanács elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban azonban a Vezértitkárság látta el a feladatot.⁸⁵

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot sok tekintetben egy katonatagokkal kiszélesített kormánynak tekinthetjük, mindamellett is, hogy a honvédelmi törvény rögzítette, hogy a független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvény felelősségi rendszerét a tanács felállítása és feladatellátása nem érinti. A honvédelmi törvénybe rögzített kivételes hatalom gyakorlására a kormány volt feljogosítva, vagyis ennél fogva nem kapott semmilyen funkciót az abban rögzítettek végrehajtására az LHT, mindemellett viszont a legjelentősebb kérdések meghozatalára volt rálátása és ráhatása. Az LHT nem a kivételes hatalommal felhatalmazott szerv volt, sőt még nem is annak a koordinálására hozták létre (mint a Hadfelügyeleti Bizottságot), hanem sokkal inkább a kormány védelmi döntés-előkészítésére.

4.3. A pártállam és kivételes hatalmi szerve: a Honvédelmi Tanács

A világháborút követően a Legfelső Honvédelmi Tanácsnak előbb a személyi köre változott meg,⁸⁶ majd a jelentősége is megszűnt, hiszen funkcióit a kommunista párt

⁸⁰ A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (1) bekezdés; 4. § (1) bekezdés.

⁸¹ Ekkor kézenfekvő volt az államfő részvétele a hadúri felségjogok és a honvédelmi minisztériummal való kapcsolata okán, napjaikra ezen funkciókat már a kormány látja el.

⁸² A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény, 3. § (2)–(3) bekezdés.

⁸³ VARGYAI 1979: 761.

⁸⁴ Ezt támasztják alá: SZAKÁLY 1985: 696; VARGYAI 1979: 760–761; JUHÁSZ 1987: 151.

⁸⁵ VARGYAI 1979: 760–761.

⁸⁶ „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány

államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át: 1946-ban a Katonai Bizottság (1949-ig), Farkas Mihály elnökletével, majd 1948-ban a Belügyi Bizottság, ez utóbbi szinte rögtön ezután meg is szűnt. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhíresült Honvédelmi Bizottságot.⁸⁷ Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy a honvédelemmel és a nemzeti biztonsággal kapcsolatos összes lényegi kérdésben a végső döntés ide volt visszavezethető.⁸⁸ 1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, vagyis az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző szabályozás által is ismert szerv elődjét, amelynek jogállása sem államszervezetileg, sem párton belül nem volt tisztázva.⁸⁹

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti”.⁹⁰ A politikai akarat megfogalmazása 1961-ben az MSZMP Politikai Bizottságának zárt ülésén történt meg, ahol úgy döntöttek, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács látja el.⁹¹ Mivel békeidős és háborús feladatokról is rendelkeztek, 1962-ben a békeidős szervet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok. A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg, eszerint rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság Honvédelmi Tanácscsá alakult volna át, és az ország legfelső állami irányító szervévé lépett volna elő.⁹²

Az 1972-es nagy alkotmányrevízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács: az Alkotmány 31. §-a úgy rendelkezett, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre”.⁹³ Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat

754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról. *Honvédségi Közlöny*, 1945/6. szám, 45–46.

⁸⁷ GERMUSKA 2011: 1–2.

⁸⁸ GERMUSKA 2013: 615.

⁸⁹ OKVÁTH 1994: 87.

⁹⁰ A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

⁹¹ GERMUSKA 2011: 4.

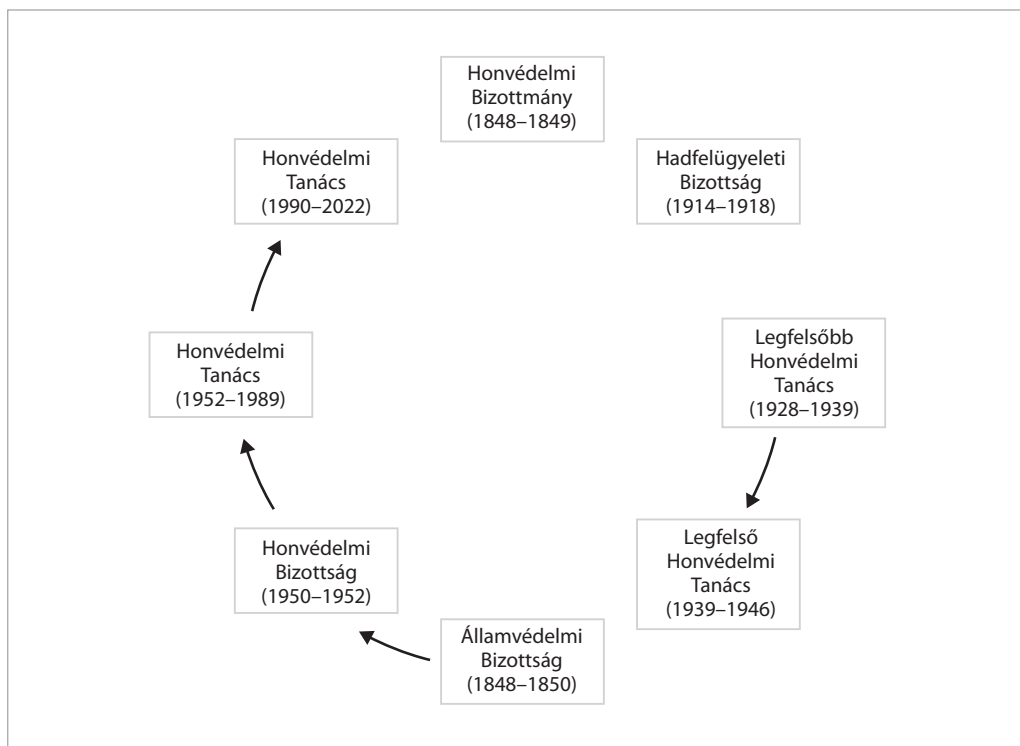
⁹² KISS 2017: 129.

⁹³ Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.

létre”.⁹⁴ A Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem és a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának az irányítása volt.⁹⁵

Ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta annak korábbi jogköreit.⁹⁶ Az új szabályozás a Honvédelmi Tanács funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik.

Az Alaptörvény hatálybalépésével a szabályozásban alapvető változás nem történt. Az Alaptörvényben külön fejezetben szerepelnek a különleges jogrendi szabályok, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó szabályok szinte változatlanok voltak. E történeti tradíciókkal és jogállami hagyományokkal nem rendelkező pártállami szervet az Alaptörvény kilencedik módosítása vezette ki a magyar alkotmányos struktúrából.



1. ábra: Kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben

Forrás: a szerző szerkesztése

⁹⁴ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 8. § (1) bekezdés b. pont.

⁹⁵ A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény 9. § (1)–(4) bekezdés.

⁹⁶ Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény 19/B §, 1989. X. 23-tól hatályos állapot.

5. Összegzés

A normál vagy békeidős, illetve a különleges, válsaggal sújtott időszak közötti mezsgye egy mozgó határvonalat jelent, amelynek megállapítása a mindenkori társadalmi és biztonsági realitásokon nyugszik. A történelmi körülmények, az aktuálisan bekövetkező események befolyásolják a normál és különös közötti határterületet, de legalább ennyire hatnak rá az adott állam társadalmi, morális és erkölcsi viszonyai, illetve kulturális és történelmi sajátosságai is. A határ eltolódása nemcsak azt jelenti, hogy egyes történelmi időszakokban máshol húzzuk meg a választóvonalakat a normál, a különös és a kivételes között, hanem azt is, hogy egyes élethelyzetek beépülnek a tapasztalások révén a normál vagy a különös helyzetek megoldási mechanizmusaiba. Önmagában már ezek is igazolják, hogy időközönként szükségszerű az érintett jogintézmény felülvizsgálata, majd erre építkezve a tapasztalások átültetése a jogi szabályozásba és vele az állami és társadalmi működésbe.

A történelmi tapasztalások mutatják azt is, hogy e határmódosítások, eszközparkok újrarajzolása során szükségszerű a korábbi korok tapasztalataira építeni, megvizsgálva az adott jogintézmények előnyeit, hiányosságait, egyes gyakorlati tapasztalásokat, akár beültetve a békeidős szabályozásba, hogy az eszkalációt elkerüljük hasonló helyzetekben. A történelemben egyfajta – legalább technikai jellegű – folyamatos fejlődés ez idáig egyértelműen jelen volt, így nehezen lenne mondható, hogy egy adott történelmi korszak – vizsgálatunk esetében 1848/49, majd pedig 1867 és 1944 közötti időszak és annak utóélete – jellemzőiben megismétlődne. Az viszont nem ördögtől való, hogy az adott kor intézményi, fejlettségi sajátosságaihoz mérten vessük össze az akkori kor változásait és reakcióit a jelenünkkel. Ha így teszünk, akkor azt mondhatjuk, hogy az első tartósan polgári korszak társadalmi, gazdasági és technikai környezetének változása, majd ennek a biztonság tartalmára gyakorolt hatása hasonlóan dinamikusnak tekinthető, mint az elmúlt több mint három évtized változásai. A kihívások és fenyegetések jellegében is látható – távoli – hasonlóság, hiszen az államhatár rendjének kérdése, a háborús fenyegetés új szintre lépése, az ellenérdekelt befolyásoló tevékenységek élenkülése egy jelentősen változó társadalmi és technológiai közegben jellemző volt akkor, igaz, más konkrétumokkal. Hasonlóság az is, hogy abban az időszakban is Magyarország egy elnyomó, az alkotmányosságot messze nem érvényesítő rendszerből lépett vissza a nemzeti alkotmányos működésbe, és egyszerre kényszerült a saját állami és társadalmi működés kihívásaira reagálni, valamint ennek részeként a védelmi rendszerét is korszerűsíteni. Persze eltérések is szép számmal azonosíthatók, azonban ezek figyelembevétel is fontos akkor, amikor arra törekszünk, hogy a mai szabályozási és intézményi kihívások történelmi előzményeit megfelelően értékeljük nemzeti jogtörténetünk viszonylatában.

A történelmi előzményeket így szemlélve tapasztalati tényként lehet kezelni, hogy az új típusú kihívások (éppen mikor mi számított újnak) megkövetelik a felkészülést, a koordinációt már a béke időszakában is. Ezt illusztrálta az első világháborús Honvédelmi Bizottmány és a Legfelső Honvédelmi Tanács is. Előbbi esetében, bár a rá vonatkozó szabályanyag már létezett, mégis a gyakorlata azt mutatta, szükséges lett volna, legalább időközönként lemodellezni a gyakorlati működését, jobban összezsírozni

az egyes tagok által képviselt szakterületeket. Az Legfelső Honvédelmi Tanács esetében – bár a trianoni békeszerződés okán sokáig rejtetten –, ez a folyamatos működés megfigyelhető volt, amelyet hangsúlyosan a haderő fejlesztését célul kitűző Győri Program kidolgozásában és gyors végrehajtásában tetten is érhattünk, az első honvédelmi törvénnyel – amely a kor katonai dominanciájú biztonságfelfogásában egyszerre volt honvédelmi és összkormányzati felkészülési törvény – pedig kiteljesedni láhattunk jogi értelemben.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. által megnyitott védelmi és biztonsági reform további alakulása kapcsán tehát érdemes a hasonlóságok miatt is figyelmet fordítani a történelmi előzményekre. Ezt azonban az is indokolja, hogy ma a reformot nem egy légüres térből, nem a „nulláról” kell megvalósítani, hanem egy olyan döntően 1989-ben kialakított intézményi keretrendszer megújításával, amely sok tekintetben – igaz, inkább *prima facie*, mint materiális értelemben – épített az 1944-es német megszállás előtti mintázatokra. Akkor tehát, amikor a reform egyszerre tudja a védelmi és biztonsági szisztéma korszerűsítését és a nemzeti hagyományokhoz illeszkedő voltát erősíteni, megkerülhetetlen a történelmi előzmények mélyebb áttekintése, kutatása. Jelen fejezet ehhez kívánt adalékokat nyújtani, felhívva egyúttal a figyelmet arra, hogy a jelenleg zajló védelmi és biztonsági reform keretei között megvan a lehetőség a megfontolt, mélyreható vizsgálódások talaján történő döntés-előkészítésre, mivel nem az 1989-es időszakhoz hasonló – gyors megoldásokért kiáltó – politikatörténeti pillanatban vagyunk. A reform tartalmi alakítása kapcsán tehát a döntés-előkészítőkön jelentős a felelősség, hogy megfelelően tudják szintetizálni a kezelendő kihívásokat és az azokkal kapcsolatos politikai és szakmai igényeket, a nemzetközi mintákat és tendenciákat, valamint a hazai történelmi előzményeket. Ehhez megfelelő munkafolyamatok, fórumok, szakértők és együttműködések kellenek, amelyek nélkül azonban egy teljeskörűségre törekvő előkészítő tevékenység nehezen képzelhető el. Ehhez a tudományos kutatás is megfelelő támogatást tud nyújtani, persze sajátos – a napi gyakorlati, közigazgatási tevékenységtől jelentősen eltérő – mércék és modusok szerint.

Irodalom- és forrásjegyzék

- ANGYAL Pál (1914): Háboru és sajtószabadság. *Bűnügyi Szemle*, 3(2), 86–97.
- BARTA István szerk. (1957): *Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet. Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- BATHÓ Gábor (2020): *A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között*. Budapest: Nemzeti Közszoigalati Egyetem Közszoigazgatási Továbbképzési Intézet.
- BUZA László (1915): Az államjogi kivételes állapot. *Jogtudományi Közlöny*, 50(36), 386–387.
- CLARK, Christopher (2015): *Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé?* Budapest: Park Könyvkiadó.
- DRÓCSA Izabella (2022): Rendtörvények a hazai és nemzetközi jogrendszerekben. In KOVÁCS-SZÉPVÖLGYI Enikő (szerk.): *Kihívások a büntetőjogi jogalkotás terrénumban a 19–21. században: Külföldi minták és nemzeti megoldások*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- EDVI Illés Károly (1914): Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. *Jogállam*, 13(7–8), 551–562.
- EMBER Győző (1948): Honvédelmi Bizottmány. *Századok*, 82(1–4), 150–165.
- FÁBRY Dániel (1940): A legfelső honvédelmi- és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban. *Magyar Katonai Szemle*, 10(3), 49–69.
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 275–313.
- FARKAS Ádám – PATYI András (2018): A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016. In FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 87–112.
- FARKAS Ádám – TILL Szabolcs (2016): A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 40–71.
- FARKAS Ádám (2012): A katonai büntetőjog és igazságszoigalattatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. *Hadtudomány*, elektronikus szám. Online: www.mhht.eu/hadtudomany/2012/2012_elektronikus/2012_e_Farkas_Adam.pdf
- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 18. Online: http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-18_Farkas_.pdf
- FARKAS Ádám (2019): *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867–1944*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- FERDINANDY Gejza (1902): *Magyarország közjoga*. Budapest: Politzer Kiadó.
- FINKEY Ferenc (1916): *Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után. Különlenyomat a Budapesti Szemle 1916. évi 375. számából*. Budapest: Franklin-Társulat Nyomdája.
- GERMUSKA Pál (2011): *A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980*. Online: http://www.nationalerverteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf
- GERMUSKA Pál (2013): A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei. *Hadtörténelmi Közlemények*, 126(2), 613–644.

- GOSZTONYI Gergely (2022): *Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása*. Budapest: Gondolat Kiadó. Online: <https://doi.org/10.24362/cenzura.gosztonyi.2022>
- HOBBSAWN, Eric (2004): *A birodalmak kora (1875–1914)*. Budapest: Pannonica Kiadó.
- JUHÁSZ Gyula (1987): A második bécsi döntés. *Külpolitika*, 14(5), 149–165.
- KÁDÁR Pál (2014a): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2(1), 5–46.
- KÁDÁR Pál (2014b): Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén, 2010–2014. *MTA Law Working Papers*, 36.
- KELEMEN Roland – ELEKES Dóra (2021): Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 9(4), 33–66.
- KELEMEN Roland (2016): A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja. *Parlamenti Szemle*, 1(1), 70–92.
- KELEMEN Roland (2017a): *A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867–1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- KELEMEN Roland szerk. (2017b): *Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában*. Budapest: Médiatudományi Intézet.
- KELEMEN Roland szerk. (2017c): *Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi genezisééről*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- KELEMEN Roland (2020): Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. *In Medias Res*, 9(2), 280–307.
- KELEMEN Roland (2021): Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 123–137.
- KÉPESSY Imre (2019): Az út a kiegyezéshez. *Acta Juridica et Politica*, 9(1), 85–97.
- KISS Dávid (2017): A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése. *Honvédségi Szemle*, 145(1), 121–139.
- KISS István (1886): *Magyar közjog*. Eger: Érseki-Lyceumi Könyvnyomda.
- KMETY Károly (1911): *A magyar közjog tankönyve*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- LEHOTAY Veronika (2020): *A jogszükités útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére*. Miskolc: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár.
- LUDENDORFF, Erich (1935): *Der totale Krieg*. München: Ludendorffs Verlag G.m.b.
- M. KONDOR Viktória (1975): Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra. *Magyar Könyvszemle*, 91(1), 75–82.
- MEZEY Barna (2001): „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténetészek 1848-ról*. Budapest: Logod Bt., 219–230.
- MEZEY Barna (2007): A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja. *Jogtörténeti Szemle*, 9(3), 31–42.
- MEZEY Barna (2016): Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk. In KONYA Péter (szerk.): *Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban*. Presov: Prešov University, 11–18.

- NAGY Ernő (1907): *Magyarország közjoga*. Budapest: Athenaeum Kiadó.
- NAGY Szabolcs (2017): Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre. *Belvedere Meridionale*, 29(3), 33–41. Online: <https://doi.org/10.14232/belv.2017.3.3>
- OKVÁTH Imre (1994): A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956. *Hadtörténelmi Közlemények*, 107(2), 75–100.
- OLECHOWSKI, Thomas (2004): *Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte*. Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- PATYI András (2010): A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In BIHARI Mihály – PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*. Győr: Universitas-Győr, 437–449.
- PATYI András (2019): Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. In PERES Zsuzsanna – BAGOSSYÉ KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): *„Bírák vagyunk...” A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére*. Budapest: Országos Bírószági Hivatal, 89–104.
- PÉTERVÁRI Máté (2020): A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 149–183.
- PÉTERVÁRI, Máté (2022): Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 15(2), 227–244. Online: <https://doi.org/10.4467/20844131KS.22.016.15719>
- POLLMANN Ferenc (2018): A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. *Rubicon*, 29(10), 28–33.
- PÖLÖSKEI Ferenc (1969): A belpolitikai rendszer jogi újrászabályozása Magyarországon az első világháború előtti években. *Jogtudományi Közöny*, 24(2–3), 79–88.
- RÉVÉSZ T. Mihály (2015): A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. *Jogtörténeti Szemle*, 17(4), 34–44.
- SCHEER, Tamara (2010): *Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges*. Wien: Heeresgeschichtliches Museum.
- SPÁCZAY Hedvig (1974): A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945. *Levéltári Szemle*, 24(1), 61–119.
- SZAKÁLY Sándor (1985): Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től). *Hadtörténelmi Közlemények*, 32(3), 690–704.
- SZAKÁLY Sándor (1991): A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon. *Új Honvédségi Szemle*, (11), 37–42.
- SZAKÁLY Sándor (2013): *Trianon, honvédség, háború, sport*. Budapest: Kárpátia Stúdió.
- SZENTE Zoltán (2016): Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. *Századok*, 150(6), 1371–1406.
- SZEREMLEI Samu (1866): *A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország újabbkori történetéhez*. Pest: Pfeifer Ferdinánd.
- SZIJJ Jolán szerk. (2000): *Magyarország az első világháborúban*. Budapest: Petit Real Könyvkiadó.
- TILL Szabolcs (2017): *A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988–2017*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

- TÓTH Árpád (1976): *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága.
- TÓTH Árpád (1982): A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, 29(5).
- TÓTH Árpád (1996): A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, 50(13).
- TÓTH Árpád (2002): A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon. *Acta Juridica et Politica*, 60.
- URBÁN Aladár (2002): Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. *Századok*, 136(4), 741–787.
- VARGYAI Gyula (1979): A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. *Jogtudományi Közlöny*, 34(11), 756–764.

II. Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozásra¹

1. Bevezetés

Az elmúlt bő egy évtized történései (így többek között az arab tél eseményei nyomán kiemelkedő Iszlám Állam tevékenysége, az európai terrorhullám, a 2015-ben kibontakozó orosz–ukrán konfliktus, majd háború, a hibrid konfliktusok, a technológiai vívmányok biztonsági kockázata, a Covid-19 okozta pandémia²) nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos védelmi jog alapját jelentő biztonsági környezet jelentős mértékben átalakult, amelyet követnie kell a szabályozás átalakításának is. Így szükségszerűvé vált a szabályozás reformja. Jelen esetben pedig nem beszélhetünk másról, mint a fegyveres védelmi ágazat³ szabályozási reformjáról, ugyanis a fentebb felvillantott események okán generális átalakításra van szükség a vizsgált terület szabályanyagában, mivel a korábbi jogintézmények még a múlt század kihívásaira reagáltak, így többségükben 19. századi gyökereiket alig haladták meg.

Egy ilyen reform esetében kézenfekvő megvizsgálni, hogy ezt mások miként csinálják, mások ezt miként szabályozzák, vagyis a jogösszehasonlítás eszközével élve górcső alá vesszük az átalakításra szoruló területeket. E tanulmány lényegében nem vállalkozik másra, mint hogy a védelmi jogi szabályozás egy belső magját jelentő szabályanyag, a válságok feloldásának jogállami kereteit tekinti át. Ennek során eltérő jogi, társadalmi és kulturális tradíciókkal rendelkező államok szabályanyagát vizsgáljuk a tanulmányban. Ennek megfelelően nem maradunk meg az európai szabályok tengerében – természetesen számos idetartozó állam megoldásait is feltérképezzük –, hanem vizsgálat tárgyává tesszük az euroatlanti térség angolszász államainak megoldásait, valamint egy-egy demokratikus(abb) keretek között működő ázsiai állam szabályozási kútfont is áttekintjük.

Jelen fejezet célja, hogy feltárjon a védelmi jog területéről szabályozási modelleket, keretadó szabályozási megoldásokat, jogintézményeket, amelyek mintaként szolgálhatnak a hazai jogalkotás finomhangolása során.⁴

¹ A tanulmány megjelent itt: BALOGH 2023. A fejezet nemzetközi példái a 2022. évi időállapotot tükrözik.

² Lásd: PONGRÁCZ 2019: 19–28; BARTKÓ–FARKAS 2020: 115–132; SPITZER 2019; FARKAS–SÜLYÖK 2020: 26–45; HAUTZINGER 2018a: 297–300; HAUTZINGER 2018b: 265–280; BARTKÓ 2020; RÁCZ 2020: 4–52; FARKAS–RESPERGER 2020: 132–149; SCHMITT 2017; KELEMEN–NÉMETH 2018: 147–169; KELEMEN–FARKAS 2020: 203–226; FARKAS 2019a: 63–79; KELEMEN–SIMON 2020: 150–170; PETRUSKA 2022: 1–12; PETRUSKA–TILL–BALOGH 2021: 87–109.

³ FARKAS 2019b.

⁴ A korábbi kutatási eredmények közül érdemes kiemelni a különleges jogrend Covid-19-pandémia relációjának vizsgálatát: NAGY–HORVÁTH 2021. Továbbá azt időben megelőző elméleti-rendszertani kutatási eredményeket közlő FARKAS–KELEMEN 2020.

2. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása

A vizsgálatot célszerű olyan államok szabályozásával kezdeni, amelyek esetében a társadalmi totalitást alakító történelmi és kulturális tényezők hasonlóknak mondhatók, így a szabályozás is hasonló töről fakad, azt egybeeső geopolitikai körülmények alakítják. E fejezet célja, hogy bemutassa a visegrádi államok különleges jogrendi szabályozásának kereteit, jogszabályi megoldásait.

2.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

A visegrádi államok alkotmányai, alkotmányos törvényei meghatározzák azokat a tényállásokat, amelyek esetében a különleges jogrend elrendelhető. A szabályozás alapvetően a klasszikus támadás iránya szerinti felosztást követi, néhol kiegészítve e neutrálisabb jellegű egészségügyi, környezeti katasztrófa leküzdésére életre hívott esetkörrel. Ennek megfelelően a cseh jogrend elhatárol szükségállapotot, államot fenyegető állapotot és hadiállapotot.⁵ A lengyel alkotmány szintén három esetkört különít el: a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁶ A szlovák szabályozás szintén négy tényállást ismer: a háborút, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.⁷ A következőkben ezeket tekintjük át röviden.

2.1.1. Külső támadásra adott válaszok, vagyis a hadiállapot megjelenése és szabályozása

Fogalmi meghatározás tekintetében a szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a hadiállapot különleges jogrendi tényállásának definíciója, amit alkotmányos törvény rendez. Az állambiztonsági alkotmánytörvény szerint a szlovák állam biztonsága akkor valósul meg, ha alkotmányos értékei megmaradnak, a szuverenitása és területi integritása nem sérül, valamint a demokratikus rend és az alapvető szabadságok nem sérülnek. Livia Trellová és Boris Balog tanulmányukban hangsúlyozzák, hogy a szlovák alkotmányos struktúrában is *ultima ratio* eszköz a különleges jogrend, amellyel kapcsolatban rögzítik, hogy a demokratikus rend nem lehet ellentétes a biztonsággal, sőt az az állam biztonságának az immanens része.⁸

A szlovák alkotmány csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a háború, hadiállapot és szükségállapot tekintetében.⁹ Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről,

⁵ HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 218.

⁶ NÉMETH 2021: 358.

⁷ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 530–531.

⁸ TRELLOVÁ–BALOG 2022: 150.

⁹ Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: <http://torvenytar.sk/zakon-31>], 102. cikkely (3) bekezdés.]

a fegyveres erőknek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.¹⁰ 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.¹¹ A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről a kormány testületileg dönt¹² – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt a háború kérdéséről, a hadiállapotról és szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.¹³ Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.¹⁴ A háborúval kapcsolatos esetkör köztársasági elnök általi elrendelésének akkor van helye, ha a Szlovák Köztársaságot idegen hatalom megtámadja, mégpedig hadüzenet megküldésével vagy hadüzenet mellőzésével, illetve – furcsamód dogmatikailag némiképpen hibásan – az állambiztonsági törvény ezen tényálláshoz rendeli a nemzetközi szerződéses kapcsolataiból eredő kötelezettségek teljesítésének esetét is, amely nem minden esetben jelent háborús tevékenységet, így talán célszerűbb volna a hadiállapothoz (amely elnevezés szintén furcsának hat a háború mellett) rendelni, de ez is mutatja a klasszikus támadás iránya szerinti felosztás nehézségeit a jelenkor biztonsági környezetében. A hadiállapot elrendelésének akkor van helye, ha hadüzenet vagy támadás közvetlen veszélye áll fenn.¹⁵

A cseh alkotmánytörvény, hasonlóan a szlovák szabályozáshoz, elkülöníti a tényleges háborús helyzetet és annak közvetlen veszélyét. A hadiállapot akkor rendelhető el, ha az államot megtámadják, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége ezt megköveteli. A cseh törvényhozás joga dönteni a hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, amely alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit: „ha a fenti esetek 60 napot nem haladják meg és kollektív védelmi kötelezettségek teljesítéséhez feltétlen szükséges; a békefenntartó műveletek egyes esetköreiben; természeti, ipari katasztrófa esetében; a mentőakciókban; elhárításban való részvétel.”¹⁶ A hadiállapot az ország egészére elrendelhető. Fontos kritérium a fokozatosság, hiszen ezen tényállás kizárólag akkor nyilvánítható ki, ha a másik két esetkör felhatalmazásai nem elégségesek a helyzet megoldásához. Az *állapot fenyegető állapot* akkor hirdethető ki, ha külső hatalom „az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegeti”.¹⁷ Ezt a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.¹⁸ A kezdeményezéstől számított 72 órán belül döntenie kell az alsóháznak és a döntéstől számított 24 órán belül a szenátusnak, ha az utóbbi a határidőnek nem tesz eleget, elrendeltnek kell tekinteni az államot fenyegető

¹⁰ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k–m) pont.

¹¹ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹² Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.

¹³ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.

¹⁴ Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.

¹⁵ Állambiztonsági alkotmányos törvény 2–3. cikk.

¹⁶ Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992 No. 1/1993 Sb 39. 43. cikk.

¹⁷ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk (1).

¹⁸ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk.

állapotot. Ezen esetkör szemben a hadiállapottal nemcsak az ország egészére, hanem meghatározott részére is elrendelhető. A köztársasági elnök neutrális szerepköre figyelhető meg, hiszen a haderővel és a különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulását, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.¹⁹

A lengyel szabályozás szintén ismeri a hadiállapotot,²⁰ amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettsége teljesítésének érdekében.²¹ A lengyel haderő alaprendeltetését is ebben határozza meg az alkotmány 26. cikke, akként, hogy „védelmezi az állam függetlenségét és területi integritását, és biztosítja a határok védelmét és sérthetetlenségét”, emellett pedig kiemeli annak politikai semlegességét és a felette fennálló civil kontrollt.²² Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.²³ Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa, hogy a hadiállapot kérdésében döntsön, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.²⁴ A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a hadiállapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.²⁵ Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, amely haladéktalanul tárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.²⁶ A lengyel rendszer kapcsán fontosnak tartom felvázolni a köztársasági elnök olyan hatásköreit, amelyek esetileg kapcsolódhatnak a különleges jogrendhez, azon belül is a hadiállapothoz, hiszen elrendelőként fontos mechanizmusokat indíthat be. Kiemelendő hatásköre, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, békeidőben ezt a hatáskörét a honvédelmi miniszteren keresztül gyakorolja, ő az, aki kinevezi a vezérkar főnökét és az egyes fegyveres erők ágainak parancsnokait. Hadiállapot idején a miniszterelnök javaslatára kinevezi a fegyveres erők vezénylő parancsnokát. A bel- és külbiztonsági ügyekben a tanácsadó testülete a Nemzetbiztonsági Tanács (Rada Bezpieczeństwa Narodowego).²⁷ Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitikai alapelvei és irányai kérdésében, a fegyveres erők fejlesztésének kérdésében, a külső biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a belső biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelemhez szükséges erőforrások kérdéskörében. Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.²⁸

¹⁹ Constitution of the Czech Republic 63. cikk.

²⁰ A hivatalos angol nyelvű fordítás a *martial law* kifejezést alkalmazza.

²¹ The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997) 229. cikk.

²² The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.

²³ The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.

²⁴ The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.

²⁵ The Constitution of the Republic of Poland 229. cikk.

²⁶ The Constitution of the Republic of Poland 231. cikk.

²⁷ The Constitution of the Republic of Poland 134–136. cikk.

²⁸ The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.

2.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok

A szlovák állambiztonsági törvény szerint a szükségállapotot szintén a kormány javaslatára rendelheti el a köztársasági elnök terrortámadás vagy utcai zavargások veszélye, illetve bekövetkezte esetében.²⁹ Utóbbi esetkört meghatározza maga a jogszabály is, amely nagyban hasonlít az Alaptörvény jelenleg hatályos szükségállapot szabályaira. Az állambiztonsági törvény szerint ez olyan eseménysor,

„amely a közhatalmi szervekkel szemben alkalmazott erőszakos cselekményekkel, üzletek és rak-tárak kifosztásával vagy egyéb, tulajdonra irányuló erőszakos cselekménnyel vagy más, tömeges erőszakos jogellenes cselekmény elkövetésével párosul, amely súlyosan fenyegeti a közbiztonsá-got, és amennyiben a rend helyreállítása a hatóságok fellépése révén, illetve más jogi eszközök alkalmazásával hatástalannak bizonyul”.³⁰

Elrendelésére 60 npra van lehetőség, amely további 30 nappal hosszabbítható meg.

Szemben a többi tényállással a szlovák szabályozás veszélyhelyzet esetében nem teszi szükségessé sem a törvényhozás, sem a köztársasági elnök hozzájárulását annak elrendeléséhez. A kormány veszélyhelyzetet hirdethet, ha emberi életet és/vagy egész-séget tömegesen veszélyeztető esemény következik be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn. Ez lehet természeti, ipari katasztrófa, illetve járvány is.³¹

A cseh alkotmányos törvény a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabá-lyozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor rendelhető el, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely életet és vagyónbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.³² A kormány dönt a szükségállapot elrendeléséről, azonban erről haladéktalanul tájékoztatnia kell a képviselőházat, amely ezt a döntését hatályon kívül helyezheti.³³ Emellett a cseh szabályozás ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapo-tot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.³⁴ Szükségállapot szintén az ország meghatározott területére nézve is elrendelhető. Az elrendeléssel párhuzamosan meg kell határozni a korlátozással érintett alapjogok körét, amelynek összhangban kell lennie az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával, emellett pedig a kormánynak meg kell határozni a kötelezettségeket és azok mértékét. A szükségállapot 30 npra hirdethető ki, amely a képviselőház előzetes hozzájárulását követően hosszabbítható meg.³⁵ A pandémia kezelése rámutatott arra, hogy a cseh válságkezelés is többlépcsős

²⁹ Állambiztonsági alkotmánytörvény 4. cikk.

³⁰ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 533.

³¹ Állambiztonsági alkotmánytörvény 5. cikk.

³² 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1) bekezdés.

³³ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (1) (4) bekezdés.

³⁴ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. cikk (3) bekezdés.

³⁵ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 6. cikk.

rendszerű, ugyanis a járvány korai fázisában a normál jogrend eszközeivel élt a prágai kormányzat, azonban a járvány hihetetlenül gyors terjedését és hatásait látva elrendelték a szükségállapotot, amely körében hozott intézkedések széles körű hatással voltak az alapjogoktól kezdve a gazdaság működéséig.³⁶

A lengyel szabályozás a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazható.³⁷ A lengyel alaptörvény nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az hatékonyság oldalára helyezkedik, és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízta a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitételrel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.³⁸ Ezt az attitűdöt osztja tanulmányában Łukasz Szweczyk, sőt még további egyszerűsítések iránti igényt is megfogalmaz érvelése során. Véleménye szerint ugyanis

„az alkotmányos jogalkotó helyesen számolt azzal, hogy a hadiállapot idején a hatóságoknak a lehető legkevesebb szervben kell összpontosulniuk, az általuk hozott döntéseknek gyorsnak és határozottnak kell lenniük, ami a fáradtságos parlamenti eljárásokban rendkívül nehéz, sőt lehetetlen lenne. Sőt azon is el kell gondolkodni, hogy különleges jellegű fenyegetés esetén, mint például a hadiállapot kihirdetésének előfeltételei, felmerül-e annak szükségessége, hogy az állam működése szempontjából kulcsfontosságú döntések meghozatala tekintetében két végrehajtó szervet kössenek, különösen figyelembe véve a terrorista jellegű jelenlegi fenyegetéseket. E veszélyek célja lehet a létfontosságú lengyel közszféra működésének és a hatósági szervek működésének a megbénítása. Ilyen helyzetekben a biztonsági rendszer hatékonysága szempontjából a döntéshozatali módot maximálisan le kell egyszerűsíteni.”³⁹

A veszélyhelyzetre mint különleges jogrendi esetkörre külön csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. Elrendelése természeti vagy ipari szerencsétlenség, vagy annak megelőzése érdekében lehetséges. A kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, hogy ha az egész ország területére akarják hatályba helyezni, akkor ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása, és maximum 30 napra szólhat a döntés.⁴⁰ Látható, hogy ezen módozat a politikai térről kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákra való megkötéseket az alkotmány, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat. Olyannyira, hogy a háttérjogszabályban a jogalkotó rugalmasan fogalmazta meg a természeti csapás fogalmát, hogy a tényleges veszély mértékéhez és a szakemberek tapasztalataihoz lehessen igazítani az intézkedések körét.⁴¹ A lengyel felhatalmazási rendszer e területen többlépcsős, ugyanis – ahogy a Covid-19 által okozott pandémia kezelése itt mutatta – egészségügyi válsághelyzetek esetében tartalmaz normál jogrendi felhatalmazásokat, így 2020 márciusa után is a fertőző betegségek megelőzéséről és keze-

³⁶ LASÁK 2023: 350–351.

³⁷ The Constitution of the Republic of Poland 230. cikk.

³⁸ The Constitution of the Republic of Poland 231. cikk.

³⁹ SZEWCZYK 2020: 225.

⁴⁰ The Constitution of the Republic of Poland 232. cikk.

⁴¹ SZEWCZYK 2020: 219–220.

léséről szóló törvény rendelkezéseit alkalmazták, még ha az főszabályként a területi közigazgatást hatalmazta fel eszközparkkal, itt mégis az egészségügyi miniszter volt a fő felelős a válságkezelésért, emellett a törvényhozás külön törvényt is elfogadott.⁴²

2.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a szlovák alkotmány rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a háború, hadiállapot és szükségállapot eseteiről a kormány kezdeményezésére⁴³ a köztársasági elnök határoz,⁴⁴ aminek jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.⁴⁵ A köztársasági elnöknek ezen esetekben szabad mérlegelési jogköre van. A veszélyhelyzet esetéről – mint az az előző fejezetből kiderült – a kormány maga dönt.

A lengyel szabályozás szintén a garanciák fenntartása mellett az effektivitás mellett tör lándzsát, mivel a hadi- és a szükségállapotot a minisztertanács kezdeményezésére a köztársasági elnök rendeli el a fentebb bemutatott azon korlátozással, hogy a képviselőház abszolút többséggel megsemmisítheti ezen döntését, valamint szükségállapot idején maximum 90 napos időtartamot enged, amelyet a képviselőház maximum 60 nappal meghosszabbíthat. Veszélyhelyzetet főszabály szerint a minisztertanács rendelheti el. Korlátozásához, ha országos hatállyal kívánja elrendelni, képviselőházi döntésre van szükség, és 30 napos maximális időtartamban lehetséges.⁴⁶

A cseh alkotmányos szabályozás ennél már összetettebb képet mutat. A hadiállapotról a törvényhozás többséggel dönt, azonban a kezdeményezőt nem jelöli meg.⁴⁷ Az államot fenyegető állapot deklarálásához a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét háza abszolút többségének támogatása szükséges. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.⁴⁸

2.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

A szlovák szabályozás esetében a felhatalmazási rendelkezéseket az állambiztonsági törvény tartalmazza. A felhatalmazások fő címzettje a kormány, amely mellett viszont speciális szervekről is rendelkezik a törvény. Ilyen szerv a Parlamenti Tanács, amelynek feladata, hogy a kormány akadályoztatása esetén gyakorolja a törvényhozás jogköreit. Szintén speciális szerv a Biztonsági Tanács, amelynek eltérő jogkörei vannak különleges

⁴² PINKAS et al. 2020.

⁴³ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikkely n) pont.

⁴⁴ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikkely (1) m) pont.

⁴⁵ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 129. cikkely (6) bekezdés.

⁴⁶ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁴⁷ HOJNÝÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 220.

⁴⁸ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5, 7. cikk.

jogrend és béke idején. Ugyanis míg békeidőben a kormány tanácsadó szerveként működik több albizottsággal, addig különleges jogrend időszakában a kormány akadályoztatása esetén átveszi annak feladatait, azonban a kormány programjára, illetve létezésének megszüntetésére (bizalmi szavazás) lépéseket nem tehet. Békeidőben feladata – amely nagyban hasonlít a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerinti Legfelső Honvédelmi Tanácsra⁴⁹ – az ország felkészítése a biztonsági kockázatok kezelésére. Részei a területi, a kerületi és a járási biztonsági tanácsok.⁵⁰

A cseh alkotmánytörvény különleges jogrendi tényállásai a kormányt hatalmazzák fel a szükséges intézkedések kidolgozásával. Az alkotmánytörvény nevesíti a Nemzeti Biztonsági Tanácsot (Bezpečnostní rada státu), amely a miniszterelnökből és azon miniszterekből áll, akiket a kormány ezzel megbízott. Elnöke a kormányfő, alelnökei az első számú miniszterelnök-helyettes, valamint a belügyminiszter. Feladata a kormány által meghatározott azon javaslatok elkészítése, amelyek Csehország védelme érdekében szükségesek. Tehát lényegében egy tanácsadó, döntés-előkészítő szervről beszélhetünk. A köztársasági elnöknek joga van részt venni az ülésein, illetve tájékoztatást kérni tagjaitól.⁵¹

A lengyel alkotmány már a kormány hatásköri taxációjánál kijelenti, hogy a kormány feladata biztosítani az állam külső és belső biztonságát és a közrendet.⁵² Ennek megfelelően a különleges jogrendi rendelkezéseknél az alkotmány mindhárom különleges jogrendi állapot esetében a minisztertanácsra – azaz a kormányra – ruhazza a hatásköröket.⁵³ Hadiállapot esetén, amennyiben a Képviselőház akadályoztatva van, a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet alkothat, azonban ezt a Képviselőháznak a következő ülésén meg kell erősítenie.⁵⁴

2.4. Alkotmányi biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az alkotmányos garanciák – vagy, ahogy korábbi kutatások szerint az alkotmányör⁵⁵ – tekintetében kuriózum a szlovák alkotmány, amely külön hatáskörrel ruhazza fel ezen időszakra az alkotmánybírárságot. Egyfelől az alkotmánybíráóság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való megfeleléséről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.⁵⁶ A törvényhozás tagjainak a lehetősége az alkotmánybíráósághoz fordulásra könnyűnek mondható, hiszen mindösszesen a képviselők ötödének

⁴⁹ Lásd KELEMEN 2020: 113–147; KELEMEN 2022b: 4–35.

⁵⁰ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 535.

⁵¹ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5, 7, 9. cikk.

⁵² The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk, (4) bekezdés g)–h) pont.

⁵³ The Constitution of the Republic of Poland 229–232. cikk.

⁵⁴ The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.

⁵⁵ Lásd: KELEMEN 2016: 95–116.

⁵⁶ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.

kell támogatnia az indítványt, amelyet a támadott jogi norma elfogadásától számított öt napon belül kell előterjeszteni, a bíróságnak pedig tíz napja van dönten a kérdésben.⁵⁷ Az alkotmány az alapjogok ezen időszakokban való korlátozhatóságát és annak mértékét azok alapvető tartalmára, valamint a nemzetközi szerződések derogációs szabályaira tekintettel megalkotandó törvény rendelkezéseire bízta.⁵⁸ Emellett a Parlamenti Tanács hatáskörének korlátozása említendő meg, amely működése során nem alkothat újat, illetve nem módosíthat a meglévő alkotmányon vagy alkotmánytörvényeken, továbbá a népszavazásra, a politikai pártokra és választásokra vonatkozó törvényeket sem változtathatja meg, valamint nem rendelheti el a köztársasági elnök felmentését vagy felelősségre vonását, és nem vállalhat nemzetközi kötelezettséget.⁵⁹

A cseh alkotmány nem tartalmaz különleges jogrend idejére derogációs klauzulát. Csehország esetében a köztársasági elnök kap pluszjogosítványokat (például a Nemzeti Biztonsági Tanácstól információkat kérhet, részt vehet az ülésein). Szükségállapot esetében az alkotmánytörvény rögzíti, hogy nem rendelhető el szükségállapot sztrájk leverésére, amely alapjogok vagy jogos gazdasági, illetve szociális érdekek védelmére szerveződött.⁶⁰

A lengyel alkotmány a 228. cikkben rögzíti, hogy ilyen időszakokban nem lehet módosítani az alkotmányt, a Képviselőház, a Szejm, a helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök választására vonatkozó szabályokat, valamint a különleges jogrendre vonatkozó törvényeket. Rendkívüli állapot idején 90 napon belül nem rövidíthető le a Képviselőház megbízatása, nem lehet országos népszavazást, képviselőházi, szenátusi és önkormányzati választást tartani, valamint köztársasági elnököt választani. Helyi önkormányzati választást csak ott lehet tartani, ahol a különleges jogrendet nem helyezték hatályba.⁶¹ Emellett az alkotmány a 233. cikkben felsorolja a különleges jogrend idején sem derogálható alapjogokat, rögzíti, hogy a szükséges korlátozások nem lehetnek diszkriminatív jellegűek. Rögzíti továbbá azokat a jogokat, amelyeket veszélyhelyzet esetén is korlátozni lehet.⁶² Emellett a lengyel alkotmányos tradíciók kiforrott elvei, így a kivételesség, a törvényesség, az arányosság és a célszerűség további garanciákat jelentenek, ugyanis ezen elvek mindegyike biztosítékot jelent a politikai rendszer „normális” működésének gyors helyreállítása érdekében, és védik a kialakult alkotmányos rendszert a hatalom központosításának kísértéseivel szemben. Az arányosság elve korlátozza az államot, a hatóságok elképzeléseit arra vonatkozóan, hogy milyen eszközöket, mikor és hogyan kell alkalmazniuk a kialakult krízis megoldása érdekében. Spasimir Domaradzki azonban rögzíti, hogy a célszerűség elvének „feltűnő gyengesége, hogy nem tesz kifejezett utalást az emberi jogok és a politikai szabadságjogok teljes körű tiszteletben tartásának helyreállítására”.⁶³

⁵⁷ DIAZ CREGO – KOTANIDIS 2020: 33.

⁵⁸ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya 51. cikk.

⁵⁹ SZINEK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI 2021: 544.

⁶⁰ 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. (2).

⁶¹ The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.

⁶² The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.

⁶³ DOMARADZKI [é. n.]: 4.

3. A germán vagy az úgynevezett kontinentális szabályozás áttekintése

Ausztria és Németország esetében a szabályozás történeti hagyományai modellképzés tekintetében összeérnek.⁶⁴ A történelmi közösség a két ország között vitathatatlan, amely a jelenkori szabályozásban is tetten érhető. Magyarország a jogintézményeinek kialakítása során gyakran fordult mintaként a két állam jogrendszeréhez, így a vizsgálati körben sem nélkülözhető ezen államalakulatok különleges jogrendi szabályanyagainak vizsgálata.

Németország és Ausztria természetesen az írott alkotmányokon alapuló európai-kontinentális modellt követi. Mindkét ország 20. századi történelme komoly mértékben meghatározta jelenlegi alkotmányos berendezkedését, különösen a német alkotmány vonatkozásában érezhető a túlbiztosítottság, ami az állam egyes hatalmi eszközeinek alkalmazhatóságát illeti. Ausztria és Németország is föderatív berendezkedésű ország, ez a többszintűség a válságkezelési modelljeikben, szabályozásukban is markánsan megjelenik. Egyes megoldásaik akár alapjogi szabályozási, akár szervezeti szempontból talán azért lehetnek számunkra érdekesebbek, mert történelmünk folyamán számos alkalommal vettünk át már tőlük példákat, és a közös EU-tagságból is fakadhatnak olyan konvergenciák, amelyek azt eredményezhetik – különösen a gyakran közösségi mintákat adó német államszervezet vonatkozásában –, hogy ami náluk működik, arra Brüsszelben is mintaként tekinthetnek, majd irányelvi, akár rendeleti szinteken is megjelenhet.

3.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai⁶⁵

Ausztria alkotmánya mindenképp érdekes abból a szempontból, hogy kontinentális jogrendszerek közt atipikus módon az alaptörvényben csak meglehetősen kis mértékben foglalkozik a különleges jogrendi szabályozással. Ez olyannyira így van, hogy a rendkívüli állapot vonatkozásában nem adja meg azt sem, hogy azt milyen időintervallumban és mely állami hatalmi ág vezető tisztviselője vagy testületi szerve hirdetheti ki.

Ennek ellenére az osztrák jogelmélet egységes abban, hogy négy különböző különleges jogrendi szituációt ismer az osztrák alkotmányos szabályozás: a háborús helyzetet, az állam rendje elleni cselekményeket, a katasztrófa típusú helyzeteket, valamint a gazdasági, szociális válsághelyzeteket.

A háború esetében a szövetségi hadsereg parancsnoka a szövetségi elnök. A háborúról szóló döntést a szövetségi gyűlésnek kell meghoznia, tehát erről a kormány egyedül nem határozhat.⁶⁶ Ebből adódóan a szövetségi elnök az, aki háború, természeti katasztrófa és más vészhelyzetek esetén jogkörök címzettjeként léphet fel, és a *Notverordnungsrecht* (vészkormányzati jogkör) jogkörében bizonyos kivételes szituációkban a kormány indítványára lépéseket tehet.

⁶⁴ Lásd: KELEMEN 2021: 126–134.

⁶⁵ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 4–5; lásd még: GAMPER 2018.

⁶⁶ CSEMÁNÉ VÁRADI 2021: 197.

A szövetségi alkotmány 18. cikke alapján:

„18. cikk. (3) a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár elhárítása érdekében a Nemzeti Tanács határozathozatalát igénylő intézkedések azonnali meghozatala olyan időpontban válik szükségessé, amikor a Nemzeti Tanács nem ülésezik, nem tud időben összeülni, vagy tevékenységében felsőbb hatalom által akadályozva van, a szövetségi elnök a szövetségi kormány javaslatára saját, vagy annak felelőssége mellett meghozhatja ezeket az intézkedéseket, ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján. A szövetségi kormány a Nemzeti Tanács Főbizottsága (Hauptausschuss) által létrehozandó, állandó Albizottsággal (Unterausschuss) egyetértésben köteles megtenni javaslatát [55. cikk (2) bekezdés]. Az ilyen rendeletekhez szükség van a szövetségi kormány ellenjegyzésére. (4) A szövetségi kormány a (3) bekezdés alapján hozott valamennyi rendeletet köteles haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé terjeszteni, amelyet az előterjesztést követő 8 nap valamelyikére a szövetségi elnök hív össze, amennyiben a Nemzeti Tanács az adott időpontban nem ülésezik, annak ülésezése esetén pedig a Nemzeti Tanács elnökére hárul ez a feladat. Az előterjesztést követő négy héten belül a Nemzeti Tanács a rendelet helyére vagy egy megfelelő szövetségi törvényt hoz, vagy határozat útján követeli, hogy a szövetségi kormány azonnal helyezze hatályon kívül a rendeletet. Az utóbbi esetben a szövetségi kormány köteles azonnal eleget tenni ennek a követelésnek. A Nemzeti Tanács időbeni határozathozatala céljából az elnök az előterjesztést legkésőbb a négyhetes határidő utolsó előtti napján köteles szavazásra bocsátani; a részletes rendelkezéseket az ügyrend tartalmazza. Amennyiben a rendeletet az előző rendelkezések alapján a szövetségi kormány hatályon kívül helyezi, ezzel egyidejűleg ismét hatályba lépnek azok a törvényi rendelkezések, amelyeket a rendelet helyezett hatályon kívül. (5) A (3) bekezdésben megjelölt rendeletek nem eredményezhetik sem a szövetségi alkotmánytörvényi rendelkezések módosítását, sem a Szövetség állandó anyagi megterhelését, sem a tartományok, körzetek és községek anyagi megterhelését, sem a szövetségi állampolgárok anyagi kötelezettségeit, sem az állami birtokok elidegenítését, sem intézkedéseket a 10. cikk 11. pontjában megjelölt ügyekben, sem pedig az egyesülési jog, illetve a lakásbérlet érdekvédelme terén hozott intézkedéseket.”⁶⁷

A szövetségi alkotmány különleges jogrend idejére vonatkozóan a kormány hatáskörét érintően további két rendelkezést fogalmaz meg.

A 25. cikk értelmében különleges helyzetekben a szövetségi elnök a kormány javaslatára a Nemzeti Tanácsot Bécs városán kívüli helyszínre is összehívhatja.

A 79. cikk értelmében:

„79. cikk (2) Amennyiben a törvényes polgári hatalom igénybe veszi közreműködését, a szövetségi hadsereg a továbbiakban

1. a haza katonai védelmén túl
 - a) az alkotmányos intézmények, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus szabadságainak védelmére;
 - b) a belső rend és biztonság fenntartására;
2. rendkívüli méretű elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott.”⁶⁸

Az állam rendje elleni cselekmények két kategóriát ölelnek fel: az állam alkotmányos rendje ellen irányuló cselekményeket, valamint a belső rendet támadó cselekményeket,

⁶⁷ Bundes-Verfassungsgesetz. Online: www.jusline.at/gesetz/b-vg

⁶⁸ Bundes-Verfassungsgesetz. Online: www.jusline.at/gesetz/b-vg

így tipikusan a terrortámadásokat lehetne idesorolni. Az alkotmány rendelkezései alapján ilyen esetekben a rend és a biztonság fenntartása a szövetségi hadsereg feladata.

A harmadik kategóriát a klasszikus veszélyhelyzeti formák jelentik, vagyis a természeti, ipari és egészségügyi katasztrófák, amelyek főként szövetségi tartományi hatáskörbe tartoznak.⁶⁹ További rendkívüli, főként belső katasztrófa helyzetekben a lakosság védelmét illetően az osztrák belügyminisztérium az illetékes szerv. A kivételes, rendkívüli és katasztrófa helyzetekben a további szabályozás leginkább a szövetségi tagállamok feladata.

A közszolgáltatások korlátozása sem választható el természetesen a különleges jogrend alkotmányos szabályozásától.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése szerint:

„Mivel az alaptörvény a fentiekben is megjelenítettek szerint meglehetősen szűk körben szabályoz, nagy jelentősége van az olyan szituációfüggő, szövetségi szintű törvények és tartományi jogszabályok rendszerének, mint például a válsághelyzet, vagy a járványügyi krízis. Részben ennek is köszönhető, hogy például az egyes fegyveres szerveket érintő szövetségi szintű jogszabályok kapcsán közszolgáltatások korlátozására irányuló külön felhatalmazás elsősorban egy krízishelyzet – például pandémia, katasztrófák – kezelése érdekében kerül meghatározásra. Meghatározó a kommunikáció- és médiaszabályozással, gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában szövetségi és tartományi szinten is szabályozottak. Így például egészségügyi vészhelyzet esetén a Járvány(ügyi) törvény a kiemelkedő, mely adott feltételek mellett komoly alapjogi korlátozások alkalmazását is megengedi a kormány, illetve az illetékes hatóságok számára. Így elrendelhető karantén, egyes személyek kizárása az oktatási intézményekből, azok bezárása, a vízfelhasználás, az élelmiszer-forgalom, a kereskedelmi vállalkozások működésének korlátozása; de bevonhatók a közbiztonsági szervek is (kényszerítő eszközök alkalmazása), míg szükség esetén az egészségügyi miniszter akár utasíthatja is a tartományi kormányzókat.”⁷⁰

Az osztrák nemzeti válságkezelés legfontosabb központja a belügyminisztérium,⁷¹ ide telepítik az állami krízismenedzsment legfontosabb feladatait a katasztrófakezeléstől a nemzetközi katasztrófák kapcsán nyújtott segítségen át a polgári védelem feladatáig. Az ezért felelős szervezeti egység két referatúrát is működtet, az egyik a 0–24-ben működő helyzetkövető központ, amely az ehhez szükséges törzset és call centert üzemelteti, a másik pedig a kifejezetten szakmai kidolgozó munkát végzi a polgári és lakosságvédelem, a krízis- és katasztrófavédelem és a vonatkozó képzések területén.

Bár *expressis verbis* szabályanyagokat az osztrák alkotmányos joganyagban kevésbé találunk, ez a gyakorlatban eddig nem jelentett jogbiztonságot vagy alkotmányosságot veszélyeztető állapotokat.

⁶⁹ CSEMÁNE VÁRADI 2021: 197–198.

⁷⁰ Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet 2020: 15.

⁷¹ Bundesministerium Inneres [é. n.].

3.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere

Amikor a második világháborút követően a Német Szövetségi Köztársaság új alaptörvénye (Grundgesetz, GG) 1949 májusában hatályba lépett, nehéz volt még elképzelni, hogy az új államalakulatnak a belátható jövőben ismét önálló fegyveres erői lesznek. A hadseregre vonatkozó rendelkezéseket így nem is lehetett benne megtalálni, azonban ahogy a hidegháború fokozódásával a feszültség nőtt, elkerülhetetlenné vált a remilitarizáció. A Bundeswehr megszervezésével párhuzamosan az alaptörvényt 1956-ban egy „védelmi alkotmány” elnevezésű novella egészítette ki. Ezt 1968-ban követte egy újabb módosító csomag, amely az egyes különleges jogrendek és a fegyveres erők ezekben játszott szerepét határozta meg.⁷²

A központi norma a GG 87a. cikke, amelynek első mondata: „A szövetségi kormány fegyveres erőket állít fel az ország védelemére.” Ez világossá teszi, hogy a honvédelem szövetségi szintű feladat. A 26. cikk pedig kifejezetten alkotmányellenessé teszi egy támadó jellegű háború előkészítését. A német fegyveres erők a polgári vezetés, pontosabban a 65a. cikk alapján a honvédelmi miniszter irányítása alatt állnak.

A honvédelem célján túl a fegyveres erők – a 87a. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerint – csak akkor használhatók fel, amennyiben azt az alaptörvény kifejezetten megengedi.

A hadkötelezettséget a 12a cikk (1) bekezdésében szabályozza az alaptörvény, a 96a cikk (2) bekezdése pedig lehetővé teszi a fegyveres erők számára katonai különbíróságok létrehozását is védelmi helyzetben.

Az alaptörvény szövege egyértelműen a katonai erőkkel szembeni bizalmatlanságot tükrözi, ami a történelem fényében nem meglepő. A civil irányítás, az alkotmányos szabályokban is rögzített műveleti korlátok mellett fokozott parlamenti ellenőrzés is érvényesül, hiszen a Bundeswehr létszámáról és szervezeti felépítéséről a költségvetés elfogadásán keresztül a törvényhozás dönt [87a. cikk (1) bekezdés, 2. mondat]. A 45a. cikk szerint a Bundestag védelmi bizottságot jelöl ki, amely az ellenőrzés operatív végrehajtásáért felelős.

A belföldi biztonság elsősorban a rendőrség feladata, a hadsereg szükség esetén nyújthat támogatást például szállítás vagy szállás biztosításával, illetve katasztrófa-helyzetekben is. Mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a 2011. szeptember 11-i terrortámadásokat követően Németországban is született speciális szabályozás a repülésbiztonság és a terrorista gépeltérítések témájában (Luftsicherheitsgesetz),⁷³ amely 2013-ban a Szövetségi Alkotmánybírószágot is megjárta, és lényegesen korlátozta az eredeti elképzelést, amely szerint az eltérített gépet az ártatlan utasok alapvető jogainak, emberi méltóságának védelme érdekében *expressis verbis* nem lehet lelőni, a jelenlegi hatályos szöveg szerint már csak a szerencsétlenség elkerülésére tett rendőri intézkedések támogatására van lehetősége a légierőnek.

A német fegyveres erők külföldi bevetésének sem az alaptörvényben kell keresnünk az alapjait, azt egy 1994-es alkotmánybírószági döntés képezi, amely az alaptörvény

⁷² Bővebben lásd például: WEINGARTNER 2015.

⁷³ Luftsicherheitsgesetz. Online: www.gesetze-im-internet.de/luftsig/

24. cikk (2) bekezdéséből vezette le, hogy a szövetségi kormány a béke megőrzése és a kollektív védelem érdekében az ENSZ, a NATO vagy az EU szervezeti keretei között engedélyezheti német csapatok külföldi alkalmazását a Bundestag jóváhagyása mellett (Parlamentsbeteiligungsgesetz).⁷⁴

A katasztrófavédelem és a polgári védelem elsősorban tagállami hatáskörök és kompetenciák alapján történik Németországban.⁷⁵ Az állami mentőszolgálatok, tűzoltóságok mellett nagyon jelentős szerepet kapnak szoros szakmai együttműködések alapján a különböző karitatív és önkéntes szervezetek is (például Arbeiter-Samariter-Bund; a DLRG – Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft e.V.; a Német Vöröskereszt, a Johanner-Unfall-Hilfe és a Máltai Szeretetszolgálat).

A szövetségi állam akkor kap szerepet, amikor egy katasztrófa helyzet több tagállamot is érint, és amelynek kezeléséhez lényegesen nagyobb erőforrások szükségesek, ennek részleteit külön törvény rögzíti (Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes).⁷⁶

Az alaptörvény⁷⁷ Németország esetében két különleges jogrendi időszakot szabályoz a külső biztonság kapcsán *expressis verbis* „feszültségi” helyzet (*Spannungsfall*) és védelmi helyzet (*Verteidigungsfall*) néven, további két esetben hasonlóan rendkívüli eljárásokat tesz lehetővé belbiztonsági szükséghelyzetben és katasztrófa helyzetben. A szabályozás már az alaptörvényi szinten is meglehetősen kiterjedt és precíz, ehhez kapcsolódik még számos további, az államműködés folyamatosságát biztosító jogszabály, amelyek összessége alkotja a német „biztonsági törvények” rendszerét, meghatározva a szövetségi tartományok és a szövetségi állam közti együttműködés és feladatmegosztás szabályait is. A különleges jogrendi jogalkotás felhatalmazottja alapvetően a kormány, a szövetségi kancellár.⁷⁸

Az alaptörvény vonatkozó fontosabb rendelkezései⁷⁹ a következőkben foglalhatók össze.

A 35. cikk alapján, ha a természeti katasztrófa vagy szerencsétlenség egynél több tartomány területét veszélyezteti, a szövetségi kormány, amennyiben az eredményes védekezéshez szükséges, elrendelheti a tartományi kormányoknak, hogy rendfenntartó erőiket bocsássák más tartományok rendelkezésére, továbbá azt is, hogy a szövetségi határőrség és rendőrség egységeit vessék be a rendfenntartó erők támogatására. A szövetségi kormány intézkedései a Szövetségi Tanács (Bundesrat) döntése alapján vagy a veszély megszűnésekor hatályukat veszítik.

Az 53. cikk szerint a szövetségi kormány köteles tájékoztatni a Közös Bizottságot a védelmi helyzet esetére tervezett intézkedéseiről.

⁷⁴ Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz). Online: www.gesetze-im-internet.de/parlbgb/BJNR077500005.html

⁷⁵ Részletesen lásd: SCHÄLLER 2013; FREIHERR ZU GUTTENBERG 2009.

⁷⁶ Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz). Online: www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html

⁷⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Online: www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html

⁷⁸ HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 15.

⁷⁹ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 30–33.

A 81. cikk meghatározza, hogy amennyiben a Szövetségi Gyűlést (Bundestag) nem oszlatják fel, a szövetségi elnök a szövetségi kormány előterjesztésére a Szövetségi Tanács jóváhagyásával valamely törvényjavaslat kapcsán kihirdetheti a törvényhozási szükségállapotot, amennyiben a Szövetségi Gyűlés azt elveti, jóllehet a szövetségi kormány azt sürgősnek nyilvánította.

Amennyiben a Szövetségi Gyűlés a törvényhozási szükségállapot kihirdetését követően a törvényjavaslatot újra elveti, vagy azt a szövetségi kormány számára elfogadhatatlan szövegezésben fogadja el, a törvényt elfogadottnak kell tekinteni, amennyiben a Szövetségi Tanács jóváhagyja. Ugyanez érvényes arra az esetre, ha a javaslatot a Szövetségi Gyűlés a megismételt megküldéstől számított négy héten belül nem tárgyalja meg.

A szövetségi kancellár hivatalviselése idején a Szövetségi Gyűlés által elvetett egyéb törvényjavaslatokat is a törvényhozási szükségállapot első kihirdetését követő hat hónapon belül lehet elfogadni. E határidő lejártával ugyanazon szövetségi kancellár hivatalviselése idején a törvényhozási szükségállapotot újból nem lehet kihirdetni.

Az alaptörvényt az ilyen helyzetekben elfogadott törvény sem egészében, sem részlegesen nem módosíthatja és helyezheti hatályon kívül.

A 87. cikk előírja, hogy a Szövetség vagy valamely tartomány létét vagy szabad és demokratikus rendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a szövetségi kormány, ha a 91. cikk (2) bekezdése szerinti feltételekkel, vagy ha a rendőri erők és a szövetségi határőrség erői nem elegendők, igénybe veheti a fegyveres erőket a rendőrség és a szövetségi határőrség kíségetésére a polgári lakosság védelmére, valamint a szervezett és fegyveres felkelők elleni harc céljára.

A 91. cikk szerint a Szövetség vagy valamely tartomány létét, illetve szabad demokratikus alaprendjét fenyegető veszély elhárítása céljából a tartomány igénybe veheti más tartományok rendőri erőit, úgyszintén egyéb intézmények, valamint a szövetségi határőrség személyi állományát és anyagi eszközeit.

A (2) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a tartomány, amelyet a veszély fenyeget, egyedül nem kész vagy nem képes a veszély leküzdésére, a szövetségi kormány e tartomány, valamint más tartományok rendőri erőit utasításai alá vonhatja, úgyszintén igénybe veheti a szövetségi határőrség egységeit is. A rendelkezést a veszély elhárítása esetén, egyébként a Szövetségi Tanács kérésére minden esetben hatályon kívül kell helyezni. Ha a veszély egynél több tartomány területét fenyegeti, a szövetségi kormány oly mértékben, amennyire a hatékony védekezés érdekében az szükséges, utasíthatja a tartományok kormányait; nem érintve az első és a második mondatban foglaltakat.

A védelmi helyzet kihirdetésével a fegyveres erők parancsnoklási és vezénylési joga a szövetségi kancellárra száll át. A szövetségi kormány a törvényjavaslatait, amelyeket sürgősnek nyilvánít, a Szövetségi Gyűléshez történő benyújtással egyidejűleg a Szövetségi Tanácshoz is beterjeszti. A Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács e javaslatokat haladéktalanul együtt megvitatja. Amennyiben valamely törvényhez a Szövetségi Tanács jóváhagyása szükséges, a törvény létrejöttéhez szavazataik többségének jóváhagyása kell. A részleteket a Szövetségi Gyűlés által elfogadott és a Szövetségi Tanács által jóváhagyott ügyrend szabályozza.

Amennyiben azt a körülmények szükségessé teszik, védelmi helyzetben a szövetségi kormány

- a szövetségi határőrséget a Szövetség egész területén bevetetheti;
- a szövetségi igazgatáson kívül, ha sürgetően szükségesnek tartja, a tartományi kormányoknak is adhat utasításokat, és hatáskörüket átruházhatja a tartományi kormányok meghatározott tagjaira.

A Szövetségi Gyűlést, a Szövetségi Tanácsot és a Közös Bizottságot az elfogadott intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatni kell.

Ha az illetékes szövetségi szervek meg vannak fosztva attól a lehetőségtől, hogy megtegyék a veszély elhárításához szükséges intézkedéseket, és a helyzet halaszthatatlanul követeli az azonnali önálló cselekményeket a Szövetség területének egyes részein, akkor a tartományi kormányok vagy az általuk kijelölt hatóságok, vagy megbízottak jogosultak hatáskörük keretei között intézkedéseket megtenni, amelyeket a szövetségi kormány, illetve a tartományi hatóságok és az alárendelt szövetségi hatóságok viszonylatában a tartományok miniszterelnökei bármikor megsemmisíthetnek.

Az alaptörvény értelmében rendkívüli helyzetben alapjogok vonatkozásában (levéltitok, posta- és távközlési titok, szabad mozgás joga, egészségügyi szolgálatteljesítés) korlátozásokra is sor kerülhet, de ennek minden esetben törvényi felhatalmazáson kell alapulnia.

A Mádl Ferenc Intézet elemzése alapján:

„krízishelyzetben a közszolgáltatások korlátozhatósága Németországban elválaszthatatlan attól, hogy a különleges jogrendi helyzetek miatti felhatalmazások rendszere igen szűken meghatározott. Ez kihat a fegyveres szervek bevetettségének kereteire, valamint ezt árnyalja a Szövetség és a tartományok szintje közötti hatáskörök megosztásának rendszere. Ennek megfelelően az egyes fegyveres szerveket statuáló szövetségi jogszabályok általában nem tartalmaznak külön felhatalmazásokat közszolgáltatások korlátozására. Egy-egy példát találunk, amikor korlátozások formájában biztosított az állami szervek fellépése a krízishelyzet kezelése érdekében.

Meghatározó a médiaszabályozással, a gazdasággal és a közlekedéssel kapcsolatos korlátozó felhatalmazásoknál, hogy ezek általában a Szövetség és a tartományok jogalkotási jogkörébe egyszerre tartozó területek. Ennek megfelelően a szövetségi alaptörvény adja a kapcsolódó alapjogi kereteket, amelyeket általában a »helyzethez« (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás konkretizál, illetve ezt egészíti ki a kapcsolódó tartományi szabályozás. Ennek a szabályozási modellnek a jellemzője, hogy a német történeti tapasztalatok okán a felhatalmazási rendelkezések és azok betartása viták tárgyát képezi, akárcsak az egyes tartományi »jogok« egymástól való eltérése.

Vitás volt a haderő bármilyen védelmi célon túli (akár közszolgáltatásokkal összefüggő) belföldi bevetése, amely utóbb némileg fellazult. A »helyzethez« (krízishelyzethez) kapcsolódó szövetségi szabályozás példaként kibővítették a Szövetség fellépési lehetőségeit a koronavírus miatti törvénymódosítások által (a szövetségi egészségügyi miniszter számos közszolgáltatást korlátozó intézkedést vezethet be), de ez sem mentes alkotmányjogi vitáktól.”⁸⁰

Németország polgári jellegű válságkezelési szervezeti hátterét elsődlegesen a Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI)⁸¹ adja. A belügy

⁸⁰ Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet 2020: 20.

⁸¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat [é. n.].

felel a kibertér polgári jellegű biztonságáért, a minisztérium által 2016-ban előterjesztett Kibervédelmi Stratégia adja a szövetségi kormányzat szakterületeken átnyúló stratégiai kereteit ebben a szférában. A Kiberbiztonsági Tanács elnöki posztját is betöltő információtechnológiáért felelős kormány megbízott koordinálja a stratégia végrehajtását. A minisztériumhoz tartozik a szövetségi rendőrség, a BKA (Bundeskriminalamt – szövetségi bünygyi hivatal), a BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – IT-biztonsági hivatal), a BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz – alkotmányvédelmi hivatal) és a BBK (lásd lent). Rendelettel hozta létre a központi informatikai tudásközpontként működő ZITis-t.

A 2004-ben Bonnban felállított Szövetségi Lakosságvédelemi és Katasztrófaelhárítási Hivatal (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK)⁸² a kibervédelem területén is aktív, elsősorban a kritikus infrastruktúrákat érintő esetleges támadásokkal és kockázatokkal foglalkozik. Működteti a folyamatosan ténykedő Együttes Jelentési és Helyzetkövető Központot, és jelentős szereplője az UP KRITIS kezdeményezésnek. Az Együttes Jelentési és Helyzetkövető Központ (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum, GMLZ)⁸³ látja el a kapcsolattartási pont szerepet (50 nemzeti és nemzetközi jelentési eljárás vonatkozásában), koordinációs feladatokat lát el a polgári védelemben, és napi helyzetjelentéseket is készít.

Az UP KRITIS (Umsetzungsplan Kritische Infrastrukturen)⁸⁴ program a köz- és privát szféra közötti kooperációs feladatot látja el a kritikus infrastruktúrák működésének biztosítása kapcsán, amelyben az érintett állami szereplők mellett a kritikus infrastruktúrák üzemeltetői és szakmai szövetségeik képviselői vesznek részt, mivel működésükben az IT- és kommunikációs technológiák egyre nagyobb szerepet játszanak. Az állam részéről a kooperáció elsődleges résztvevői a belügyminisztérium, információtechnológiai nemzetbiztonsági szolgálatként a BSI és a lakosságvédelemért és katasztrófaelhárításért is felelős BBK.

Következtetések a germán különleges jogrendi rendszerekre nézve

Úgy Ausztriában, mint Németországban is erős alkotmányos meghatározottság jellemző, hatékony alkotmánybírói normakontrollal kiegészítve. Mindkét állam esetében elmondható, hogy az alapvető polgári és emberi jogok és a liberális demokráciák jogfejlődésén túlmutatóan, a 20. századi történelmükből is számos olyan garanciális igény fakad, amelyet stabilabb fejlődésű államoknál kevésbé tapasztalhatunk. Emellett azonban az is igaz, hogy az új évezred fordulójának biztonsági követelményeire választ adva ezen országok államigazgatása esetében is több és jelentős intézményi fejlődési lépéssel igyekeznek megfelelni a kihívásoknak. Látható az állami válságkezelés rendszerében

⁸² Cybergefahren. Online: www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/KRITIS-Gefahren-lagen/Cybergefahren/cybergefahren_node.html

⁸³ Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/lagezentrum/lagezentrum-node.html

⁸⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [é. n.].

az állami szervezetek rendelkezésére álló eszközök adott krízishez igazított „skalázása”. A tartományok és a szövetségi szint közötti felelősségi kört alapvetően az adott probléma kiterjedtsége, a szükséges erőforrások és koordináció széleskörűsége dönti el.

4. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai

A spanyol különleges jogrendre jellemző a történelmi determináltsága, amely már az egyes tényállások meghatározása során is kiviláglik, tehát megfelelően illusztrálja a bevezető gondolatokban megfogalmazottakat, mindamellettsé viszont olyan sajátos megoldásokkal találkozhatunk, amelyek a modern, lépcsőzetes biztonsági kihívások korában mintául szolgálhatnak.

4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

Spanyolország alkotmányának 116. cikke rögzíti a különleges jogrendre vonatkozó legáltalánosabb szabályokat. E szakasz megkülönböztet riadókészültséget (*el estado de alarma*), szükségállapotot (*el estado de excepción*) és ostromállapotot (*el estado de sitio*).⁸⁵

4.1.1. Az ostromállapot megjelenése és szabályozása

Az ostromállapotú típusú szabályozás egy hibrid típust takar Spanyolország esetében, hiszen magába foglalja a magyarországi szükségállapotú tényállásból azokat, amelyek az állam alkotmányos rendjére irányuló belső támadásokat fogják össze, így a nem nemzetközi fegyveres összeütközés típusait, azaz a polgárháborút; az ellenállási mozgalmat; a tömegfelkelést; valamint a felkelést. Emellett viszont külső erőszakos cselekményekre is reagál. Ez a szabályozás követi a francia különleges jogrendi hagyományokat, ami nyilvánvalóan a történelmi tapasztalatok átültetése, továbbá ez a szabályozási mód egyfajta reakció a történelmi tapasztalatokra is, vagy épp az elszakadni vágyó, jelenleg autonómiát élvező közösségek esetleges szeparatista radikalizálódására, ami a katalánok vagy a baszkok kapcsán messze nem lehetetlen narratíva.

A fentiekből fakadóan az *el estado de sitio* elrendelhető minden olyan esetben, amikor Spanyolország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető erőszakos cselekmény leküzdése más eszközökkel nem valósítható meg.⁸⁶

⁸⁵ The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senate held on October 31, 1978 Ratified by the Spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) Hivatalos angol nyelvű fordítás: www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf, 116. cikk.

⁸⁶ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio 32. cikk. Online: www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774

E kettősség visszatükröződik a fegyveres erő rendeltetéséből is, hiszen annak feladata Spanyolország szuverenitásának, függetlenségének, területi integritásának, valamint alkotmányos rendjének a megóvása, biztosítása. Ez összhangban van a 2. cikk azon rendelkezésével, hogy Spanyolország minden spanyol közös, oszthatatlan és felbonthatatlan hazája, és magába foglalja, hogy a haderő alkalmazását minden olyan esetben el lehet rendelni, amikor ez az ostromállapotú tényállásnak megfelelően veszélyeztetve van. A fegyveres erő tehát a belső egység fenntartása érdekében is alkalmazható.⁸⁷

4.1.2. Szükségállapotú típusú szabályok megjelenése

A spanyol szabályozásban a szükségállapotú szabályozás mellett találunk egy ahhoz kapcsolódó, alacsonyabb eszkalációs fokhoz köthető tényállást is, az úgynevezett a riadó-készültséget.

A riadó-készültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz, így egyértelműen a fokozatos válságkezelés jelenik meg a képében. Ezen előszoba vagy küszöb tényállása akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.⁸⁸ Utóbbiak esetében a szabályozás nem részletezi ezek okát, így abba bevonható akár az országot vagy egy részét megbénító sztrájkhullám is, de akár erőszakos cselekmények is, amelyek ezt előidézhetik. Előbbi nem példa nélküli az európai alkotmányfejlődésben, hiszen az Egyesült Királyságban 1920-ban elfogadott Emergency Power Act hasonló célra jött létre, vagyis a súlyosabb sztrájkok akár a hadsereg általi elnyomására, amely 1964-es módosítás mellett 2004-ig volt hatályban.⁸⁹

A szükségállapot akkor rendelhető el, ha a polgárok alapvető jogainak és szabadságainak gyakorlását, a demokratikus intézmények normális működését, a közösségeik számára nélkülözhetetlen közszolgáltatásokat vagy a közrendet oly mértékben veszélyeztetik, hogy normál állapotú eszközökkel a rendes működés nem tartható fenn, vagy nem állítható helyre.⁹⁰

Ezzel a kettősséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eszkalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2. bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2–3. bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon])

⁸⁷ Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.

⁸⁸ Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

⁸⁹ KELEMEN 2020: 53–65.

⁹⁰ Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).

alapjogi garanciákat felfüggeszék az organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.⁹¹ A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénytől rendelkezőket hozzon, azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja és ezzel a törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.⁹²

4.2. A különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelési szabályok tekintetében is megfigyelhető az a fokozatosság, amit a tényállási szinten a három különleges jogrendi kategória felépítése mutat. Így a riadókészültséget a kormány minisztertanácsi rendelet útján hirdetheti ki, amelyben pontosan meg kell jelölni a riadókészültséggel érintett területet és az alkalmazás időtartamát, utóbbi esetben azon megszorítást rendeli el, hogy a kormány ezzel az eszközzel a törvényhozás felhatalmazása nélkül legfeljebb 15 napig élhet. A kabinetnek az elrendelés tényéről haladéktalanul tájékoztatni kell a Képviselőházat, amely, ha úgy értékeli a helyzetet, felhatalmazást adhat a 15 napos határidő meghosszabbítására.⁹³ Spanyolország sajátos történelmi múltja okán több autonómiát élvező alkotmányos területi egységgel rendelkezik. Ezek esetében lehetővé teszi a szabályozás, amennyiben a kialakult helyzet csak egy autonóm közösség területére terjedne ki, akkor annak elnöke is kezdeményezheti a kormánynál a riadókészültség bevezetését, de ebben az esetkörben is a 15 napos határidő meghosszabbításáról kizárólag a Képviselőház dönthet.

A szükségállapot esetében is az hatékonyság, adott esetben a lehető leggyorsabb fellépés mellett döntött az alkotmányozó, ugyanis annak elrendelését is a kormány hatáskörébe adta, amely ezt rendeleti formában teheti meg, azonban annyi megkötést tett, hogy ezen rendelethez a Képviselőháznak előzetesen hozzá kell járulnia.

E jóváhagyást kérelem formájában kell a Képviselőház elé terjeszteni, amelyben meg kell jelölni többek között az érintett alapjogok körét [amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat], a bevezetni tervezett intézkedések körét, a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint annak tervezett időtartamát, amely 30 napnál hosszabb nem lehet. Már ebben is tetten érhető ismét egyfajta fokozatosság a spanyol rendszerben, hiszen – ahogy láttuk – alacsonyabb eszkalációs fokon a határidők is rövidebbek. Nem meglepő módon a határidő hosszabbításának lehetősége itt is a törvényhozás kezében

⁹¹ The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.

⁹² The Spanish Constitution 86 cikk.

⁹³ The Spanish Constitution 116. cikk (2) bekezdés.

van, azzal a kikötéssel, hogy ők is csak ugyanennyi idővel hosszabbíthatják meg azt.⁹⁴ Érdemes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.⁹⁵

Az ostromállapotot a kormány kérelmére a Képviselőház abszolút többséggel rendelheti el. Az elrendelő határozatban meg kell jelölni az ostromállapot kereteit, területi és időbeli hatályát.⁹⁶

A fokozatosság érzékelhető tehát az elrendelésre vonatkozó szabályozásban is, hiszen míg a válsághelyzeti típusú felhatalmazáshoz elég a kormány döntése, a szükségállapoti felhatalmazáshoz már tartalmában kell a Képviselőház jóváhagyása, míg végül az ostromállapot kizárólag a Képviselőház abszolút többségű döntése alapján rendelhető el.

4.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

Mindhárom különleges jogrendi tényállás esetében a felhatalmazott a kormány. Ez szükségszerűen következik a kormány 97. cikk szerinti alaprendeltetéséből, hogy irányítja a bel- és külpolitikát, a polgári és katonai közigazgatást és az állam védelmét. Ezt erősítve az alkotmány rögzíti, hogy árulás és az állam biztonságát veszélyeztető bűncselekmény esetén a kormány tagja felelősségre vonható, amely felelősségre vonás kapcsán a király kegyelmi joga nem érvényesíthető.⁹⁷

A riadókészültség idején a rendelet által érintett terület közigazgatásának valamennyi polgári hatósága, az autonóm közösségek rendőri testületei és a helyi társaságok tagjai, továbbá a szolgálatban lévő egyéb tisztviselők és munkavállalók a kormány irányítása alatt álló illetékes hatóság utasításai szerint kötelesek a személyek, vagyontárgyak és az infrastruktúra biztonságához szükséges, rendkívüli szolgáltatások teljesítésére. Az érintett területi hatóságok kérhetik az állam közbiztonsági szerveinek, a Polgári Gárdának (Guardia Civil) és az állami rendőrségnek (Cuerpo Nacional de Policía) a közreműködését. Ezen időszakokban korlátozható többek között a mozgás szabadsága, a fogyasztás egyes termékekre, de iparirányítási szabályok is kiadhatók.⁹⁸

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogva tartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amelyhez társul a feloszlítás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6–7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekvérvényesítő eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet a fegyver, lőszer,

⁹⁴ The Spanish Constitution 116. cikk (3) bekezdés.

⁹⁵ Ley Orgánica 4/1981, 13–15. cikk.

⁹⁶ The Spanish Constitution 116. cikk (4) bekezdés.

⁹⁷ The Spanish Constitution 97. 102. cikk.

⁹⁸ Ley Orgánica 4/1981, 9–12. cikk.

robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, felhatalmazást adhat objektumvédelemre, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.⁹⁹

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal rendelkezhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.¹⁰⁰ Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.¹⁰¹

4.4. Alkotmánybiztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

Az operativitást segítő szabályok mellett azonban a garanciák széles tárházát is hozza a spanyol alaptörvény. A Képviselőház különleges jogrend idején nem osztható fel, és a fentebb már áttekintett esetekben kötelezően össze kell hívni annak ülését. Ha felosztatás vagy megbízatásának lejártá idején válik szükségessé valamely különleges jogrend elrendelése, akkor állandó küldöttséget kell működtetni a korábbi Cortesből. A kormánynak pedig a riadókészültség idején kiadott rendeletéről tájékoztatnia kell a Képviselőházat.

A riadókészültségről szóló rendelet és annak meghosszabbításának bírói felülvizsgálata vitatott kérdés a spanyol alkotmányjogi gondolkodásban, vagyis hogy mely bíróság hatáskörébe tartozik: az Alkotmánybíróságéba vagy a Legfelsőbb Bíróságéba. Hasznos iránymutatást adhat a korábbi gyakorlat e kérdésben: a Legfelsőbb Bíróság 2011 és 2012 között hét olyan határozatot hagyott jóvá, amelyek mindegyike elutasította a kormány rendeleteinek jogszerűségi felülvizsgálatára vonatkozó joghatóságot. A bíróság szerint a kormány alkotmányos szervként járt el, mivel az alkotmányban közvetlenül szabályozott hatásköröket gyakorolt, nem pedig a közigazgatási jogban, kiemelve azt is, hogy a rendeletet a kongresszus fogadta el, amely engedélyezte annak meghosszabbítását. A Bíróság úgy vélte, hogy mivel a kongresszus határozatáról van szó, azt az Alkotmánybíróságnak kell bírói úton felülvizsgálnia, mivel ezek a rendeletek nem közigazgatási aktusok, amit 2012 és 2016-ban az Alkotmánybíróság is megerősített.¹⁰²

⁹⁹ Ley Orgánica 4/1981, 16–31. cikk.

¹⁰⁰ Ley Orgánica 4/1981, 32–36. cikk.

¹⁰¹ The Spanish Constitution 15. cikk.

¹⁰² PRESNO LINERA 2020.

Az állam többi alkotmányos szervének működése szintén nem szakítható meg, emellett a fentebb már érintett, kormányra vonatkozó felelősségi szabályok sem változtathatók meg. Rendkívüli bíróság nem hozható létre, és különleges jogrend idején nem kezdeményezhető az alkotmány módosítása sem. Az alkotmány 55. cikkének (1) bekezdése pedig felsorolja azokat a jogokat, amelyeket szükségállapot vagy ostromállapot idején fel lehet függeszteni.¹⁰³

Fontos rögzíteni, hogy a küszöbteányállás, vagyis a riadókészültség időszakában az alapjogok korlátozhatók, viszont nem függeszthetők fel, ez azért fontos, „mivel a vonatkozó emberi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében csak a jogoktól való eltérést, nem pedig azok korlátozását kell bejelenteni az Európa Tanács főtítkáranak és az ENSZ-nek”.¹⁰⁴ A pandémia rámutatott viszont a szabályozás gyengéire is, ugyanis az organikus törvény nem nyújt megfelelő jogalapot a központi kormány és az autonóm közösségek közötti hatáskörmegosztás meghatározásához, emellett pedig a bevezetett intézkedések egyes szerzők szerint nem alapjogkorlátozások, hanem felfüggesztések voltak, más szerzők és az ombudsmani hivatal nem osztotta ezt a nézetet.¹⁰⁵ E kérdések azonban mutatják, hogy a spanyol rendszer is megérett a revízióra.

5. Az ostromállapot archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga

A különleges jogrendi szabályozás – tekintettel az egyes alkotmányos hagyományokra, történelmi előeményekre, kormányzati sajátosságokra és a kihívások összetételére – világsszerte számos megoldással szolgál. Széles palettával találja magát szembe az érdeklődő: a teljes szabályozatlanságtól (például Ausztria, Ciprus) a hadiállapot alkotmányos szabályozására szorítkozáson át az alkotmányi szinten szigorúan és részletesen, a végrehajtó hatalmat következetesen megkötő – a diktatúrák árnyékától végérvényesen megszabadulni szándékozó – megoldásokig számos variáció figyelhető meg. A francia jogrend ezen a spektrumon sajátos szerepet tölt be, hiszen a szabályozási szintek kialakítása és a normatív keretek kidolgozottsága alapján egyaránt középen helyezkedik el ezen a széles spektrumon.

A kivételes, a békeidejű szabályozás kereteit kiemelten próbára tevő helyzetek kezelésére Franciaország három különleges jogrendi állapotot emelt jogszabályi szintre:

- alkotmányuk 16. cikke a rendkívüli elnöki intézkedési jogköréről (*pouvoirs exceptionnels*),
- 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról (*état de siège*) rendelkezik, valamint

¹⁰³ NÉMETH 2021b: 554.

¹⁰⁴ CEBADA ROMERO – REDONDO 2021.

¹⁰⁵ QUADRA-SALCEDO 2020.

- 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapoti (*état d'urgence*) rendelkezéseket határozott meg a jogalkotó.

5.1. Az ostromállapot

A francia alkotmány 36. cikke meglehetősen szűkösen rendelkezik alkotmányi szinten az ostromállapot szabályairól: a kihirdetés a minisztertanács rendeletével történhet meg, 12 napon túl meghosszabbítani pedig a parlament döntésével lehetséges.¹⁰⁶ A részletező, végrehajtási szempontokat is kifejtő rendelkezéseket már törvényi szint, a védelmi törvény (*Code de la défense*) határozza meg.

A védelmi törvényben foglaltak szerint az ostromállapot kihirdetésére okot adó körülmények lehetnek egy külföldi háború vagy egy fegyveres felkelés közvetlen veszélye, a Minisztertanács kihirdető rendeletének pedig kötelező tartalmi kellékeként határozzák meg az ostromállapot területi és időbeli hatályát.¹⁰⁷ Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint 12 napban maximált azzal, hogy a meghosszabbítást a Minisztertanács előterjesztése alapján a parlament hagyja jóvá. Az előterjesztéshez a Minisztertanács módosító javaslatot nem nyújthat be.¹⁰⁸

A védelmi törvény az ostromállapotnak részletszabályai között számos olyan tartalmi elemet őriz, amelyet még az 1849. augusztus 19-i törvény határozott meg: a polgári rendészeti jogkörök a katonai hatóságokra szállnak át, továbbá a katonai bíróságok hatáskörébe kerül minden olyan bűncselekménnyel kapcsolatos ítélezés, amely az alkotmány, a köztársaság biztonsága vagy a közrend és a köznyugalom ellen irányul. A katonai hatóságok a rendészeti jogkörök keretében napszaktól függetlenül folytathatnak házkutatásokat, az ostromállapot alá eső területről kiutasíthatnak személyeket, elrendelhetik a fegyverek és lőszerek beszolgáltatását, szükséges esetben azokat elkobozhatják, valamint megtilthatják a közrendre veszélyes gyülekezést és közlemények kiadását.¹⁰⁹

5.2. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. Részletszabályokat az alkotmány szövege nem utal törvényi szintre, amiből egyrészt

¹⁰⁶ „L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.” (Az ostromállapotról a Minisztertanács rendeletben dönt. Annak 12 napon túli meghosszabbítása kizárólag a parlament felhatalmazásával lehetséges.) Article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰⁷ Article L2121-1 de la Code de défense.

¹⁰⁸ Article 131. alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale (Nemzetgyűlés házszabálya). A cikk az ostromállapot szabályai mellett a haderő külföldi alkalmazásáról való döntésre vonatkozóan is tartalmaz házszabályi rendelkezéseket.

¹⁰⁹ Article L2121-2–Article L2121-8 de la Code de Défense.

a részletesebb tartalom szükségyszerűen indokolt, másrészt e különleges jogrendi működés tágabb mozgástérrel rendelkezik a felhatalmazott számára. A De Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésének (*liberticide*)¹¹⁰ kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése lényegében megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is, a körülmények ellenére csak azzal a feltétellel jogszerű, ha az elnök a miniszterelnökkel, a parlament két házának elnökével és az alkotmánytanáccsal is egyeztetett.¹¹¹

A cikk értelmében az elnök a fent említett egyeztetési kötelezettségén túl a nemzetet is köteles tájékoztatni a megtett intézkedésekről, azonban ennek formáját a szöveg – a technikai lehetőségekre tekintettel praktikusán és valójában prognosztikusan – viszonylag tágan hagyta.¹¹² Az intézkedések kizárólag az ország területének egészére rendelkezhetők, továbbá célhoz kötöttek, kizárólagosan az alkotmányos intézmények funkcionális helyreállítására irányulhatnak. Ennél pontosabban nem részletezték a meghatározást a különleges jogrendi súlyú rendkívüli felhatalmazás kapcsán. Ezt lehet magyarázni az okot adó körülmények dinamizmusával és sokrétűségével, ugyanakkor a megállapítás annyiban kiegészítendő, hogy az Államtanács 1962-es döntésében további garanciális elemeket határozott meg, fenntartva az elnöki intézkedések jogszerűségi kontrolljának a jogát. A kontroll alól kivételek az alkotmány 34. cikkében szereplő kizárólagos törvényhozási tárgykörök vonatkozásában állapíthatók meg.¹¹³

A demokratikus berendezkedés további biztosítéka, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem osztható fel a nemzetgyűlés, a parlament is ülésezik, továbbá az is, hogy a különleges jogrend alatt hozott intézkedések 30 nap múlva hatályukat veszítik. E határidőt követően az Alkotmánytanács felülvizsgálja az intézkedésekre okot adó körülmények fennállását, amelyet előzetesen a nemzetgyűlés elnöke, a szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör, azt követően az alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát, és dönt a rendkívüli elnöki intézkedési jogkör meghosszabbításáról vagy megszüntetéséről.

¹¹⁰ A kifejezés leginkább „szabadsággyilkossággként” fordítható.

¹¹¹ „Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.”

¹¹² „Il en informe la Nation par un message.” (Erről a nemzetet üzenetben tájékoztatja.)

¹¹³ Décision N° 55049 55055 de Conseil d'Etat.

5.3. Szükségállapot

A minisztertanács olyan esetekben hirdethet ki szükségállapotot, amelyek a közrend súlyos megsértésének közvetlen veszélyét hordozzák magukban, vagy amelyek természetüknél és súlyuknál fogva alkalmasak arra, hogy a közrendre ilyen mérvű hatást gyakoroljanak.¹¹⁴ Csakúgy, mint az ostromállapot, a szükségállapot is kihirdethető az ország egészére, de akár annak egyes, meghatározott részeire is. 12 napon túli meghosszabbításának szabályairól törvény rendelkezik. Meghosszabbítására – csakúgy, mint alapvetően a kihirdetésére – határozott időtartam megjelölésével kerülhet sor. Ehhez kapcsolódóan jelentős szabály, hogy a kormány lemondását, vagy a nemzetgyűlés felosztatását követően 15 napos határnappal a meghosszabbító törvény hatályát fogja veszíteni. Arra, hogy ilyen helyzetben a szükségállapot „túlélheti-e” az államműködési struktúra átalakulását, nem rendelkezik normatív szabályokkal. A kihirdető rendelet által a kormány lesz intézkedésre felhatalmazva azzal, hogy rendelkezéseiről haladéktalanul tájékoztatni köteles a nemzetgyűlést és a szenátust is. E két szervnek az intézkedések eredményes értékeléséhez a közigazgatási szervek kötelesek minden szükséges anyagot rendelkezésre bocsátani.¹¹⁵

A törvényi szintű szabályozottságnak az alkotmányoshoz mérten, még ha ez csak viszonylagos is, olyan rugalmassága van, amely már több alkalommal is lehetővé tette, hogy a kormány (legfőképpen a belügyminiszter) és a területi szintű megbízott prefektusok által foganatosítható korlátozó intézkedéseket szabályrendszerében a biztonsági kihívások aktuális trendjeihez lehessen igazítani. Ezen intézkedések körébe tartozik például a fegyverek és lőszer beszolgáltatása, a jármű- és személyforgalom korlátozása hely- és időspecifikusan, hatóságok tevékenységét akadályozó személyek meghatározott területről történő kitiltása, az állampolgárok adott területen tartózkodását szabályozó védelmi és biztonsági zónák kialakítása, a közrendet súlyosan veszélyeztető egyesületek és csoportok felosztatása. A fenyegetettséghez igazítás a közrendre és közbiztonságra veszélyt jelentő személyekkel szembeni intézkedésekre több példával alátámasztható, jelesen az éjszaka és nappal is végrehajtható házkutatás vagy a közigazgatási jogkörben, érdemi bírói felülvizsgálat nélküli, maximálisan 12 hónap hosszúságú, de további 3 hónappal meghosszabbítható házi őrizet.

A 2015. évi párizsi merényleteket követő időszak minden korábbi kihíváshoz mérten sokkalta több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgáját. Fennállása alatt választották meg a nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macront, valamint részlegesen felfüggesztették az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazását.¹¹⁶ A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre

¹¹⁴ „[E]n cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.” Article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹¹⁵ Article 2. Article 4-1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

¹¹⁶ Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ez idő alatt sem lehet felfüggeszteni az élethez való jogot, a kínzás és embertelen bánásmód tilalmát, a rabszolgaság tilalmát, valamint a büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalmát. A francia felfüggesztésről lásd: La France

elnyúlás szükségszerűsége is kérdéssé vált a közvélemény és a jogtudomány gondolkodói számára is. A szükségállapotra közvetlenül hivatkozó, különböző belügyi intézkedések alapvetően az első fél évben koncentráálódtak nagyobb számban,¹¹⁷ sok esetben pedig indokolatlan visszaélések vádja árnyékolta be őket.¹¹⁸ A párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel joggal érhetné az intézkedéseket a kritika, miszerint sokáig nem értek el látványos eredményt, de az azóta eltelt idő mind a bűnüldözés, mind a terrorizmus visszaszorítását is célzó elhárítás növekvő hatásfokát feltételezik.

5.4. Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve

A francia ostromállapot, illetőleg a rendkívüli elnöki jogkör rendelkezései tekintetében mind az alkotmányos szinten fellelhető szűkös megfogalmazás, mind az elmúlt évszázadban elenyésző és az utóbbi esetében máig erősen vitatott alkalmazás leképezi azokat a történelmi léptékű, de napjaink biztonsági kihívásának természetére is irányuló folyamatokat, amelyek a kontinensen napjainkban sem teszik relevánssá a békeidőtől ilyen drasztikusan eltérő jogrendek kilátásba helyezését. A „klasszikus háborúk” kora – az extraterritoriális válságkezelésből és szövetségi kötelezettségekből fakadó katonai kihívások esetein kívül – meglehet, elmúlt, azaz a nyíltan államközi fegyveres konfliktussal szemben a nem állami szereplők elleni fellépés jelentősége markánsan megerősödött, ugyanakkor az orosz–ukrán események és a balkáni stabilitás „becsontosodására” való várakozás okkal vált ki a szkepticizmust. E tekintetben önmagában a felvetés nem túlzó, amennyiben arra irányul, hogy a közel évszázados békében működő jogrendszerek katonai természetű szabályzói (nem szorítkozva a különleges jogrendre) részben már megmérettetnek, részben pedig nem kerülhetik el a rendszerszintű és következetes felülvizsgálatot.

Magával a rendkívüli elnöki jogkör történelmi fejlődésével számot vetve felmerülhet a kérdés, hogy De Gaulle karakterén és sajátos korszakán kívül elképzelhető-e ez a különleges jogrendi állapot az alapvetően liberális irányában megingathatatlan Franciaországban, vagy a *liberticide* billogja súlyosan és végérvényesen ráégett az intézményre? Érdemes lehet-e egy tág megfogalmazást és ahhoz csak 30 napon túli kontrollt ismerő rendszerben az alkotmány 16. cikkét választani úgy, hogy az azzal elérni kívánt célok nem mutatnak túl a szükségállapotban meghatározott körülményeken, objektívakon és az ezek eléréséhez jogilag biztosított eszközökön? Különösen érdemes ezt De Gaulle személyén túl az ország akkori történelmi és geopolitikai helyzetéhez, a tengeren túli területek (mint ezen intézkedésekre sok esetben okot adó események színhelyei) jogi sorsának azóta bekövetkezett változásaihoz is mérni, amelyeket összegezve nem elképzelhetetlen e jogrendi állapot jogtörténetivé szelidülése.

informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l’homme en application de son article 15. 2015.

¹¹⁷ Ennek kapcsán lásd: Assemblée nationale [é. n.].

¹¹⁸ France: Abus commis dans le cadre de l’état d’urgence 2016.

Kétségtelen, hogy a zömében már a rohamosan arculatot váltó biztonsági környezet sarokba szorító hatásaitól szükségszerűen megteremtett jogfejlődés útján a legnagyobb utat a szükségállapot és az azt szabályozó törvény járta be: az alkotmányos biztosítékok hiányában még 1955-ben lépett hatályba, majd az események következtében számtalanszor módosították a fenyegetésekhez igazodó érdemi alkalmazhatóság érdekében. Mindez végül olyan méreteket öltött az előző évtizedben, hogy a francia jogalkotó – a terrorellenes törvényhozással és a csak „antiterrorista” törvényként aposztrofált törvénycsomaggal – annak egyes részeit a maguk „rendkívüli” közegeből kiszakította és a békeidejű szabályozásba helyezte. Ez annak az elismerése, hogy a különleges jogrendi időszakok kihirdetésének életszerűsége, valamint a normál állami és társadalmi működés egyes évtizedes standardjai is lehetnek a megújulás tárgyai. Az, hogy ez jelentheti a szükségállapotra okot adó körülmények állandósulását és általánossá válását, vagy a biztonsági környezet tartós romlását, a jogállamiság és a demokratikus berendezkedés végérvényes erózióját, túlzó gondolatnak mutatkozik. Utóbbi pont e kihívásokkal szemben meghatározott értékrend szerint hivatott védeni az értékeit, aminek eredményessége inkább kereteit és a jogfejlesztést igazolja.

A francia események egyértelműen mutatták meg, hogy egy a kezdetben kizárólag szükségállapotként megélhető eseménysorozat a különleges jogrend biztosította állami restabilizációt követően könnyedén azonosítható olyan kihívásként, amely nem igényli a békeidejű szabályoktól a két évig talán már véleményesen indokolt drasztikus eltérést. A felismerés pedig maga után vonta a jogfejlesztés szándékát, aminek eredményeként végül azt a szükségszerű reformot is, amely meglátta egyes rendkívüli rendelkezések észszerű mértékű és mellőzhetetlen adaptálásának igényét a védelem és a biztonság tartós – különleges jogrendbe vissza nem hajló – megóvása érdekében. A terrorizmussal szemben egyfajta rezisztencia alakult ki, és azzal, hogy ezt különleges jogrendi intézkedések békeidőbe történő átültetésével érték el, sikerült az élet- és vagyonbiztonságot akképpen szavatolni, hogy a nemzetbiztonsági érdek az alapvető jogoknak csupán a szükséges mértékű és a legindokoltabb személyi körre fókuszáló korlátozásához vezetett. A jogrendszer ilyenén megújulása pedig talán sokkal inkább nyújthat garanciákat a jogállamiság fennmaradásához, mint a szükségállapot esetleges periodikus kihirdetése, valamint a korábbi évtizedek tapasztalataihoz és feltételeihez való görcsös ragaszkodás. A perspektivikus gondolkodás beemelését a tanulmány írásáig nem cáfolták meg, a szükségállapot kihirdetésének egy fontos indikátora egyelőre bezárult. Nem javasolt ugyanakkor amellett elmenni, hogy ezek a változások közép- és hosszútávon fokozott körültekinést, részletező elemzéseket és akár utólagos korrekciókat is szükségessé tehetnek.

6. Benelux államok és Dánia

A több évszázados és mélyen gyökerező demokratikus tradíciókkal rendelkező Benelux államok többségében a különleges jogrend egyet jelent a háborús (rendkívüli állapot), polgárháborús (szükségállapot), esetleg még a katasztrófavédelmi (veszélyhelyzet)

fenyegetésekkel, ezért kisebb hangsúly kerül a különleges jogrend differenciálására és lehatárolására, illetve az alapjogok garanciájára. Az alkotmányos eljárás és az alapjogok tisztelete a Benelux államokban evidencia, ezért a különleges jogrendi tényállások száma csekély, a szabályozásuk kevésbé cizellált, mint a totalitárius rezsimek történelmi tapasztalatával terhelt országokban. A belga és luxemburgi alkotmányos monarchiákban például az uralkodó hirdeti ki a rendkívüli állapotot és a király a hadsereg főparancsnoka is. A luxemburgi törvényhozás minősített többséget igénylő döntésével a nagyherceg hatáskörét szélesíti, aki innentől önállóan jogosult még a hadüzenet és a békekötés kérdéseiben is dönteni. Ennek jelentősége abban van, hogy katasztrófa, rendészeti, pandémiás és egyéb fenyegetések esetében is ezt a modellt követik (analógia). A hasonló történelmi múlt, demokratikus berendezkedés és alkotmányos szabályozás okán érdemes Dániát is a Benelux államok mellett, azonos fejezetben elemezni.

A különleges jogrendi tényállások csekély száma és a szabályozás szűkössége okán célszerű a normál jogrendi szabályozás irányból, annak különleges jogrendi követelmények igénye szerinti – nem minden esetben szükségszerű – bővítésének irányából elemezni ezeket az országokat.

Gyakran a különleges jogrendi tényállások alá tartozó polikrízis komoly nyomás alá helyezi a jogállamiságot, amely a szükségtelen centralizációt, a bírói aktivizmust, a bíróságok politizálódását és a politika igazságszolgáltatásba fordulását, illetve a szakmaiságot nélkülöző döntések kockázatát hordozza magában.¹¹⁹ Az erős demokratikus örökséggel rendelkező jogállamok esetében nem volt tapasztalható ezek beigazolódása a Covid-19-betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus-pandémia időszakában sem. A pandémia kezelésekor eleve nem minden ország (például Svédország) hirdetett ki különleges jogrendet, azonban az intézkedések hatékonyságát és eredményességét érdemes kiértékelni. A lakmuspapír szerepét betöltő rendkívüli intézkedések eredményessége értékes visszacsatolás lehet minden ország járványkezelési stratégiájának hatékonyságáról, sőt államszervezeti és működési rendjéről is. A különleges jogrend bevezetésének hiánya azonban nem zárja ki a hatékony és céltudatos járványellenes intézkedések végrehajtását, ugyanakkor az ilyen jellegű intézkedések alkalmazása az eredményesség kulcsfontosságú meghatározója volt. Az erős demokratikus szabályozással és mechanizmusokkal rendelkező államok egyértelműen sikeresek voltak egy olyan súlyos pandémia kezelésében is, mint a Covid-19. A járványkezelés sikeressége ugyanis nemcsak a pandémiás intézkedések szakszerűségétől, hanem azok érvényesülésétől is függ, amelyhez nélkülözhetetlenek a hatékony állami intézmények, az egyértelmű hatáskörök, a kompetens vezetők, szakértők közreműködése, a hatékony kommunikáció, valamint az állampolgárok bizalma és fegyelmezettsége is.¹²⁰

¹¹⁹ BELOV 2023.

¹²⁰ RAMBAREE–NÄSSÉN 2020.

6.1. Belgium

Belgium alkotmányos parlamentáris monarchia, valamint szövetségi állam, amelyben a normál jogrendben a végrehajtói hatalom a központi és regionális szinten oszlik meg. Az „első minisztert” (kormányfőt) a belga király nevezi ki a választásokon többséget szerzett párt(ok) jelöltje(i) közül, aki javaslatot tesz további miniszterek kinevezésére. A kinevezés korlátja, hogy a kormány legfeljebb tizenöt főből állhat, és akik között egyenlő számú a frankofón és a flamand miniszter. A kormány az első miniszterből, tárca-miniszterekből és tárca nélküli miniszterekből áll.¹²¹ Az első miniszternek nincsenek alárendelve a kormánytagok, viszont az általában heti rendszerességgel tartott kormányüléseket ő vezeti. A miniszterek parlamenti mandátummal is rendelkezhetnek. A belga közigazgatás jellemzője a miniszteri irányítás alatt működő szervezetek magas száma.¹²² Különleges jogrendi időszakban ki kell emelni az államtanács szerepét, amely rendhagyó módon a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak kereszteződésében álló tanácsadói és bírói szervezeti vonásokkal is rendelkezik. Fontos feladata még, hogy a hatályos jogszabályokkal ellentétes közigazgatási aktusokat (egyedi aktusok és rendeletek) felfüggeszse, és hatályon kívül helyezze, illetve törvényhozással és rendeletalkotással kapcsolatos ügyekben tanácsadói szerepét is elássa.¹²³

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi tényállásokat, sőt külön cikkben¹²⁴ kiemeli, hogy a belga alkotmány hatálya sem részben, sem egészben nem függeszthető fel. A belga politika különös, antagonisztikus jellege és a jogi eszközök erős preferenciája a pusztán politikai megállapodásokkal szemben megmagyarázza, hogy a kormányzat működése és a kormányközi kapcsolatok számos formája miért rendelkezik törvényi garanciákkal.¹²⁵ Természetesen emiatt a belga állam sem működhet és válhat kiszolgáltatottá normál jogrendi esetkörökön túli helyzetekben, ezért az alkotmány 105. cikke rendelkezése alapján a belga parlament bizonyos hatásköröket ilyen esetben átadhat a kormány számára. A belga alkotmányjog már az 1920-as évektől rendelkezik egy „különleges hatásköröknek” (*bijzondere machten, pouvoirs spéciaux*) nevezett mechanizmussal, amely lényegében hatáskörök átruházását jelenti a parlamentről a kormányra. A hatáskör-átruházást a törvényhozás feltételekhez (például jelentés, beszámoló) is kötheti. Ezek jellemzően a még hatályban lévő törvények hatályon kívül helyezésére, módosítására (kiegészítésére) vonatkozó hatásköröket is magukban foglalják.¹²⁶ A hatáskör-átruházás indoka az olyan esetek lehetnek, amikor a parlamenti döntések eljárásrendje nem volna elég gyors a rendkívüli helyzetek operatív kezeléséhez. A rendkívüli helyzet megléte – az operatív döntéshozás okszerűsége mellett – a rendkívüli hatáskörök ideiglenességét és a parlamenti utólagos megerősítésének szükségességét

¹²¹ La Constitution Belge III. fejezete.

¹²² BALÁZS 2018: 111–113.

¹²³ SZAMEL et al. 2016.

¹²⁴ La Constitution Belge 187. cikk.

¹²⁵ POIRIER 2002.

¹²⁶ MOONEN–RIEMSLAGH 2020.

is indokolja az alkotmányban.¹²⁷ Ez abban az esetben indokolt, amikor a kormány által hozott döntés eredetileg alapvetően parlamenti hatáskörbe tartozik. Ennek elmaradása esetén a kormánydöntés érvénytelennek minősül. Végül az állampolgároknak lehetősége van arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket az Államtanács és a belga alkotmánybíróság előtt is megtámadják.¹²⁸

6.2. Hollandia

A parlamentáris alkotmányos monarchia államforma és alkotmányos szabályozás okán a holland király – bár tagja a mindenkori kormánynak – nem rendelkezik érdemi végrehajtói jogosítványokkal. Az esetlegesen kibocsátott rendeletei érvényességéhez miniszteri vagy államtitkári ellenjegyzés szükséges. A miniszterelnök szerepe a kormányban az „első az egyenlők között” szerep: bár dönt a kormány napirendjéről és a tárcák közötti hatásköri vitákban, a miniszterek mégis nagy fokú önállóságot élveznek. Valamennyi miniszter önálló felelősséggel tartozik a holland országgyűlés előtt. A minisztériumokat természetesen a miniszterek vezetik, akik munkáját a kormányhoz kötődő kinevezett államtitkárok is támogatják. A szakigazgatási feladatokat mintegy félezer központi hivatal és független közigazgatási hatóság végzi. Belgiumhoz hasonlóan Hollandiában is működik államtanács (*Raad van State*): egyrészt független tanácsadó szervként segíti a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág munkáját, másrészt 1963-tól legfelsőbb közigazgatási fórumként is működik. (A Tanácsadó Osztály, ahogyan a neve is mutatja a kormánynak és a parlamentnek ad tanácsot a jogalkotással és a kormányzással kapcsolatban, míg a Közigazgatási Joghatósági Osztály az ország legfelsőbb általános közigazgatási bírósága.)¹²⁹ A kormány munkáját tíznél több állandó és eseti bizottság is segíti. Említést érdemel még a Szociális és Gazdasági Tanács, amely a nevében foglalt kérdésekben tesz javaslatokat a kormány számára, valamint a munkaügyi alap, amely a munkaadók és munkavállalók közötti egyeztetést végzi.¹³⁰

Hollandiában a normál jogrenden túli kritikus helyzeteket sajátosan kezelik: egyrészt meghatározó jelentősége van az önkormányzatoknak, a hadsereg bevetése csak különösen indokolt esetben és akkor is részterületeken valósul meg, illetve a különleges jogrendi tényállást megvalósító helyzetekben (kiváló példa a közelmúltban erre a Covid-19-pandémia terjedésének a lassításában való közvetlen közreműködés) is előfordul, hogy a holland kormány nem kezdeményezi a különleges jogrend kihirdetését. A holland alkotmány két különböző különleges jogrendi tényállást ismer: az általános (*algemene noodtoestand*)¹³¹ és korlátozott szükségállapotot (*beperkte noodtoestand*)¹³².

¹²⁷ Conseil d'État 2020.

¹²⁸ DIAZ CREGO – KOTANIDIS 2020.

¹²⁹ Holland alkotmány 75. és 77. cikke.

¹³⁰ BALÁZS 2016: 127–129.

¹³¹ Holland alkotmány 96. cikke.

¹³² Holland alkotmány 103. cikke.

Ezek részletszabályait a magyar szabályozáshoz hasonlóan törvények¹³³ írják elő. A hazai szabályozással ellentétben viszont nem a fenyegetés irányából differenciál a szabályozás, hanem a kormányzati döntéscentrum szélesítése, illetve a haderőre ruházott hatáskörök kiterjesztése és az alapjogok párhuzamos korlátozása mentén. A szükségállapot mindkét formáját a holland király hirdeti ki rendeletben, amelyet az érvényességéhez hivatalos lapban is meg kell jelentetni.¹³⁴ Általános szükségállapot útján tulajdonképpen katonai közigazgatás valósul meg, amely során a közigazgatást a holland hadsereg működteti, és a kormányzat széles körű jogosultságot kap az ország személyi és vagyoni mozgósításához. Amennyiben a szükségállapot korlátozott, a hadsereg csak olyan pluszhatáskört kap, amellyel hatékonyabban láthatja el főként katasztrófavédelmi és rendészeti (eltűntek felkutatása, evakuálás, rendészeti közreműködés stb.) karakterű feladatait.¹³⁵

Két normál jogrendi válsághelyzetet (katasztrófavédelem és krízishelyzet) törvényi szinten szabályoznak, amelyek között azok centralizált és decentralizált szemléletében és kezelési módszerében tapintható ki lényeges különbség. A katasztrófavédelem kezelése ennek megfelelően inkább az önkormányzatok feladata, amelyben a hadsereg csak közreműködő feladatokat kap (életmentés, kutatás, szállítókapacitás rendelkezésre bocsátása stb.), krízishelyzetekben viszont kormányzati irányítás mellett történik az elhárító, illetve felszámoló tevékenység. A katasztrófavédelem elhárítása a belügyi és igazságügyi miniszter által kinevezett és nem választott polgármester feladata, miközben az önkormányzati képviselő-testület bizonyos normakontrollt gyakorol. A magyar szabályozással ellentétben a holland polgármestereket tehát nem választják, hanem kinevezik, így az önkormányzati törvény (177–179. cikk) őket jelöli ki a katasztrófavédelem koordinálásáért, a közrend és a közbiztonság koordinálásáért felelős személynek. A polgármesterek így közigazgatási aktust, azaz szükséghelyzeti határozatot (*noodbevelen*) és az önkormányzat területén általánosan hatályos normatív rendeletet (*noodverordening*) is hozhatnak.¹³⁶

Ha a polgármester már képtelen megelőzni vagy felszámolni az adott fenyegetést, akkor az az illetékes biztonsági körzet főnökéből és a körzeti polgármesterekből álló szervezet (*bestuur van de veiligheidsregio*) feladatává válik.¹³⁷ Ez többségi szavazással hozza döntéseit, és az üléseken szavazati jog nélkül a tartomány vezetője, az illetékes ügyész és a vízügyi (fő)igazgató is részt vesz.¹³⁸

A Covid-19-pandémia terjedésének lassításakor a lakosság együttműködésének és a szabályok önkéntes betartásának ösztönzése is fontos szerepet játszott a sikeres járványkezelésben. A rendkívüli intézkedések mellett szerepet játszottak a hatóságok által kiadott egészségügyi ajánlások is (maszkviselés, higiéniai intézkedések és távolságtartás). A legtöbb szektorban, például az oktatásban, a kulturális és sporteseményeken,

¹³³ Holland háborús szabályokról szóló 1996. évi törvény (Oorlogswet voor Nederland) és a Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény (Coördinativet wet uitzonderingstoestanden).

¹³⁴ Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1)–(3) bekezdés.

¹³⁵ Kivételes helyzetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1) bekezdés.

¹³⁶ MARINKÁS 2021: 344.

¹³⁷ MARINKÁS 2021: 345.

¹³⁸ MARINKÁS 2021.

korlátozások léptek életbe, beleértve az online oktatást, a virtuális eseményeket és a zárt kapus sporttevékenységet. Az intézkedések alkalmazása során betartották az arányosság és a szükségesség elveit, valamint biztosították az alkotmányos garanciákat. A hatóságok rendszeresen kommunikáltak a lakossággal az intézkedések okairól, céljairól és végrehajtásuk részleteiről. Az információáramlás és a transzparencia kiemelt jelentőségű volt a járványkezelés során, hogy az emberek mélyebben megértsék és maradéktalanul betartsák az intézkedéseket. Az intézkedések végrehajtását ellenőrizték és felügyelték, és szankciók léptek életbe a szabályok megsértése esetén. Végül az intézkedések hatékonyságát rendszeresen értékelték és monitorozták, és szükség esetén módosították azokat a járványhelyzet alakulásának megfelelően és a tudományos adatok alapján.¹³⁹

6.3. Luxemburg

Luxemburg alkotmánya 1868. október 17-én lépett hatályba, amely szerint Luxemburg államformája örökletes alkotmányos monarchia. A törvényhozó hatalmat a hatvan tagú – a magyar Országgyűléshez hasonlóan – egykamarás parlament (*Chambre de Députés*) jelenti, akiket ötévente választanak. Jelentős testület még az államtanács, amely Luxemburgban véleményt nyilvánít minden törvényjavaslatról és törvénymódosításról, amelyet a kormány a parlament elé terjesztett. Kifogást nyújthat be, ha az államtanács úgy ítéli meg, hogy a törvényjavaslat vagy az ahhoz kapcsolódó bármely módosítás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nincsenek összhangban az alkotmánnyal, a nemzetközi szerződésekkel vagy az EU-szabályozással.¹⁴⁰

A nagyherceg az államfő, a nemzeti egység szimbóluma és a függetlenség garanciája. A végrehajtó hatalmat az alkotmánnyal és az ország törvényeivel összhangban gyakorolja. A végrehajtó hatalom tehát a nagyherceg kezében van, aki kinevezi a parlamentnek felelős kormánytagokat is.¹⁴¹

Bíróági szervezet élén a legfelsőbb bíróság áll, és Luxemburgban két semmítőszék is működik.¹⁴²

Az ország történelme bővelkedik különleges jogrendi, különösen háborús helyzetekben: 1935-ig a luxemburgi kormány 618 rendkívüli intézkedést hozott. Ez időszakban a kormány főként háborúval kapcsolatos döntéseket hozott, amelyekről csak tájékoztatta az országgyűlést. Az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás (2001) után heves viták kezdődtek különleges jogrendi szabályozás részletesebb kidolgozásáról, amely a 2015-ben elkövetett nyugat-európai terrorhullámmal új lendületet kapott.¹⁴³

A fenti folyamatok ellenére a Luxemburgi Nagyhercegségben még nem történt meg a különleges jogrendi tényállások kidolgozása és azok alkotmányos szabályozása. Idekapcsolódó szabályozásnak minősül, hogy a nagyherceg képviselőházi felhatalmazás eseté-

¹³⁹ TYZO 2020: 12.

¹⁴⁰ Luxemburgi alkotmány 50–75. §.

¹⁴¹ Luxemburgi alkotmány 33–42. §.

¹⁴² Luxemburgi alkotmány 91–92. §.

¹⁴³ DIAZ CREGO – KOTANIDIS 2020: . 6–7.

ben jogosult háború és béke kérdéseiben is dönteni.¹⁴⁴ A luxemburgi alkotmány szerint a nagyherceg olyan intézkedéseket hozhat, amelyek eltérhetnek a hatályos törvényektől a nemzetközi válság, az ország egészének vagy egy részének létfontosságú érdekeit fenyegető valós veszély esetén vagy a közbiztonságot ért súlyos támadásokból eredő közvetlen veszély esetén.¹⁴⁵ Ez lényegében a krízishelyzet (*état de crise*) tényállásának feleltethető meg. A nagyherceg rendkívüli intézkedéseinek (*règlements grand-ducaux*) szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük. Az intézkedések hatálya legfeljebb tíz nap, amelyet a parlament három hónappal meghosszabbíthat, de nem tovább, mint ameddig a krízishelyzet valójában tart.¹⁴⁶

A pandémia időszakában a luxemburgi megközelítés egyik legfontosabb szempontja az volt, hogy olyan szabályozási környezetet alakítson ki, amely egyensúlyt teremt a közegészség védelme (kijárási korlátozások, távolságtartási követelmények, maszkviselés és a nem létfontosságú vállalkozások bezárása) és az egyéni jogok tiszteletben tartása (méltányolható egyéni érdekek és bírói jogérvényesítés) között. A pandémiás intézkedések meghozatalának teljes folyamata átlátható volt, és az állami média proaktívan tájékoztatta a nyilvánosságot a járvány alakulásáról, az egyes intézkedések mögött rejlő célokról és az azokat alátámasztó tudományos bizonyítékokról. A rendszeres sajtótájékoztatók és a hivatalos médiacsatornák segítettek fenntartani a közbizalmat és biztosítani, hogy a döntések megbízható információkon alapuljanak. Luxemburg jogrendszere meghatározó szerepet játszott a jogállamiság fenntartásában a világjárvány idején is. A bíróságok fontos szerepet játszottak a járványügyi intézkedések végrehajtásával kapcsolatos viták elbírálásában és az egyéni jogok védelmében, fórumot biztosítottak az egyének és a vállalkozások számára a korlátozások megtámadására, hogy méltányolható érdekeiket perben érvényesítsék. Luxemburg felismerte továbbá a világjárvány kezelésében az összkormányzati megközelítés fontosságát. A kormányzati intézmények, az egészségügyi szakemberek és az érintett, valamint érdekelt felek közötti együttműködés kulcsfontosságú volt a hatékony járványügyi döntések kialakításában és végrehajtásában. Ez az inkluzív eljárás mód biztosította, hogy a döntések megalapozottak legyenek, szakértői javaslatokon alapuljanak, és figyelembe vegyék a lakosság méltányolható igényeit is. A kormány rendszeresen felülvizsgálta és kiigazította intézkedéseit a változó helyzet és a legújabb tudományos ismeretek alapján. Ez a dinamikus megközelítés lehetővé tette a célzottabb és hatékonyabb reakciót a jogállamiság fenntartása mellett.¹⁴⁷

6.4. Dánia

A Benelux államokhoz hasonlóan Dánia államformája parlamentáris alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalom az államtanács kezében összpontosul, amelynek elnöke

¹⁴⁴ Luxemburgi alkotmány 37. § (6) bekezdés.

¹⁴⁵ Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

¹⁴⁶ Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

¹⁴⁷ BELOV 2020.

a királynő, tagjai a miniszterelnök és annak miniszterei. A miniszterek az általuk irányított tárcáért politikai és jogi felelősséget is viselnek. A miniszterelnök határozza meg a kormányzati politika legfontosabb irányait, viszont a legfontosabb kérdéseket a kormányülés vitatja meg. A különösen nagy jelentőségű ügyeket a kormány tagjai gyakran informális üléseken vitatják meg. A kormány munkáját viszonylag kevés konzultatív testület segíti, és ezek is leginkább közvetlenül egy-egy miniszter munkáját támogatják. A dán államigazgatásban különösen komoly a bizottságok szerepe. Ezek döntési jogkörrel rendelkező, konzultatív vagy csupán tanácsadó bizottságok.¹⁴⁸

A dán kivételes hatalmi szabályozás – a csekély különleges jogrendet, különleges jogrendi tényállásokat és az alapjogi korlátozásokat tekintve – a magyarhoz képest feltűnően alulszabályozott. Különleges jogrendi szabályokat a dán alkotmánynak csupán egyetlen cikke (!) tartalmaz. A dán alkotmány (*Grundloven*) említett 23. cikke értelmében,¹⁴⁹ ha a parlament rendkívüli helyzetben nem tud ülésezni, a király ideiglenes hatályú rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezek az intézkedések nem lehetnek ellentétesek a dán alkotmánnyal és a parlamentnek (*Folketing*) a lehető legkorábbi ülésén döntenie kell azok hatályban tartásáról vagy hatályon kívül helyezéséről.

A különleges jogrendi alkotmányos alulszabályozottság meglepetést tartogatott a Covid-19-pandémia berobbanásakor, hiszen a megfelelően cizellált szabályozás hiánya komoly hátrányt jelentett a jogszerű, operatív és indokolt korlátozó járványügyi intézkedések meghozatalában. A részletesen kidolgozott és alaposan megvitatott rendkívüli intézkedések hatályát még 2021 márciusában is fenntartották, amelyek végül a magyar szabályozáshoz számos rendelkezésben hasonló intézkedéseket (például a gyülekezési szabadság korlátozása, hatósági korlátozások) tartalmaztak.

Amennyire alulszabályozott a dán különleges jogrend, annál szabályozottabb az alapjogok kérdésköre, amellyel egy teljes alkotmányfejezet¹⁵⁰ foglalkozik. Az elkerülhetetlen pandémiás korlátozó intézkedéseket ezért nem a normál jogrendi tényállásokon túli szabályozás, hanem az alapjogok és azok észszerű korlátozásának irányából legitimálták. Az alkotmányban nevesített kilenc alapjog nem korlátozható csak abban az esetben, ha azokat a köz érdekében törvényben mindenképpen korlátozni szükséges. Ezek a személyi szabadság, lakáshasználat, tulajdonjog, kereskedelemhez való jog, munkához való jog, ingyenes közoktatáshoz való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság.¹⁵¹

A pandémiás intézkedések jogalapját a 2019. évi a járványok kezelését a fertőző és egyéb járványok elleni intézkedésekről szóló törvény¹⁵² adta. A Covid-19-járvány kitörése előtt ez a törvény széles körű hatásköröket ruházott át öt regionális járványügyi bizottságra. A bizottságok a rendőrség, a katasztrófavédelem, az egészségügyi hatóság-

¹⁴⁸ BALÁZS 2021: 113–115.

¹⁴⁹ „In an emergency the King may when the Folketing cannot assemble, issue provisional laws, provided that they shall not be at variance with the Constitution Act, and that they shall always immediately on the assembling of the Folketing be submitted to it for approval or rejection.”

¹⁵⁰ Dán alkotmány VIII. fejezet.

¹⁵¹ Dán alkotmány 71–79. cikk.

¹⁵² Sundhedsministeriet: Bekendtgørelse Af Lov Om Foranstaltninger Mod Smitsomme Og Andre Overførbare Sygdomme, LBK nr 1026 af 01/10/2019 § (2019).

gok és önkormányzatok képviselőiből álltak. Ezek döntései a nyilvános gyülekezések korlátozásáról, karanténba helyezésről és a Covid-fertőzés elleni védekezés részleteiről szóltak. A járvány erősödésével a kormány számos módosítást kezdeményezett a törvény szövegében, amelyek az egyes döntési kompetenciák áthelyezését célozták a regionális bizottságoktól a kormányzatra. Az egyik módosítás lehetőséget teremtett például arra, hogy 2020. március 17-én az egészségügyi miniszter elrendelje a fertőzésgyanús személyek elkülönítését, betiltsa a száz főnél nagyobb létszámú gyülekezéseket és rendezvényeket.¹⁵³

A rendkívüli intézkedések rendszerében komoly szerepe van a dán parlamentnek. A járvány közvetlen kitörésekor egy sor törvényt gyorsított eljárásban, egyhangú szavazás mellett fogadott el. Ezek lehetővé tették a pandémiás intézkedések rugalmas hatálybalépését, módosítását és megsemmisítését. A lényeges alapjog-korlátozással járó vagy azt lehetővé tevő törvényjavaslatokat viszont rendszerint leszavazta a törvényhozás. Ez lett a sorsa a kormány azon javaslatának is, amely lehetővé tette volna fertőzésgyanú esetén a rendőrség számára a magánlakásokba való behatolást. Ezt a javaslatot elvetették, és a fenti eljáráshoz jelenleg is csak bírói végzés birtokában van lehetősége a rendőröknek. A dán törvényhozás külön bizottságot hozott létre, amelynek egyedüli feladata a kormány járványügyi intézkedéseinek kiértékelése.¹⁵⁴

A pandémiás intézkedések eredményeként ez az 5,8 millió lakosú skandináv ország viszonylag alacsony fertőzési és halálozási aránnyal vészelte át a Covid-19-járványt. Dánia az egyik első európai országgént oldotta fel a pandémiás korlátozásokat. A kormány gyors reagálása, a dán állampolgárok egymás és a kormány iránti nagy fokú bizalma, valamint a társadalmi örökség fontossága együttesen hozzájárult a koronavírus-válság hatékony kezeléséhez.¹⁵⁵

7. Az Észt Köztársaság különleges jogrendje

Észtország sok tekintetben mintaállamként szolgálhat a hazai védelmi szabályozás reformja során, hiszen az országot ért 2007-es orosz kibertámadásokat követően – a NATO közreműködésével is – jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre a kibertér és a hozzá csatlakozó technológiák biztonsága, egyben a nemzet biztonságának szavatolása érdekében, amelyek során kiemelkedő szerep hárult a tudományos háttérmunkára is. Emellett az elmúlt száz évben történelmi tapasztalásai hasonlatosak a magyar államéhoz, ugyanis rövid függetlenséget követően az 1940-es években a Szovjetunió részévé vált, így testközelbeli élményei vannak azon totalitárius rezsimről, amely hazánk működését is meghatározta.

A vizsgált témánk szerint érdekes tény, hogy Észtország 1918. február 24-i Orosz Birodalomtól való függetlenségének kimondását követően szinte rögtön élt a különle-

¹⁵³ BINDER et al. 2020: 3–4.

¹⁵⁴ BINDER et al. 2020: 4.

¹⁵⁵ OLAGNIER–MOGENSEN 2020: 10–12.

ges jogrend kihirdetésével a kommunista fenyegetés miatt. A két világháború közötti korszakot leginkább meghatározó különleges jogrendi törvényüket 1930-ban fogadták el. Sokat nem is kellett várni annak alkalmazására, hiszen Jaan Tõnisson kormánya már 1933 nyarán elrendelte a szükségállapotot Tartu városára és megyére a szélsőjobboldali Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalma miatt. E különleges jogrend csakhamar országos hatályúvá vált és egészen ezen év októberéig tartott, amikor a veterán harcos mozgalom által kezdeményezett alkotmánymódosítást a politikai harcokba befáradt lakosság megszavazta, és a Tõnisson-kabinet lemondott. Azonban a szélsőjobboldali militáns szervezet politikai térnyerése fenyegette az alkotmányos rezsimet, ezért Konstantin Päts miniszterelnök által vezetett puccs részeként 1934. március 12-én ismét elrendelte a szükségállapotot, amelynek során széles körű korlátozásokat vezetett be, így többek között a sajtót az ellenőrzése alá vonta, a politikai mozgalmakat és gyűléseket betiltotta és az Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalom tagjai közül sokakat letartóztatott. 1938 áprilisában az új alkotmány mellett új szükségállapoti törvényt fogadtatott el a Päts vezette kormány, amely révén már lényegében elnöki mérlegeléssé vált a jogkör alkalmazása, és főként a belső rend megőrzésére alkalmazták. Ez az állapot a Szovjetunióhoz való csatlósáig fennállt. A törvény hiányosságait és az általa nyújtott eszközöket később a korai időszakában a Szovjetunió által kijelölt kormány is fel- és kihasználta.¹⁵⁶

Történelmének korai korszakából és a jelenkori kihívásokból egyaránt tanulva alakította ki hatályos szabályozását az Észt Köztársaság. Jól jelzi felkészültségét és a biztonsághoz való viszonyát, hogy a törvényhozás, a Riigikogu honlapján külön foglalkoznak az állam biztonsági rendszerével. Ennek során kijelentik, hogy az államnak állandó készenlétben kell állnia veszély esetére, amelyre szisztematikusan kell készülni többek között kockázatelemzéssel és ennek tapasztalatai alapján kimunkált veszélyhelyzeti jogszabályokkal és tervekkel. Utóbbiak megalkotására helyi, területi és központi válságbizottságok működnek (utóbbi a belügyminisztérium vezetésével), amelyek feladata a válságmegelőzési és felkészülési munkák koordinálása, viszont nem hatáskörük magának a veszélyhelyzeti feladatellátásnak a koordinálása.¹⁵⁷

Az észt különleges jogrendi szabályanyag hárompólusú. Az alkotmány maga két különleges jogrendet különít el: a hadiállapotot és a szükségállapotot,¹⁵⁸ azonban a jogrendszer részét képezi a veszélyhelyzet¹⁵⁹ is. Mindhárom esetkor részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

¹⁵⁶ KENKMANN 2018.

¹⁵⁷ National defence hazards. Online: www.eesti.ee/en/security-and-defense/safety-and-security/national-defence-hazards#emergency-situation

¹⁵⁸ Észtország alkotmánya, 10. fejezet: Honvédelem. Online: www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/chapter-x-national-defence

¹⁵⁹ Veszélyhelyzeti törvény. Online: www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528062021002/consolide/current

7.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük a szabályai

A hadiállapot tényállását két alesetre osztja az alkotmány. Az első esetkör, amikor a nemzetközi kötelezettség teljesítéséhez kell elrendelni a különleges jogrendet, illetve külső támadás veszélye miatt kell elrendelni a mozgósítást. Ekkor ezt a köztársasági elnök kezdeményezi, és a Riigikogu határoz róla. A másik aleset, amikor az Észti Köztársaságot külső támadás éri, ekkor a köztársasági elnök saját hatáskörben elrendelheti a hadiállapotot, és kinevezi a védelmi erők főparancsnokát. Utóbbit azért nevesíti külön az alkotmány, mert elkülöníti a békeidős és a háborús honvédelmi szervezetet, amelyekről külön jogszabály rendelkezik, és külön nevesíti a hadsereg békeidős és háborús védelmi parancsnokát.¹⁶⁰

A szükségállapot elrendelésének részletes szabályairól már a szükségállapoti törvény rendelkezik. Az alkotmány 129. §-a ad erre felhatalmazást, amely az alapkitételt is rögzíti, miszerint akkor lehetséges elrendelni, ha az Észtország alkotmányos rendjét fenyegető veszély enélkül nem szüntethető meg.¹⁶¹ A törvény 2. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy a szükségállapotot a köztársasági elnök vagy a kormány kezdeményezésére a Riigikogu, vagyis a törvényhozás rendeli el. A szükségállapoti törvény 3. §-a alábontja az alkotmány alkotmányos rendet veszélyeztető fordulatát. Kimondja, hogy ilyenként kell tekinteni az Észtország alkotmányos rendjének erőszakos megdöntésére irányuló kísérletre, a terrorista tevékenységre, az erőszakkal járó tömeges kényszerítésre, a személyek csoportjai közötti kiterjedt, erőszakkal járó konfliktusra, az Észt Köztársaság valamely területének erőszakos elszigetelésére, valamint tartós, erőszakkal járó tömeges rendbontásra.¹⁶² Ezen esetek fennálltakor a köztársasági elnök vagy a kormány írásbeli javaslatot nyújt be a törvényhozás elé. A szükségállapot maximum 3 hónapra rendelhető el. Fontos, hogy szükségállapot esetében a kormány javaslatára, a köztársasági elnök jóváhagyásával a haderő igénybe vehető közhatalmi szerv vagy honvédelmi objektum elleni támadás megelőzése és megakadályozása érdekében, erőszakos csoportok megfékezésére, illetve az Észt Köztársaság területi egységének megóvása érdekében. Szűkítése az igénybevételnek, hogy csak akkor lehetséges, ha az ezzel felruházott hatóságok időben vagy egyáltalán nem tudják a feladatukat teljesíteni. Abban az esetben, ha a szükségállapot olyan konfliktusba torkollik, hogy a hadiállapot elrendelésének feltételei állnak fent, akkor annak deklarálásával a szükségállapot hatályát veszti.¹⁶³

A veszélyhelyzeti törvény definiálja a veszélyhelyzet fogalmát. Eszerint a veszély

„olyan esemény vagy esemenylánc, illetve létfontosságú szolgáltatás megszakadása, amely sok ember életét vagy egészségét veszélyeztet, jelentős vagyoni kárt, jelentős környezeti kárt vagy a létfontosságú szolgáltatások folyamatosságának súlyos és kiterjedt zavarát okozza, és amelynek megoldása több hatóság vagy az általuk bevont személyek azonnali összehangolt tevékenységét,

¹⁶⁰ Észtország alkotmánya 126–128. §.

¹⁶¹ Észtország alkotmánya 129. §.

¹⁶² Erakorralise seisukorra seadus (Szükségállapoti törvény) 3. §.

¹⁶³ Szükségállapoti törvény 12–16. §.

a szokásostól eltérő vezetési szervezet alkalmazását, valamint a szokásosnál több személy és eszköz bevonását igényli.”¹⁶⁴

A veszélyhelyzetet a kormány rendelet kibocsátásával deklarálhatja természeti csapás, katasztrófa vagy fertőző betegség által okozott veszély esetében, ha ahhoz a törvényben meghatározott intézkedések szükségesek. Katasztrófa alatt a jogalkotó az ipari jellegű veszélyeket érti. Veszélyhelyzet az ország egészére vagy meghatározott részére rendelhető el.¹⁶⁵

7.2. A különleges jogrend speciális szervei

Lényegében mind a kormány, mind pedig a köztársasági elnök központi szereplő különleges jogrend idején. A hadiállapot esetében az államfő akár saját döntéséből is elrendelheti a különleges jogrend alkalmazását, szükségállapotot kívánó állapotok fennforgása esetén pedig a kezdeményező szerepkörébe kerül. A kormány minden típusú különleges jogrend esetében központi szereplő, hiszen leginkább e szerv kezében futnak össze a vészhelyzetek leküzdésének feladatai. A miniszterelnök szükségállapot és hadiállapot esetén is a rendkívüli helyzet kezeléséért felelős személy, mellette a belügyminiszter a belbiztonságért felel. Hadiállapot esetén központi figura az Északi Védelmi Erők parancsnoka, aki jogosult közigazgatási határozatokat hozni, utasításokat adni, jelentősebb jogosítványra, hogy köthet fegyverszünetet, vagy elrendelheti annak megszüntetését, illetve a kormány utasítását és rendeletét, miniszter, községi és városi tanács, önkormányzat döntéseit figyelmen kívül hagyhatja, ha ezek ténylegesen és közvetlenül akadályozzák a honvédelmet.¹⁶⁶

Mindemellett viszont speciális szervekkel is találkozunk. A honvédelmi tanácsot már az alkotmány is nevesíti mint a köztársasági elnök tanácsadó szervét.¹⁶⁷ Tagjai a házelnök, a miniszterelnök, a Riigikogu honvédelmi és külügyi bizottságainak elnöke, a külügyminiszter, a hadügyminiszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a gazdasági miniszter, az igazságügyi miniszter, a védelmi erők főparancsnoka.¹⁶⁸ A szükségállapot elrendelése előtt fontos szerepkört tölt be, hiszen a szükségállapottal kapcsolatos azonnali megoldást igénylő kérdésekről véleményt nyilvánít, valamint többek között a szükségállapot elkerülését eredményezhető, a kormány és a rendet támadók közötti tárgyalásokról, továbbá a haderő igénybevételeéről is.¹⁶⁹

Speciális szerv a kormány biztonsági bizottsága, amely koordinálja a végrehajtó hatalom azon tevékenységeit, amelyek a honvédelemmel kapcsolatos tervezésre, annak fejlesztésére, valamint megszervezésére irányulnak. A bizottságra vonatkozó jogszabály szerint e szerv „koordinálja a biztonsági hatóságok tevékenységét, elemzi és értékeli

¹⁶⁴ Hādaolukorra seadus (Veszélyhelyzeti törvény). 2. (1) bekezdés.

¹⁶⁵ Veszélyhelyzeti törvény 19–23. §.

¹⁶⁶ Honvédelmi törvény 45. §.

¹⁶⁷ Észtország alkotmánya 127. § (2) bekezdés.

¹⁶⁸ National Defence Council. Online: <https://president.ee/en/president/institutions/36>

¹⁶⁹ Szükségállapot törvény 11. §.

az állam biztonsági helyzetét, meghatározza az állam igényét a biztonsággal kapcsolatos információkra, valamint más, törvény által meghatározott feladatokat is ellát”.¹⁷⁰

A veszélyhelyzeti törvény a kormány válságbizottságának felállításáról rendelkezik, amely mellett négy regionális válságbizottság és a helyi válságbizottságok létesítését írja elő. A központi szerv munkáját a belügyminisztérium koordinálja. Feladata a kockázat-értékelés, a veszélyhelyzeti terv kidolgozása, a veszélyhelyzet megelőzése és felkészülés a veszélyhelyzetre.¹⁷¹

7.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején

Az alkotmány 130. §-a bár kimondja, hogy különleges jogrend idején az alapvető jogok és szabadságok korlátozhatók a nemzet biztonsága és a közrend érdekében, valamint ugyanezen érdekek megóvásának elősegítése érdekében kötelezettségek is megállapíthatók, azonban ezt követően széles skáláját adja azon alapjogoknak, amelyek esetében nem engedi a derogációt. Ennek során kimondja, hogy az alkotmány 11. §-a szerinti klauzulát nem érinthetik alapjogi korlátozással, vagyis azt, hogy alapjogok korlátozása csak az alkotmánnyal összhangban lehetséges. Ezzel elejét veszi annak, hogy olyan alapjog-korlátozást alkalmazzanak vésziidőszakban, amely nem egyeztethető össze az alkotmány elveivel, annak ellenére, ha az adott alapjog derogációját, amúgy maga az alkotmányos felhatalmazás tette lehetővé. Emellett többek között nem engedi korlátozni a már meglévő állampolgárságot, illetve annak születéssel való megszerzését, a *habeas corpus*t, az ártatlanság vélelmét, a tárgyalás nyilvánosságát, a törvény előtti egyenlőséget és a diszkrimináció tilalmát, a bírósághoz fordulás jogát, a kínzás, a kegyetlen és megalázó bánásmód tilalmát, a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* elvét, a tárgyaláshoz való jogot.¹⁷²

Az alkotmány 131. §-a emellett választási klauzulát is tartalmaz, amely kimondja, hogy különleges jogrend időszakában a törvényhozás, vagyis Riigikogu tagjai, a köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok tagjai nem választhatók, és nem szüntethető meg a mandátumuk, amennyiben a különleges jogrend időszakában szűnne meg, vagy ha a különleges jogrend megszűnésétől számított három hónapon belül szűnne meg. Ezen esetekben a különleges jogrend kivezetését követő három hónapon belül választásokat kellene tartani.¹⁷³

Az észti különleges jogrendi rendszer összességében leköveti a modern kori biztonsági kihívásokat, és lépcsőzetes felhatalmazást ad akár belrendi válságok, akár külső támadás lehetősége vagy fennforgása esetében. A kialakított békeidős rendszerük folyamatosan arra törekszik, hogy adekvát válaszokat tudjanak adni a vésziidőszaki kihívásokra, így egy rendkívül összetett, de jól felépített különleges jogrendi rendszert építettek ki.

¹⁷⁰ DORNFELD 2021: 286.

¹⁷¹ Veszélyhelyzeti törvény 4–7. §.

¹⁷² Észtország alkotmánya 130. §.

¹⁷³ Észtország alkotmánya 131. §.

8. Egyes angolszász országok különleges jogrendi szabályai – az általános felhatalmazás modelljei

Az alábbiakban elsősorban a vizsgált országok írott alkotmányaiban lévő alapfelhatalmazásokra, a különleges helyzetek kezelésére alkotott jogszabályokra és az ezekben található vészhelyzeti tényállásokra koncentrálnak, valamint a krízisek kezelésének átfogó – nem kizárólag katonai jellegű – kezelésével foglalkozó szervezetekkel. Az alkotmányi keretek és a válságkezelő szervezetek feladatkörain és felhatalmazásain keresztül alkothatunk képet az adott állam „immunrendszerének” statikájáról és dinamikájáról.

A különleges jogrendi szabályozás sajátos képét adja az angolszász jogrendszerű államok kivételes hatalmi szabályozási rendszere, alkotmányos gondolkodása. Az angolszász országok *common law* alapú alkotmányos berendezkedése tradicionálisabb jellegű, mint általában az európai kontinentális országok jogrendszerei. Az Egyesült Királyság nem írott alkotmányával talán a leginkább sajátos a tárgyalt országok közül. Kanada a Brit Nemzetközösség jogi hagyományain keresztül államfőnek továbbra is a brit uralkodót tekinti, azonban a gyakorlatban az írott alkotmányában rögzített felségjogokat a fő kormányzó gyakorolja, akit a miniszterelnök terjeszt fel kinevezésre. Az Amerikai Egyesült Államok sikeres függetlenségi háborúját követően 1787-ben fogadta el alkotmányát, így bár jogrendszerének alapkonceptiói a *common law*-ból származnak, mégis egyedi pályát követően formálták meg fő intézményeit.

Fontos közös jellemzője ezeknek az országoknak továbbá az is, hogy alkotmányaikból a kontinentális jogrendszerekben – így például a magyarban – előforduló különleges jogrendi szabályozás hiányzik, vagy ritka. Az egyes alkotmányok általában megjelölik, hogy ki jogosult a hadsereg vezetésére, esetleg háború indítására, de ezenfelül részletes tényállások, kidolgozott eljárásrenddel vagy intézményi garanciákkal nem találhatók bennük. Tipikusnak mondható, hogy inkább egy vagy több speciális törvényben rögzítik a „vészhelyzeti hatalom” (*emergency powers*) gyakorlását. Ez az úgynevezet monista megoldás kauzalitáshoz is vezethet, amint azt majd látni fogjuk az USA esetében, ahol összesen 136 nemzeti vészhelyzetben bevezethető törvényi felhatalmazást tartanak nyilván,¹⁷⁴ viszont nem követeli meg feltétlenül bonyolult közjogi eljárások lefolytatását szemben a Európában jellemzőbben alkalmazott dichotóm modellekkel.¹⁷⁵

Speciális *common law* terminus a *martial law* is (hadbíráskodás – statárium, katonai igazgatás), amelynek bevezetésére jellemzően saját területen kerülhet sor, és alkalmazása fontos formáló erejű és jogtörténelmi jelentőségű precedenseket is hozott (például az USA-ban az *Ex parte Milligan*-ügy).¹⁷⁶

¹⁷⁴ Brennan Center for Justice 2019.

¹⁷⁵ MÉSZÁROS 2016: 37.

¹⁷⁶ MÉSZÁROS 2017.

8.1. Egyesült Királyság

A rendkívüli állapottal, vészhelyzettel kapcsolatos rendelkezéseket a polgári védelemről szóló 2004. évi törvény (Civil Contingencies Act, a továbbiakban: CCA) határozza meg, miután egységes törvénybe emelte a korábbi elkülönült szabályanyagot. Magába olvasztotta az 1920-as Emergency Power Actet, a háborús időszak felhatalmazását és a korábbi 1948-as Civil Defence Actet, és az Észak-Írországra vonatkozó 1950-es Civil Defence Actet, valamint az ezeket kiegészítő 1986-os Civil Protection in Peacetime Actet. Fontos még ezek mellett az 1964-es Emergency Powers Act, amelynek rendelkezéseit a CCA már részben meghaladta, de még hatályos szabályai lehetővé teszik a katonaság bevetését vészhelyzet esetén, akár nemzeti szempontból kiemelt fontosságú mezőgazdasági vagy más munkák esetén is.¹⁷⁷

A törvény alapvetően arra épít, hogy bármely jogalkotási feladatot a parlamentnek el kell tudnia látni, speciális rendelkezések csak azokban az esetekben bocsáthatók ki, ha a késedelem túl nagy kockázatot jelentene, a meglévő szabályozási keretek nem alkalmazhatók, vagy nem állapítható meg, hogy alkalmazhatók-e.

Vészhelyzetben a rendkívüli állapot kihirdetésére az uralkodó jogosult, a gyakorlatban ezt a kormányfő javaslatára teszi meg, s a parlament jóváhagyása nem szükséges hozzá. A rendkívüli állapot kihirdetéséről a parlamentet is azonnal értesítik, amely – ha épp nem ülésezik – öt napon belül összeül (28. cikk). Rendkívüli állapotban a kormány jogosult rendeletben szabályozni az egyébként törvényben szabályozandó kérdéseket is, ám ezt jóváhagyásra legkésőbb hét napon belül utólagosan a parlament elé kell terjesztenie, különben a rendelkezések hatályukat veszítik (27. cikk).¹⁷⁸

A törvény három nagyobb részből és a mellékletekből épül fel. Az I. rész a helyi, önkormányzati polgári védelmi intézkedésekkel foglalkozik, definiálja a vészhelyzetet. Kiemelendő, hogy a polgári védelmi feladatoknál a tervezési részben külön foglalkozik a gyakorlatokkal is. Ez a rész elsősorban miniszteri hatásköröket ad, jogalkotásról nem rendelkezik.

A II. részben a 19. cikk foglalkozik az országos jelentőségű vészhelyzeti hatáskörökkel (*emergency powers*) és szintén a vészhelyzet definíciójával kezd, amely lehet

- esemény vagy szituáció, amely az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában;
- esemény vagy szituáció, amely a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában;
- háború vagy terrorizmus, amely komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

A 20. cikk bontja ki a vészhelyzeti szabályozást, amely szerint ez a királynő, illetve halaszthatatlan esetekben a miniszterelnök, kiemelt miniszterek hatásköre.

¹⁷⁷ Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad a részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban. MATHERS 2020.

¹⁷⁸ Képviselői Információs Szolgálat 2016: 11.

A 21. cikk adja meg a veszélyhelyzeti szabályozás feltételeit: a veszélyhelyzet bekövetkezett, folyamatban van, vagy rövidesen bekövetkezik; a rendelkezés szükséges a veszélyhelyzet valamely aspektusának vagy hatásának megelőzésére, kontrollálására vagy kezelésére; a rendelkezésnek sürgősnek kell lennie.

A 22. cikk adja meg szabályozás lehetséges tárgyait és a lehetséges intézkedéseket, a 23. cikk a szabályozás korlátait. Ezek közül a legfontosabb, hogy a vészhelyzeti szabályok sem módosíthatják a Human Rights Act (1998) rendelkezéseit és a CCA második részét.

A záró III. rész általános rendelkezéseket tartalmaz, a mellékletekben pedig a törvényben meghatározott és felhatalmazott személyek és szervezetek köre, így a helyi hatóságok, egészségügyi ellátók, szakhatóságok, szolgáltatók találhatók, akikre és amelyekre a törvény az egyes feladatok, hatáskörök és felhatalmazások kapcsán hivatkozik.

A kormány nyílt műveleti elgondolása¹⁷⁹ szerint a különböző vészhelyzetek esetében a beavatkozás és az eseménykezelés elsődlegesen az alapszintű feladatellátást adó szolgálatok feladata, összetettebb szituációkban a helyi koordinációbiztosító csoport (Strategic Co-ordinating Group) irányítása alatt. Magasabb szintű vészhelyzetekben három fokozatban vonódik be a központi kormányzat a COBR¹⁸⁰ (Cabinet Office Briefing Rooms) rendszerrel. A jelentős-komoly-katasztrófális fokozatok közül az utóbbi már a kiterjedt természeti katasztrófák, a csernobilihez hasonlítható ipari vészhelyzetek szintje, ahol már minden esetben a miniszterelnök vezeti az elhárító munkát.

A kritikus infrastruktúrák védelmével nemzeti szinten az MI5 – a brit belső elhárítással foglalkozó titkosszolgálat – alá rendelt CPNI (Centre for the Protection of National Infrastructure)¹⁸¹ foglalkozik, amelynek tevékenységét alapvetően határozza meg a nemzetbiztonsági stratégia,¹⁸² a nemzeti kockázati nyilvántartás¹⁸³ és a terrorelhárítási stratégia.¹⁸⁴

Fontos értékként sorolható fel az is, hogy rendelkeznek a spontán önkéntesek munkája koordinálásának tervezésére vonatkozó útmutatóval,¹⁸⁵ és felelősségi térképpel¹⁸⁶ is a különböző típusú vészhelyzetek esetén felelősségi hatáskörrel rendelkező szervezetekről.

¹⁷⁹ Cabinet Office 2013.

¹⁸⁰ HADDON 2020.

¹⁸¹ National Protective Security Authority 2023.

¹⁸² HM Government 2015.

¹⁸³ HM Government 2020.

¹⁸⁴ HM Government 2018.

¹⁸⁵ HM Government 2019.

¹⁸⁶ The Lead Government Department and its role – Guidance and Best Practice. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61355/lead-government-departments-role.pdf

8.2. Kanada

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke¹⁸⁷ szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka a királynő.

1988-ig a kanadai különleges jogrendi jellegű felhatalmazásokat a War Measures Act (1914) szabályozta, amelynek intézkedéseit a gyakorlatban háromszor alkalmazták, az első és második világháborúban, illetve az 1970-es októberi válság idején. Ekkor október 5-én a Front de libération du Québec (FLQ) elrabolta otthonából James Cross brit kereskedelmi konzult, majd öt nappal később a québeci munkaügyi minisztert Pierre Laportét is, akit később, október 17-én meggyilkoltak. A jelenlegi kanadai miniszterelnök édesapja, Pierre Trudeau ekkor alkalmazta a War Measures Actet, amely alapján szélesebb körű letartóztatási és per nélküli fogva tartási jogokat kaptak a hatóságok. Őt FLQ-terroristát Kubába repítettek 1970-ben egy megállapodás keretében James Cross életéért cserébe, de végül az összes tagot letartóztatták.¹⁸⁸

1988-tól a szövetségi kormány az Emergencies Act (1988) alapján vezethet be nemzeti veszélyhelyzetet (*national state of emergency*). A veszélyhelyzet hatálya meghatározott idő után automatikusan megszűnik, ha a végrehajtó tanács (Governor-in-Council) meg nem hosszabbítja. Négy tényállást ismer a szabályozás: közjóléti veszélyhelyzet (I. rész), közrendi veszélyhelyzet (II. rész), nemzetközi veszélyhelyzet (III. rész) és háborús veszélyhelyzet (IV. rész).

A törvény 3. cikke szerint a fő kategória a nemzeti veszélyhelyzet, amelynek meghatározása olyan sürgős és kritikus átmeneti jellegű helyzet, amely

- komoly veszélyt jelent a kanadaiak életére, egészségére vagy biztonságára, és olyan mértékű vagy természetű, amely meghaladja a tartomány hatáskörét vagy képességeit annak kezelésére, vagy
- komolyan veszélyezteti a Kanada kormányának képességét Kanada szuverenitásának, biztonságának és területi integritásának védelmére, és nem lehetséges kezelni Kanada hatályos jogrendje alapján.

Az 5. cikk szerint a közjóléti veszélyhelyzet olyan veszély, amelyet valós vagy azonnali a) tűz, áradás, szárazság, vihar, földrengés vagy más természeti jelenség; b) emberi, állati vagy növényi megbetegedés, járvány; vagy c) baleset vagy szennyezés és élet vagy vagyon veszélyeztetését, társadalmi zavarokat vagy az alapvető termékek, szolgáltatások és erőforrások áramlásának megszűnését eredményezi vagy eredményezheti és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Az ilyen rendeletnek alaphelyzetben 90 napos a hatálya, de meghosszabbítható.

A 16. cikk alapján: A közrendi veszélyhelyzet olyan veszélyhelyzet, amely Kanada biztonságát érintő fenyegetésekből ered, és olyan jelentőségű, hogy nemzeti veszélyhelyzetet jelent. Ez a rendelet típus alaphelyzetben 30 napos hatályú, de meghosszabbítható.

¹⁸⁷ Constitution Act 1867. Online: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3>

¹⁸⁸ Le Canada: The October Crisis [é. n.].

A 27. cikkben foglalt nemzetközi veszélyhelyzet olyan Kanadát érintő veszélyhelyzet, amelyben más ország vagy országok is szerepet játszanak, és olyan fenyegetéssel, kényszerítéssel vagy valós, vagy küszöbön álló erőalkalmazással, vagy erőszakkal jár, amely eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen szabályozónak alaphelyzetben 60 napos hatálya van, de meghosszabbítható.

Végül a 37. cikk tartalmazza a háború veszélyhelyzet meghatározását, ami olyan háború vagy más fegyveres konfliktus, amely valós vagy küszöbön álló, érinti Kanadát vagy bármely szövetségesét, és olyan jelentős, hogy eléri a nemzeti veszélyhelyzet szintjét. Az ilyen rendelet alaphelyzetben 120 napos hatályú, de meghosszabbítható.

A rendkívüli rendelkezések parlamenti felügyeletéről, visszavonásáról, meghosszabbításáról a VI. részben az 58–60. cikkek rendelkeznek.

Veszélyhelyzetet tartományi és önkormányzati szinten is ki lehet hirdetni. 2020. április 9-én Justin Trudeau miniszterelnök a tartományi miniszterelnököknek küldött levelében felvetette a törvény alkalmazását a koronavírus-járványra hivatkozással (a konzultációra a törvény is kötelezte), de végül erre nem került sor.

A kanadai válságkezelést¹⁸⁹ a megosztott felelősség és a kormányzat minden szintjén folytatott koordináció és kommunikáció határozza meg. A helyi, tartományi és központi kormányzat mind a saját felelősségi, kompetencia- és képességszintjén reagál a felmerülő veszélyhelyzetekre. Kormányzati szinten a tevékenység első számú gazdája a közbiztonsági minisztérium (Minister of Public Safety Canada), amely az helyzetkövetést a kormányzati műveleti központban végzi. A minisztérium regionális irodákkal is rendelkezik, amely egy esemény esetén a tartományi műveleti központot is adja. Tevékenységük kiterjed a helyzetkövetésre, kockázatelemzésre, tervezésre, logisztikai ellátásra és tájékoztatásra egyaránt.

8.3. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya¹⁹⁰ nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a *habeas corpus* felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogvatartás lehetővé tétele lázadás, invázió esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli, továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat”) a lázadások le- vagy az inváziók visszaverésére (Article I. Section 8, 15.). A végrehajtói hatalom vezetőjeként az elnök különleges jogrendi jogosítványait a felruházási záradékból (Article II. Section 1, 1.), a gondoskodási záradékból (Article II. Section 3.) az esküzáradékból (Article II., Section 1, 8.), illetve a főparancsnok kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezeti le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.¹⁹¹ Erre hivatkozott Rooseveltnél elnök

¹⁸⁹ National Emergency Response System 2011.

¹⁹⁰ Constitution of the United States. Online: <https://constitutionus.com/>

¹⁹¹ DePLATO 2015: 28.

a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is, vagy Lincoln a *habeas corpus* polgárháború alatti felfüggesztésekor.¹⁹²

A 20. század második felétől zajlott konfliktusok ismeretében meglehetősen különösnek tűnhet, hogy az Egyesült Államok utoljára 1942. június 5-én üzent hadat Bulgária és Románia mellett hazánkunknak. Ez kongresszusi hatáskör (Article I. Section 8, 11.), azóta az amerikai csapatokat minden elnök formális hadüzenet nélkül küldte feladataik végrehajtására.¹⁹³

A *habeas corpus* felfüggesztésének koncepciója szorosan kapcsolódik a *martial law* (hadbíráskodás és katonai igazgatás) intézményéhez is, amely alapján az ország egy meghatározott területe katonai irányítás alá kerül. Ennek bevezetése állami szinten a kormányzók jogköre, és több alkalommal is sor került rá, jellemzően a nemzeti gárda alakulatainak segítségével (például chicagói tűzvész 1871; San Francisco-i földrengés 1906; lexingtoni zavargások 1920; vagy a cambridge-i tüntetések 1963). Az amerikai haderő belföldi alkalmazását elvileg 1878 óta a Posse Comitatus törvénnyel kongresszusi döntéshez kötik, de természetesen több kivétel van ez alól a szabály alól is,¹⁹⁴ így a tagállami fennhatóság alatt szolgáló nemzeti gárda alakulatai, a drogellenes műveletekhez szükséges erők vagy akár katonai jogászok bevonása a nyomozásokba.

Az elnöki aktusok is képezhetik természetesen bírói felülvizsgálat tárgyát, a legfelsőbb bíróság számos ügyben hozott döntéssel formálta ezt a jogterületet (például *ex parte Milligan*, *Korematsu vs. USA*). Az 1976-ban elfogadott *National Emergencies Act*¹⁹⁵ (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehet eredeztetni, az új jogszabály ezekre kísérelt meg egységes eljárásrendet adni – azóta tudhatóan – nem túl nagy sikerrel.

A NEA 201. cikkelye ad felhatalmazást az elnöknek a nemzeti veszélyhelyzet kihirdetésére anélkül, hogy erre külön ernyődefiníciót alkotna. A 202. cikkelyben rendelkezik az elrendelt veszélyhelyzet megszüntetéséről, amelyre az elnökön kívül természetesen a Kongresszus is jogosult. Fontos, hogy törvény alapján az elrendeléstől számítva 6 hónappal a Kongresszusnak szavaznia kell a veszélyhelyzet meghosszabbításáról, és ennél még fontosabb, hogy amióta a törvény hatályban van, ilyen témában a törvényhozás egyszer sem (!) ülésezett, pedig jelenleg is 34 veszélyhelyzet van hatályban,¹⁹⁶ némelyik ezek közül (például egyes Irán elleni szankciók) évtizedek óta.

A New York-i Egyetem Brennan Központja¹⁹⁷ által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az USA jogrendszerében, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetben elegendő az elnök általi elrendelés és aláírás. A felhatalmazásokat sporadikusan, tematikailag nagyon különböző jogterületeken szabályozták. A kézenfekvő katonai, egészségügyi, büntetőjogi szférán túl vannak ilyenek az ingat-

¹⁹² GOITEIN 2019.

¹⁹³ *Power to Declare War*. Online: <https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/>

¹⁹⁴ LARSON–PETERS 2001.

¹⁹⁵ H.R. 3884 (94th): *National Emergencies Act*. Online: www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text

¹⁹⁶ Wikipedia [é. n.].

¹⁹⁷ Lásd Brennan Center for Justice 2019.

lanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, a kommunikációs és a szállítási törvényekben is.

Egyesek közülük igen komoly beavatkozással járhatnak. Létezik olyan hatályos rendelkezés például, amely felhatalmazást ad az elnöknek arra, hogy felfüggeszse a vegyi vagy biológiai szerek tesztelésének tilalmát erről mit sem tudó alanyokon. Az 1934-es Communications Act alapján az elnöknek hatalmában áll átvenni vagy lekapcsolni rádióállomásokat. Ennek a rendelkezésnek azért kiemelt a jelentősége, mert az internet korában az amerikai kormány jogi képviselői ebből igyekeznek levezetni azt is, hogy az elnök egyes internetszolgáltatásokat is letiltson, vagy átvehesse az irányítást felettük – ezzel nyilván nem kis fejfájást okozva a legnagyobb techcégek vezetőinek. Gyakran használt eszköz az International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), amely alapján külföldi személy érintettsége esetén bármely pénzügyi eszköz lefoglalható, vagy tranzakció befagyasztható akkor is, ha amerikai állampolgár tulajdonáról van szó, és a tranzakció amerikaiak között zajlik.

Bár a vészhelyzeteknek elméletben jellemzően átmeneti jellegűeknek kellene lenniük, a NEA elfogadása óta kihirdetett 62 veszélyhelyzetből 2019. szeptember 4-én 34 hatályos volt, és a kihirdetett vészhelyzetek átlagos időtartama 9,6 év.

A szövetségi szintű válságkezelés elsődleges kormányzati centruma a 2002-es Homeland Security Act alapján 2003. március 1-jével¹⁹⁸ működő Department of Homeland Security – Belbiztonsági Minisztérium (DHS).

A szervezetet létrehozó törvény 101. cikke¹⁹⁹ szerint annak küldetése, hogy

- megakadályozza a terrortámadásokat az Egyesült Államokon belül;
- csökkentse az ország terrorizmus általi sebezhetőségét;
- minimalizálja a terrortámadások által okozott károkat, és segítse a helyreállítást;
- ellássa az összes törvényben meghatározott feladat- és hatáskörét, vezető kormányzati szereplőként eljárva a természeti és ember okozta válságok és a veszélyhelyzeti tervezés tekintetében;
- biztosítsa, hogy a hazai biztonság szavatolása szempontjából nem elsődleges funkciókat is ellátnak, kivéve, ha törvény másként rendelkezik;
- gondoskodik róla, hogy a nemzetgazdaság érdekei ne sérüljenek a nemzetbiztonság érvényesítése során;
- figyelemmel kíséri az illegális kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus közötti kapcsolatokat, összehangolja az ezek megszakítására irányuló erőfeszítéseket.

A DHS-hez 22 szövetségi szintű szervezet, köztük titkosszolgálat (Secret Service) és fegyveres haderőnem (Coast Guard – parti őrség) is tartozik. Ezek közül kettőt kifejezetten is érdemes veszélyhelyzet-kezelés szempontjából megemlíteni.

A FEMA (Federal Emergency Management Agency) a szövetségi veszélyhelyzet-kezelő ügynökség, amelyet Carter elnök 1979-ben hozott létre a polgári védelem

¹⁹⁸ Homeland Security: *Creation of the Department of Homeland Security*. Online: www.dhs.gov/creation-department-homeland-security

¹⁹⁹ Public Law 107–296. Online: www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf

és a veszélyhelyzet-kezelés feladataira. Többször – gyakran valamilyen jelentős természeti csapást követően, reaktív jogalkotással – módosítva a szabályozási hátterét és szélesítve a szervezet hatáskörét a 2006-os Katrina hurrikánt követően elfogadott Post-Katrina Emergency Management Reform Actben a FEMA-t nevezte meg a Kongresszus az elnök, a belbiztonsági miniszter és államtitkára egyes számú tanácsadójának minden veszélyhelyzet-kezelési témában az Egyesült Államok területén. A FEMA 2022–2026-ra megalkotott stratégiája talán ezekből is fakadóan a klímaváltozás hatásaival való harc felvételét, a megfelelő ellenálló képesség kialakítását célozza meg.²⁰⁰

A kiberbiztonság felértékelődését jól mutatja egy másik jelentős szervezet megjelenése a Department of Homeland Security portfóliójában. A 2018-ban létrehozott CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency)²⁰¹ feladata a nemzeti erőfeszítések vezetése a kiber- és fizikai infrastruktúrákra leselkedő fenyegetések megértése, kezelése és csökkentése terén. A különböző ipari és kormányzati érdekhordozók összekötésével számukra erőforrások, elemzések és különböző reziliencianövelő eszközök biztosításával támogatják az egyes szereplők saját törekvéseit ezzel növelve azok ellenálló képességét. Az CISA felel a szövetségi szintű kiberbiztonsági tevékenységek koordinációjáért szoros együttműködésben az Office of Management and Budgettel.

8.4. Következtetések az angolszász különleges jogrendi rendszerekre nézve

A kontinentális jogász mércék szerint talán az angolszász jogrendszerekre jellemző kissé sporadikus, eseti megközelítés a különleges jogrend témájában hozhat előnyöket is bizonyos helyzetekben az Európában inkább megszokott, írott alkotmányokban rögzített és jól definiált rendszerekhez képest. Az egyik, hogy ezek a megoldások általában szerves jogfejlődés eredményei, adott történelmi szituációk termékei, amelyek nemcsak jogi, de politikai értelemben is mintaként szolgálhatnak, ezzel akár a társadalmi elfogadottságát, legitimitását, indokoltságát is megalapozva egy veszélyhelyzetben hozott döntésnek. A másik előnye a kevésbé gránitszilárd megoldásoknak, hogy egy potenciális ellenérdekelt állami vagy nem állami szereplő kalkulációit sokkal inkább képes megnehezíteni, hibrid szituációkban nehezebben kiszámíthatóvá teheti egy állam reakcióját.

Az angolszász országoknál, mint a kontinentális föderális államoknál is egyfajta szubszidiaritás jellemző a krízisek megoldásában, amennyiben az államhatáron túlnyúló fellépést jellemzően megtartják szövetségi szinten, a „helyi” (tartományi, tagállami stb.) mértékű problémákat jellemzően nem emelik fel, csak akkor, ha a szükséges erőforrások vagy a helyzet kritikussága ezt indokolja. Tagoltság egyébként elképzelhető akár a szövetségi szinten is, erre jó példával szolgálhat az Egyesült Államok fegyveres erőinek globális jelenléte miatt bevezetett regionális parancsnokságok rendszere, amelyek a Föld egyes részein települő amerikai fegyveres erőket a Pentagon és a hadműveleti szint között stratégiai szintként irányítják (EUCOM, CENTCOM, AFRICOM stb.)

²⁰⁰ FEMA Strategic Plan 2022–2026.

²⁰¹ America's Cyber Defense Agency. Online: www.cisa.gov/about-cisa

9. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására

Jány János kiváló könyvében, amelyben az ázsiai jogi kultúrákról értekezik a következőképpen fogalmaz:

„A vállalkozás időszerűségét aligha kell különösebben részletesen magyarázni, mivel köztudomású, hogy az ázsiai országok globális jelentősége évről évre növekszik. E sikereket ugyan általában gazdasági oldalról szokás megközelíteni, melyet konfliktusok esetén a politikai dimenzió is kiegészít, de az így nyert kép nemhogy nem teljes, hanem kifejezetten torz, mert nincs magyarázó ereje [...] [A] társadalmi struktúrák a joghagyományokban gyökereznek, miközben a jog maga a társadalmi felfogás eredménye is. Ezáltal elválaszthatatlan szál alakul ki társadalmi rendszer és joghagyomány között”²⁰²

E fejezet ezt is krédójául tűzheti ki, hogy mélyebb magyarázatot adjon az ázsiai államok sikereinek a vészidőszakok kezelésének jogszabályai bemutatása révén. Másik oldalról ezen jogi kultúrák is adhatnak olyan szabályozási mintát, amely a saját szabályozásunkat előbbre viheti.

9.1. India

Az indiai alkotmányt mint a világ leghosszabb írott alkotmányaként nyilvántartott legmagasabb szintű állami jogforrást 1949-ben fogadta el az alkotmányozó nemzetgyűlés. Az alkotmány nagyban szakít mind az előző évszázados társadalmi berendezkedés természetével, jogfejlődése pedig távol vitte a brit gyarmati időszak befolyásaitól. Karakterében számos állam (Kanada, Szovjetunió, a weimari alkotmány stb.) alkotmányozó elgondolása visszaköszön.²⁰³

A normál ideai működéstől eltérő, különleges jogrendi szabályok keretéről az indiai alkotmány 352–360. cikkei rendelkeznek, amelyek alapján a következő különleges jogrendi állapotokat határozták meg:

- nemzeti szükségállapot (352. cikk);
- állami szükségállapot (356. cikk);
- pénzügyi veszélyhelyzet (360. cikk).

Nemzeti szükségállapot

Ez a különleges jogrendi kategória jellemzően az emberi élet- és vagyonbiztonság fenyegetettségét a fegyveres vagy felfegyverzett természetű veszélyekhez köti, legyen szó az állampolgárok alapvető jogairól vagy az állami szuverenitásról, integritásának követelményéről. Nemzeti szükségállapot akkor hirdethető ki, ha az országot

²⁰² JÁNY 2016: 11.

²⁰³ Lásd: Constitution of India. Online: [20240716890312078.pdf](https://www.s3waas.gov.in) (s3waas.gov.in) India Today Web Desk 2019.

- támadás, vagy
- fegyveres erők külső behatolása érinti, továbbá ha
- belső lázadások teszik azt indokolttá.

A 352. cikk kimondja, hogy ha a felsorolt okok valamelyike miatt India vagy annak bármely részének védelme veszélybe kerül, akkor az elnök jogosult a kihirdetésre az ország egészére vagy egy részére. Az elnök döntését a minisztereket egyesítő kormányzati kabinet hagyja jóvá, majd a törvényhozó hatalmat gyakorló kétkamarás parlament – a Rádzsja Szabha (Államok Tanácsa) nevű felsőházból és a Lok Szabha (a Nép Tanácsa) nevű alsóházból áll – elé kell terjeszteni. Amennyiben azt valamelyik kamara a jelen lévő képviselőinek kétharmadával nem fogadja el, a kihirdetés és az ahhoz kapcsolódó intézkedések egy hónapon belül vesztik automatikusan hatályukat, ami tekintettel a fegyveres veszélyek széles spektrumára, komoly időtényezőt jelent egy eskaláció, de egy jelentősebb hatalmi erőkoncentrációs kísérlet vonatkozásában is. A fegyveres dimenzió értelmezése a normatív tartalomból következtetve magában foglalja a fegyveres támadásnak nem minősülő esetköröket is, továbbá nem kizárt az alkalmazása egy katonai természetű belső lázadás esetében sem.

A nemzeti szükségállapotok létrehozása hatással van mind az emberek érdekeire, mind az államok szuverenitására. E különleges jogrendi állapot jelentős következménye, hogy az alkotmány egyébként föderális működése egy hatalmi pontra sűrűsödik, a központi szervek hatásköre növekszik, kiemelt szerepe lesz ugyanakkor a törvényhozásnak is mind a jogrend fennállta, mind annak megszűnte tekintetében. A Lok Szabha egy-egy évvel meghosszabbítja a hivatali időt, amennyiben az a különleges jogrend ideje alatt járna le, továbbá ez a különleges jogrend lejártát követő fél évre is biztosított.

További jelentős hatás, hogy a vagyongazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályokat a szövetségi és az állami szintek között az elnök szabadon változtathatja meg, valamint a különleges jogrend természetéből fakadóan az alkotmányban meghatározottak szerint (19. cikk) korlátozhatók az emberi és alapjogok, igazodva a kihirdetésre okot adó körülmények súlyához.

9.1.2. Állami szükségállapot

A szövetségi kormány felelősségi körébe sorolja az indiai alkotmány 356. cikke, hogy az államigazgatás működtetése a jogszabályi kötelezettségek követelményeinek megfelelően. Amennyiben a szövetségi kormánytól kapott tájékoztatás alapján az elnök ebben a funkcionalitásban akár csak egy-egy állam tekintetében az országot veszélyeztető mértékű hiányosságokat tapasztal, úgy a szövetségi szinten központi államigazgatási feladat- és hatáskörrel felruházott kormány lesz jogosult az állami szükségállapot elnök általi kihirdetésének kezdeményezésére.

E különleges jogrend életbe lépése szintén a parlament két kamarájának jóváhagyásával történhet meg, ennek hiányában két hónapig maradhatnak hatályban a kihirdetéssel egyidejűleg megtett szükséges intézkedések. Az állami szükségállapot hatásai az állami

törvényhozás gépezetét alapjaiban rendezhetik át. Az elnök magához vonhatja az államok kormányainak valamennyi jogkörét, kinevezheti a kormányzót vagy bármely más közigazgatási hatóságot valamennyi szerepkörre. Szintén jogosult arra az elnök, hogy az egyes államok törvényhozását feloszlassa, ebben az esetben a szövetségi kétkamrás parlamentet ruházza fel azzal a jogkörrel, hogy az érintett államokra nézve olyan szabályokat is meghozzon, amelyeket korábban nem szövetségi szintű jogalkotással hajtottak végre. Mindez ugyanakkor a funkcionális stabilizálás és a strukturális hatékonyságnövelés céljából történő intézkedéseket irányoz, aminek nem lehet következménye a föderatív berendezkedés megváltoztatása.

Az állami szükségállapot során a különleges hatalomgyakorlás a következő lépésekben nyilvánulhat meg:

- az elnök – a legfelsőbb bíróság kivételével – átveheti az állami kormányok valamennyi vagy egyes feladatkörét;
- bejelentheti, hogy az állami jogalkotási hatásköröket a parlament által vagy annak felelőssége alatt kell gyakorolni;
- mindezek végrehajtása érdekében szükséges intézkedéseket tehet.

Állami szükségállapotot féléves időtartamra lehet kihirdetni, továbbá annak meghosszabbítása nem korlátlan, három évig terjedhet.

9.1.3. Pénzügyi veszélyhelyzet

India alkotmánya a 360. cikkben deklarálja, hogy az elnök akkor hirdetheti ki a pénzügyi vészhelyzetet, ha meg van győződve arról, hogy India gazdasági stabilitása, valamint bel- és külföldi monetáris helyzete veszélyben van. Ilyen körülmények között a végrehajtó és a törvényhozó hatáskörök a békeidejűnél is jelentősebb fókuszba kerülnek. Elfogadása szintén a parlament döntéséhez kötött, azonnali intézkedései két hónapos határidővel veszítik hatályukat ellenkező esetben.

A pénzügyi veszélyhelyzet kihirdetésének a következő eredményei biztosítottak:

- az szövetségi kormány gazdasági ügyekben iránymutatást adhat az összes többi államnak;
- az elnök javasolhatja, hogy az államok minimalizálják a kormánytisztviselők bármely vagy valamennyi szintjének bérét és juttatásait;
- az elnök utasítást adhat a szövetségi kormányzat személyi állományának, beleértve a legfelsőbb bírósági bírákat és a legfelsőbb bíróságokat, hogy állományukra nézve csökkentsék a béreket és a juttatásaikat.

9.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében

India alkotmányos és állami berendezkedése a különleges jogrend és a válságkezelés vonatkozásában számos áthidalásra váró kihívás előtt áll. Ezek körében kiemelhető, hogy

földrajzi elhelyezkedése és a klímaváltozásban, valamint az erőforrásokkal kapcsolatos nehézségekben való érintettsége jó eséllyel mutathat rá egy ilyen típusú veszéllyel szembeni különleges jogrendi instrumentum hiányára. Az is elképzelhető, hogy a döntéshozó abba a helyzetbe kerül, hogy a kihívást államigazgatási, pénzügyi vagy adott esetben már csak a fegyveres természetű konfliktus beálltával lesz képes kezelni. Ez a berendezkedés feltételezhetően leginkább az alkotmány keletkezésének történelmi időszakával és az azt követő évtizedek fenyegetéseivel magyarázható. A három különleges jogrendi kategória ezenfelül rámutat arra, hogy az egyes alkotmányokból származó hatások szimbiózisa olyan helyzetet eredményezhet, ahol például a weimari alkotmány által ihletett különleges jogrendi jogkorlátozások fő letéteménye egy elektori rendszerrel közvetetten választott elnök, akinek a kormányzási jogosultságai békeidőben lényegesen korlátozottabbak. Az alkotmány terjedelme és részletessége ellenére a működési mechanizmusokra nézve nem tartalmaz rendelkezéseket, nem hoz létre szakapparátust koncentrálnak, de egyébként nem működő szervezeteket különleges jogrendre, ami egyfelől az európai szabályozással lényegi hasonlóságot mutat, másfelől azt is megvilágítja, hogy az elnöki hatalomgyakorlás és a szövetségi kormány, illetőleg a parlament működését nem drasztikus átalakításokkal képzelte el a jogalkotó.²⁰⁴

9.2. Japán

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, az ország legdrasztikusabb történelmi fordulópontjakor, amikor a második világháború legpusztítóbb fordulatát követően az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai egészen 1952-ig tartották megszállás alatt Japánt, az alkotmány szövegét a szövetséges erők helyi parancsnokságának kormányzati egysége készítette el angolul, csak később fordították le japánra. Mindebből logikusan következne a teljes kudarc, de legalábbis a gyakorlati alkalmazhatatlanság és a japán bojkottálás prognózisa, ám tartalma társadalmi és politikai elfogadottságra talált. Habár 2022-ben jelentősebb revízió alá vették,²⁰⁵ mindmáig nem történt meg átfogó módosítása.²⁰⁶

Példátlan és egyértelműen a keletkezés diplomáciai és politikai időszakával indokolható rendelkezéseket tartalmaz a japán alkotmány második fejezete, amelynek értelmében Japán örökre lemond a hadviselésről mint a nemzeteket már a szokásjogi idők óta megillető szuverén jogról, és a jövőben nemzetközi vitái rendezésében egyéb eszközöket preferálva tartózkodik az erőalkalmazástól, valamint az azzal való fenyegetéstől. Ahhoz, hogy ez az egyébként alkotmányos szinten megkötött, a feltétel nélküli megadás következményei nélkül elképzelhetetlen, szokatlan kötelezettségvállalás kétségkívül érvényre

²⁰⁴ Ennek kapcsán lásd: SRIDHAR [é. n.]; CHANDRA 2017; FARKAS–KELEMEN 2020.

²⁰⁵ FEE–TAKAHARA 2022.

²⁰⁶ Bővebben lásd: MATSUI 2011.

juthasson, ugyanebben a részben az ország lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról és minden egyéb hadikapacitásról is.²⁰⁷

Ebből nyilvánvalóan következik, hogy sem alkotmányos, sem törvényi szintjén nem ismer a japán jog hadiállapotra vonatkozó különleges jogrendi rendelkezéseket, sőt Japán a legmagasabb jogforrási szinten lehetetlenítette el, vagy legalábbis amerikai nyomásra elfogadta a harcképesség bármikori lehetőségét. Még inkább meglepő és legfőképpen a több évszázados monarchikus jegyek kasszációjának – a maga idejében egyébként sokkoló és drasztikus – fontosságával magyarázható, hogy az alkotmány a népszuverenitás elsődlegességét olyannyira középpontba helyezi, hogy e jogforrási szinten egyéb különleges jogrendi speciális hatalmat sem kap az államfő vagy esetleg a végrehajtó hatalmat megtestesítő kormány.

A korábbiakban kifejtettük a különleges jogrendi, illetőleg válságkezelési szabályozás teljes hiányát a japán alkotmányos keretek között, ugyanakkor ez nem jelenthette azt, hogy az ország ne találta volna magát szemben számos olyan eseménnyel akár csak az elmúlt egy évtizedben is, amelyek szükségképpen megfeszítették ezt a több mint hét évtizedes berendezkedést, és hozták volna előtérbe azokat a szükségszerű folyamatokat, amelyek eddig háttérbe szorulhattak Japán lefegyverzésének és a monarchikus berendezkedés végérvényes felszámolásának szándékához képest.

Az amerikai megszállás első éveiben már nyilvánvalóvá vált, hogy Japán ilyen mértékű, abszolút lefegyverzése, noha előnyös volt a háború lezárásához, egy olyan állapotot teremtett, amely hosszú távon tarthatatlan többletterhet ró a megszálló erőkre. Egy ilyen lépés tehát nemcsak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását törte le, hanem a szuverén állam területéhez elengedhetetlen, minimumkövetelményként is értékelhető védekezőképességét is. Az optimalizáció jegyében az Egyesült Államok és Japán között 1951-ben úgynevezett „biztonsági szerződés” jött létre, amelynek értelmében a Japán ellen intézett külső támadások elhárítására továbbra is az állomásozó amerikai haderő telepített bázisai maradtak kijelölve, míg a belső fenyegetések elhárítására és a katasztrófavédelmi szerepvállalásra Japán saját szárazföldi és tengeri erők felállítására kapott felhatalmazást, amely kétségkívül jelentős előrelépés.²⁰⁸

1954-ben került sor a következő jelentős fordulatra, ekkor fogadták el teljesen az alkotmány 9. cikke szerinti „békeklauszula” azon értelmezését, amely a háborúról való alkotmányos szintű lemondás mellett továbbra is az ország inherens jogának tekinti a külső támadásokkal szembeni önvédelmi jogát.²⁰⁹ Mindez összhangban van az ENSZ Alapokmányának erőalkalmazási szabályaival,²¹⁰ és ezáltal feloldja a nemzetközi jog

²⁰⁷ Japán alkotmányának 9. cikke.

²⁰⁸ KOWALSKI 2014: 72.

²⁰⁹ A későbbiekben ez az önvédelmi jog egyéni és kollektív tartalma teremtett arra lehetőséget, hogy Japán külföldön is alkalmazza a haderejét akár az ENSZ felkérésére Kambodzsában, akár japán állampolgárok halála okán a Közel-Keleten jelenleg is folyó terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben. Lásd: SLAVIN 2015.

²¹⁰ Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésében az erőszak általános és átfogó tilalmát fogalmazza meg, amivel szemben kivételként két lehetőséget hagyott meg. A 39. cikk értelmében a kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács határozata alapján nyílik lehetőség a jogszerű fegyveres erő alkalmazására. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga, hogy az ellene intézett fegyveres támadással

által egyébként Japánra ki nem szabott többletkötelezettség egyik markáns aspektusát. Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény teremtett végül jogalapot Japán szárazföldi, légi és tengeri katonai erejének gyakorlati megformálásához. Az Önvédelmi Erők képességei az 1951-es amerikai–japán megállapodáshoz képest jelentős önállóságot mutattak már a kezdetekben is, létszámában és felszereltségében pedig a térség meghatározó haderejévé vált.

Az Önvédelmi Erőkről szóló törvény 78. cikke megjeleníti azt a jogkört, amely az alkotmányokban alapvetően a szükségállapot típusú vagy válságkezelési szabályok egyik jellemző eleme. A cikk értelmében a védelmi miniszter jogosult arra, hogy amennyiben a közrend és a közbiztonság szavatolása megkívánja a nem katonai típusú fenyegetések és veszélyhelyzetek vonatkozásában, feladatot szabhat a haderő számára a közreműködésre.

A nem katonai típusú fenyegetésekkel kapcsolatban általánosan kijelenthető, hogy a japán jogrendet e tekintetben a katonaihoz képest sokkalta fragmentáltabb szabályozás jellemzi. Ez akképpen értelmezhető, mint egy ágazatokra bontott veszélyhelyzeti-szükséghelyzeti háló, amelyben az ágazati törvények külön-külön biztosítanak az általánostól eltérő intézkedési jogkört a végrehajtó hatalomnak. A rendőrségről szóló 1954. évi 162. törvény 71. cikke biztosítja a szükséghelyzet kihirdetését a nem katonai típusú belső konfliktusok esetére, valamint az élet- és vagyonbiztonságot ekképpen veszélyeztető eseménysorozatok kezelésére, és az 1961. évi 223. számú válságkezelési 106. cikkében teremt erre jogalapot a természeti és ipari katasztrófák teljes körét illetően. A hivatkozott rendelkezések vonatkozásában a kormány az országgyűlésnek tartozik bejelentési kötelezettséggel, azonban annak akadályoztatása esetén a veszély elhárításához szükséges rendeletek megalkotásához biztosított joga van.

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozásnál a területen a jogalkotás reaktivitása teret nyert a preventív elgondolásokkal szemben, aminek a legfőbb oka a közelmúlt globális és Japánt egyénileg is érintő (elég csak az ipari és természeti csapások sorára gondolni) eseményei lehettek. Ennek eredménye az is, hogy ezen a területen a jogrend sokkalta fragmentáltabb szabályozást mutat: nincs átfogó egészségügyi típusú különleges jogrendi szabályozás, csupán az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló 2012. évi 31. törvény tartalmaz releváns rendelkezéseket. Túl azon, hogy a koronavírus-világjárvány okán a törvényben felsorolt betegségeket egy gumiklauzulával hidalta át a jogalkotó,²¹¹ tartalma javarészt a 2009-es madárinfluenza-járvány tapasztalatai alapján épül fel. A 32. cikk értelmében a miniszterelnök mint a Kormányzati Egészségügyi Ellenintézkedési Központ vezetői hatáskörét gyakorló az, aki veszélyhelyzetet rendelhet el meghatározva annak időtartamát, területét. A veszélyhelyzet az európai átlaghoz képest meglepően hosszú ideig, legfeljebb két éves időtartamra rendelhető el, meghosszabbítani

szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakoroljon mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd: SÚLYOK 2002: 111; KAJTÁR 2015; SPITZER 2019.

²¹¹ A 2020. évi 4. törvény módosította az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló törvényt úgy, hogy a törvény alkalmazásában adekvát megbetegedésekhez minden influenza típusú fertőzés hozzátartozik.

legfeljebb egy évvel lehet. A 45. cikk rendelkezései a prefektusok részére teremtenek jogkört a lakosság kijárásának korlátozására, kifejezetten nevesítve a közhasználatban lévő létesítmények működésének visszaszorítását vagy akár felfüggesztését is. A jogszabály számol azzal, ha egészségügyi létesítmények kialakítása válna szükségessé, a prefektus ekkor a korábban eltérő – adott esetben magáncélú – felhasználású épületeket vehet igénybe, és jogköre arra is kiterjed, hogy ott az átmeneti egészségügyi szolgáltatások megteremtésére adjon ki utasítást. A nem teljesítés esetére a kormányfőt hatalmazza fel a 45. cikk (3) bekezdése arra, hogy felszólítással és utasítással is élhet a megtagadók felé. Fontos leszögezni azonban, hogy jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni kifejezett engedetlenség számít, és hogy hiányoznak a kikényszeríthetőség hatékonyságát garantáló rendelkezések, hiszen szankcionálásra vonatkozó szabályokat nem határoz meg a törvény.

9.3. Koreai Köztársaság (Dél-Korea)

Az ország hatályos alkotmányát 1987. október 25-én fogadták el egy olyan időszakot követően, amikor az ellenzék és a kormány között sokadik alkalommal alakultak ki éles csatározások az elnök közvetlen nép általi megválasztásával és így legitimációjának súlyával kapcsolatban. Az alkotmány szövege hozta meg végül a konszenzust: 67. cikke értelmében az elnököt a nép általános, egyenlő, titkos és közvetlen úton választja meg. Ez a nyitánya lett egy olyan alkotmányos revíciónak, amely egyfelől jelentősen csökkentette az állam autoriter jellegét, a nép részvételét erősítve nyitott új fejezetet az ország modern kori demokratizálódásában. Az elnöki hatalomgyakorlás mögötti népképviselési vonás és egyben elvárás értelemszerűen felerősödött.

Mindez a vizsgált témakör tekintetében azért is kardinális, mert a Koreai Köztársaság alkotmánya a különleges jogrend felhatalmazásait az elnöki jogköröknél részletezi. A korábbiakban taglalt példákhoz viszonyítva sajátos megoldásként mutatkozik, hogy alapvetően egyetlen, minden esetkört magába foglaló veszélyhelyzetet ismer. A megállapítás annyiban kiegészítésre szorul, hogy az okot adó körülmények eskalációjának esetére, valamint egyéb katonai természetű fenyegetések kezelésére az alkotmány biztosítja az elnöknek a katonai jogrend bevezetését is.

Az alkotmány 76. cikke értelmében belső zavargások, külső fenyegetés, természeti katasztrófa, valamint súlyos pénzügyi és gazdasági krízis esetén biztosítottak az elnök számára rendkívüli intézkedési jogkörök annak érdekében, hogy a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében a sürgősen eszközölendő intézkedéseket meg tudja hozni, ha a nemzetgyűlés összehívására nincs elég idő. Az alkotmány az elnököt erre az időre törvényi erejű rendeletek kiadására jogosítja fel, amelyeket a nemzetgyűlés jóváhagyásához köti. A nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általa történő jóváhagyás hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre adandó válasz szükségességére – haladéktalanul hatályát veszti. A demokratikus értékek veszélyektől független megőrzésének fontossága abban is megnyilvánul, hogy a nemzetgyűlés tájékoztatása mellett a nyilvánosságra hozatal azonnali kötelezettsége is köti az elnököt.

A (2) bekezdés a rendeletalkotási jogkört határozottan célhoz köti, a nemzetbiztonságot fenyegető, jelentősebb ellenségeskedés esetében csak a nemzeti integritás védelme érdekében meghozni szükséges intézkedésekre és kizárólag a nemzetgyűlés akadályoztatása esetére szól. A részletesebb felhatalmazási kérdésekről már nem alkotmányi szinten rendelkezik a jogalkotó, azt a fenyegetéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörében érintett ágazati szabályzók rendezik.²¹²

Az alkotmány 77. cikke rendelkezik a fentiekben már megemlített katonai jogrend tartalmáról. Az elnök minden olyan esetben kihirdetheti, amikor az országot háború, fegyveres konfliktus vagy azokkal egyenértékű, belső nemzeti veszély fenyegeti. A katonai jogrendet a (2) bekezdés két altípus szerint rendezi: egy védelmi felkészülést lehetővé tevő megelőző, valamint egy már fokozott, hadiállapot jellegű altípus szerint. Fontos sajátosság, hogy valójában nem a külföldi vagy belföldi fenyegetés elhatárolása dönt e jogrend bevezetéséről, hanem tisztán a fenyegető veszély katonai természete, ez pedig jelentős lépéselőny lehet a koreai jogrendszer számára a hibrid hadviselés korában, amikor a fenyegetés kiindulópontja és a nemzetközi jogilag is adekvát válaszadás megítélése, a katonai vonatkozás megállapítása vagy elvetése komoly kihívást jelentő, jogilag, politikailag és diplomáciailag is következetes, eseti megoldásokat igényel. A koreai alkotmányos szabályozás e tekintetben különösen reakcióképesnek tekinthető.

Az elnöknek a kihirdetést követően e döntésére nézve is azonnali tájékoztatási kötelezettsége van a nemzetgyűlés felé, amelynek abszolút többsége elutasíthatja a kihirdetést, és a fenyegetések fennálltától függetlenül bármikor jogosult ilyen módon a különleges jogrend megszüntetésére is.

10. Összegzés

A górcső alá vett különleges jogrendi szabályok azt igazolták vissza, hogy a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, amely esetében a történeti tapasztalásokból kiviláglik, hogy bár vannak azonos jellemzői a különleges jogrend szabályozásának, a konkrét, mélységekbe menő szabályozás minden esetben az adott korszak történeti realitásaihoz, biztonsági környezetéhez, biztonsági kihívásaihoz igazodik, valamint szükségszerűen leköveti az adott társadalmi realitásokat is. Pontosan ezekből adódóan nem lehetséges egy korszakokon átnyúló határvonalat húzni abban a kérdésben, hogy hol húzódik a határvonal a normál és a kivételes között, és ezért nem lehet korszakokon átnyúló állami intézményi kereteket kijelölni és eszközparkot meghatározni.²¹³

Ennek megfelelően szükségszerűen nem találkoztunk univerzális megoldásokkal vagy univerzális rendszerekkel, de találkoztunk olyan részintézményekkel, amelyek megfelelő

²¹² Példaként hozható a 2009-ben kihirdetett, a fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 9847. sz. törvény, amely többek között az új típusú koronavírus okozta 2020-as pandémia időszakában az egyik leghatékonyabb jogi keretet biztosította a szükséges intézkedések megtételéhez. Ennek kapcsán lásd: KIM 2020.

²¹³ KELEMEN 2022a: 178.

értelmezésével irányt tudunk mutatni a hazai szabályozás fejlesztése során. Ilyennek tekinthető, hogy a modern különleges jogrend lépcsőzetes, vagyis szükségképpen találkozhatunk olyan intézményekkel, amelyek az eszkaláció alacsonyabb fokán kívánják feloldani a kialakulóban lévő válságokat. Szintén látható elmozdulás annak irányába is, hogy nem taxatív kereteket húzunk a különleges jogrend köré, hanem általános felhatalmazások mentén kívánjuk növelni a felhatalmazott mozgáskörét. Az is általánosnak hat, hogy a végrehajtó hatalmat ruházzuk fel a különleges jogosítványokkal, mert a hétköznapi hatalomgyakorlói effektívebb válságreakálásra képesek, mint az *ad hoc* végrehajtó szervek. Emellett számos mintát láttunk arra is, hogy „békeidős” szerveket hoznak létre az egyes államok, hogy már ekkor ki tudják alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyeket ennek hiányában a vészidőszakban, éles körülmények között, szakmai előszűrés nélkül tudnának csak megalkotni. A totális kihívások korában,²¹⁴ ahol az egyénig hatóan kell kialakítani ezeket a rendszereket, egyértelműen szükségszerű olyan intézmény működése, amely a totális kihívásokhoz igazodó totális biztonság alapjait lerakja, annak immanens részeként alakítva a társadalmi rezilienciát is.²¹⁵

²¹⁴ FARKAS 2018.

²¹⁵ KELEMEN–NÉMETH 2022: 1–31.

Irodalom- és forrásjegyzék

- Assemblée nationale [é. n.]: *Données de synthèse*. Online: <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/>
- BALÁZS István (2018): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám (2020): A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 115–132.
- BARTKÓ Róbert (2020): *Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- BELOV, Martin szerk. (2023): *Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux*. Routledge Research in Public Law, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- BINDER, Krisztina et al. (2020): *States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States. Briefing*. European Parliamentary Research Service. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf)
- Brennan Center for Justice (2019): *A Guide to Emergency Powers and Their Use*. New York University School of Law. 3. Online: www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [é. n.]: *Kritische Infrastrukturen* Online: www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk_organisation_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1_cid320
- Bundesministerium Inneres [é. n.]: *Krisen- und Katastrophenmanagement*. Online: www.bmi.gv.at/204/start.aspx
- Bundesministerium des Innern und für Heimat [é. n.]: *IT- und Cybersicherheit*. Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersicherheit/it-und-cybersicherheit-it-node.html
- Cabinet Office (2013): *Responding to Emergencies. The UK Central Government Response*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf
- CEBADA ROMERO, Alicia – DOMINGUEZ REDONDO, Elvira (2021): Spain: One Pandemic and Two Versions of the State of Alarm. *VerfBlog*, 2021. február 26. Online: <https://verfassungsblog.de/spain-one-pandemic-and-two-versions-of-the-state-of-alarm/>
- CHANDRA, Bipan (2017): *In the Name of Democracy: JP Movement and the Emergency*. New Delhi: India Penguin..
- Constitution of India (2024). Online: [20240716890312078.pdf](https://www.s3waas.gov.in/20240716890312078.pdf) (s3waas.gov.in)
- CSEMÁNÉ VÁRADI Erika (2021): Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 194–216. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_8
- DEPLATO, Justin (2015): *American Presidential Power and the War on Terror*. New York: Palgrave Pivot. Online: <https://doi.org/10.1057/9781137539625>
- DIAZ CREGO, Maria – KOTANIDIS, Silvia (2020): *States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis*. [H. n.]: European Parliament. Online: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU\(2020\)659385_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf)

- DOMARADZKI, Spasimir [é. n.]: *The Polish Parliament in the Time of Coronavirus. Instrumentalizing the Pandemic in order to Strengthen the Grasp on Power of the Ruling Party*. Robert Schuman Foundation. Online: https://old.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Poland.pdf
- DORNFELD László (2021): Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 277–300. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_12
- FARKAS Ádám – RESPERGER István (2020): Az úgynevezett „hibrid hadviselés” kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 132–149.
- FARKAS Ádám – SÜLYÖK Gábor (2020): Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 26–45.
- FARKAS Ádám (2018): *A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolat kísérlete*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2019a): A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai. *Jog – Állam – Politika*, 11(1), 63–79.
- FARKAS Ádám (2019b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FEE, Will – TAKAHARA, Kanako (2022): Constitutional Revision Inches Closer in Japan, but Actual Change Still Far Off. *The Japan Times*, 2022. július 11. Online: www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/national/politics-diplomacy/constitutional-revision-prospects/
- FEMA Strategic Plan 2022–2026. Online: www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf
- France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence (2016). *Human Rights Watch Online*, 2016. február 3. Online: www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence
- FREIHERR ZU GUTTENBERG, Karl-Theodor (2009): *Verfassung und Verfassungsvertrag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- GAMPER, Anna (2018): *Staat und Verfassung*. Wien: Facultas.
- GOITEIN, Elizabeth (2019): The Alarming Scope of the President's Emergency Powers. *The Atlantic*. Online: www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/
- HADDON, Catherine (2020): COBR (COBRA). *Institute of Government*, 2020. január 23. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra
- HAUTZINGER Zoltán (2018a): A migráció dinamikája és társadalmi hatásai. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *A XXI. század biztonsági kihívásai*. Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 297–300.
- HAUTZINGER Zoltán (2018b): A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban. In DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 265–280.

- HM Government (2015): *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf
- HM Government (2018): *Contest. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b23df8f40f0b634d557b020/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf
- HM Government (2019): *Planning the Coordination of Spontaneous Volunteers in Emergencies*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d6802abed915d53a-c85a079/20190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies_Final.pdf
- HM Government (2020): *National Risk Register*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6001b2688fa8f55f6978561a/6.6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2. 1–39.
- HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka (2021): A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 217–240. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_9
- India Today Web Desk (2019): Constitution Day: Borrowed Features in the Indian Constitution from Other Countries. *India Today*, 2019. november 26. Online: <https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/constitution-day-borrowed-features-in-the-indian-constitution-1622632-2019-11-26>
- JÁNY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest: Typotex.
- KAJTÁR Gábor (2015): *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- KELEMEN, Roland – FARKAS, Ádám (2020): To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare. In SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* (2019). Den Haag: Eleven International Publishing, 203–226. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012019007001012>
- KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd (2018): A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése. In FARKAS Ádám (szerk.): *Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 147–169.
- KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd (2022): Társadalmi hálózatok és reziliencia. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 13, 1–31.
- KELEMEN Roland – SIMON László (2020): A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái. In FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 150–170.
- KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana*, 4(2), 95–116.
- KELEMEN Roland (2020): A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szüllő és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges*

- jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 113–147.
- KELEMEN Roland (2021): A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei – A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. *Honvédségi Szemle*, 149(3), 126–134. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.3.10>
- KELEMEN Roland (2022a): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere.* Budapest: Gondolat Kiadó.
- KELEMEN Roland (2022b): A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása – út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok*, 5, 4–35.
- KENKMANN, Peeter (2018): Universal Means of Governance: the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. *Tuna*, 1. Online: www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/
- Képviselői Információs Szolgálat (2016): *Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban.* Budapest: Országgyűlés Hivatala. Online: www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkívüli_allapot_kormanyjogkorok_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198
- KIM, Brian J. (2020): Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. *Lawfare blog*, 2020. március 16. Online: www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus
- KOWALSKI, Frank (2014): *An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army.* Annapolis: Naval Institute Press.
- La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15 (2015). *COE.int*. Online: www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false
- LARSON, Eric V. –PETERS, John E. (2001): *Preparing the U.S. Army for Homeland Security: Concepts, Issues, and Options.* Santa Monica, CA: RAND Corporation. Online: www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1251.html.
- LASÁK, Jan (2023): Changes to Corporate Restructuring Laws in the Czech Republic During the Covid-19 Pandemic. *European Business Organization Law Review*, 24(2). Online: <https://doi.org/10.1007/s40804-023-00273-7>
- Le Canada: The October Crisis [é. n.]. *CBC Learning*. Online: www.cbc.ca/history/EPISCONTENT/SE1EP16CH1PA4LE.html
- Légistique–Conseil d'État. Government (2020). Online: www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr
- Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet (2020): *Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás.* Kézirat.
- MARINKÁS György (2021): Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei.* Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 341–357. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_15
- MATSUI, Shigenori (2011): *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis.* Oxford: Hart Publishing.
- MÉSZÁROS Gábor (2016): A „szabályozatlan” kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? *Fundamentum*, 20(2–4), 37–55.

- MÉSZÁROS GÁBOR (2017): *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-értekezés, Debreceni Egyetem.
- MOONEN, Toon – RIEMSLAGH, Jonas: Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium. *VerfBlog*, 2020. március 25. Online: <https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-belgium/>
- National Emergency Response System (2011). Online: www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf
- National Protective Security Authority (2023): *About NPSA*. Online: <https://www.npsa.gov.uk/about-npsa>
- NÉMETH Zoltán (2021a): A különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modell-jei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 358–375. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_16
- NÉMETH Zoltán (2021b): Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modell-jei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 549–562. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_25
- OLAGNIER, David – MOGENSEN, Trine H. (2020): The Covid-19 Pandemic in Denmark: Big Lessons from a Small Country. *Cytokine & Growth Factor Reviews*, 53. 10–12. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cytogfr.2020.05.005>
- PETRUSKA Ferenc – TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József (2021): A veszélyhelyzet katonai, honvédelmi feladatainak jogi háttere. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 87–109.
- PETRUSKA Ferenc (2022): A lawfare tipológiája. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 16, 1–12.
- PINKAS, Jarosław et al. (2020): Public Health Interventions to Mitigate Early Spread of SARS-CoV-2 in Poland. *Medical Science Monitor*, 26. Online: <https://doi.org/10.12659/MSM.924730>
- POIRIER, Johanne (2022): Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional & Federal Studies*, 12(3), 24–54. Online: <https://doi.org/10.1080/714004754>
- PONGRÁCZ Alex (2019): Államkudarc és állampépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai. In FARKAS Ádám (szerk.): *Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 19–28.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2020): Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain. *VerfBlog*, 2020. május 13. Online: <https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/>
- QUADRA SALCEDO, Tomás de la (2020): Límite y restricción, no suspensión; por Tomás de la Quadra-Salcedo, catedrático emérito de la Universidad Carlos III y exministro de Justicia. *Iustel*, 2020. április 8. Online: www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1196904
- RÁCZ András (2020): Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztsovjeti térségben. *Védelmi Tanulmányok*, 3, 4–52.
- RAMBAREE, Komalsingh – NÄSSÉN, Nessica (2020): ‘The Swedish Strategy’ to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities. *The International Journal of Community and Social Development*, 2(2), 234–250. Online: <https://doi.org/10.1177/2516602620936048>
- SCHÄLLER, Steven (2013): *Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat*. Dresden: Springer VS.

- SCHMITT, Michael N. (2017): *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316822524>
- SLAVIN, Erik (2015): Japan Enacts Major Changes to Its Self-defense Laws. *Stars and Stripes*, 2015. szeptember 18. Online: https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783
- SPITZER Jenő (2019): *Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- SRIDHAR, Madabhushi [é. n.]: *Evolution and Philosophy behind the Indian Constitution*. Hyderabad: Dr. Marri Channa Reddy Human Resource Development Institute (Institute of Administration).
- SULYOK Gábor (2002): Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. *Állam- és Jogtudomány*, 43(1–2), 99–136.
- SZAMEL Katalin – et al. szerk. (2016): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest: Wolters Kluwer. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632956121>
- SZEWCZYK, Łukasz (2020): Institution of Emergency States in Polish Jurisdiction. Practical Remarks. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 74.
- SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka (2021): A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 530–548. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_24
- TRELLOVÁ, Livia – BALOG, Boris (2022): The Material Core of the Slovak Constitution and its Perspectives. *Balkan Social Review*, 19(19), 137–155.
- VUKOVICH, Lilla – VYSOTSKAYA, Volha – NIENABER, Birte (2020): *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications in Luxembourg*. Online: <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/44111>
- WEINGÄRTNER, Dieter (2015): *Rechtliche Grundlagen deutscher Verteidigungspolitik*. Bundeszentrale für politische Bildung. Online: www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/
- Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz? Online: www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-artikel.html
- Wikipedia [é. n.]: *List of National Emergencies in the United States*. Online: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States

Vákát

III. Alapvető szabályok – a Vbö. I. fejezete¹

1. Bevezetés

A magyar védelmi, illetve állam- és jogtudományi szisztémában új területet jelenített meg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.), amely 2022. november 1-jével lépett hatályba.² A novum, amit a Vbö. jelent,³ nem tekinthető azonban előzmények nélkülinek e sorok szerzőjének kutatásai⁴ és a tágabb tudományos vizsgálódások horizontján,⁵ illetőleg a védelmi igazgatás fogalma és működése miatt szabályozási értelemben sem. Az újszerűséget és reformértéket tehát nem az összehangoltság igénye és keretbe foglalása, hanem a védelmi igazgatás mögül hiányzó intézményi, illetve sajátos szabályozási keretek megteremtése, a korábbi védelmi igazgatási tartalomtól hiányzó elemek pótlása, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás honvédelmi igazgatástól való elkülönítése és ezzel egy összkormányzati szint létrehozása jelenti a magyar állam- és jogrendszerben.

Témánk kapcsán fontos már itt rögzíteni, hogy nem véletlen az állam- és jogrendszer megfogalmazás alkalmazása. A jogrendszer kifejezés bevett fogalomnak tekinthető, Szigeti Péter megfogalmazásával élve „formális értelemben a jogrendszer egy adott államban, egy adott időpontban hatályban lévő jogszabályok összessége”.⁶ Ehhez a mélyebb megértés céljával további kiegészítések tehetők és teendők. A jogrendszer állapotát vizsgáló munkában Jakab András és Gajdusчек György szerkesztők ezt úgy fogalmazták meg, hogy a

„jogászai tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet [...], a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk”.⁷

¹ A kézirat lezárásának időpontja 2023. május.

² A törvény elfogadásakor a jogalkotó a hatálybalépést 2023. július 1-jére időzítette, azonban az Alaptörvény tizedik módosításával összefüggésben ezt a döntéshozók előre hozták a biztonsági környezet változása és a kapcsolódó védelmi intézményrendszer foganatosításának szükségessége miatt.

³ Bővebben lásd: KÁDÁR 2020: 61–73; KÁDÁR 2022: 3–19; KESZELY–VARGA 2022; KÁDÁR–TILL 2022.

⁴ A komplex biztonsághoz igazodó szabályozási reform előzményi kapcsán lásd: LAKATOS 2014; KESZELY 2017: 77–89; CSINK 2017: 7–16; CSINK–SABJANICS 2017: 261–285; FARKAS 2017a: 17–29; TILL 2017: 55–75; MÉSZÁROS 2020; FARKAS–KELEMEN 2020; TILL 2020; SZENTE 2020; KÁDÁR 2020: 7–33; KELEMEN 2017: 37–68.

⁵ Lásd: FARKAS 2015; FARKAS 2016; FARKAS 2017b: 44–58; FARKAS 2018a; FARKAS 2018b: 20–32; FARKAS 2019.

⁶ SZIGETI 2011: 142.

⁷ JAKAB–GAJDUSЧEK 2016: 5.

Ez már egy másik véglet, ami a szabályok működését helyesen, multidiszciplináris mércevel, ám számos esetben olyan kritériumokkal közelíti meg, amelyek objektív mérése, értékelése kérdéseket hagyhat nyitva. Ehhez képest az államrendszer értelmezési tartományát Szigeti Péter a következőkkel határozta meg:

„Az államformák általánosítási szintje az államtípus általánosságához képest a különös síkján helyezkedik el, s bár bizonyos újabb tulajdonságok kiemelésével tovább rendszerez, még az államok alak- és formagazdagságának figyelembevételével sem foghatja át maradéktalanul az egyedi, konkrét államokat. Ezért utóbbiak jellemzésére alakult ki az államelméletben az államrendszer kategóriája. Ezt az egyedi, térben és időben behatárolt nemzetállam konkrét jellemzésére használjuk.”⁸

A konkrét és egyedi, adott időre vonatkozó sajátosságok elemzése túlmutat a normativitás kérdésén, és egyértelműen rámutat a szabályozás mellett az azok által statuált intézményekre, azok viszonyrendszereire, érvényesülésére, környezeti sajátosságaira, illetőleg a politikai hatalomgyakorlás intézményesült kereteire is.

E megközelítés kiemelt fontosságú a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása, illetve annak alapvetései és majdani kibontakozása kapcsán, hiszen egyértelműsíti, hogy a sajátos szabályozás mellett sajátos intézményi keretrendszer, majd megfelelő működés szükséges ahhoz, hogy az új rendelkezések kellő hatékonysággal és innovativitással kerülhessenek átültetésre a valóságba és vele az állam védelmébe, biztonságának szavatolásába, ebből következően pedig a komplex biztonság minden szektorába. Jelen fejezet célja ezek alapján a védelmi és biztonsági tevékenységek alapvetéseinek oly módon történő áttekintése, hogy a Vbő. jogrendszeri szerepére⁹ való kitekintés, illetve a Vbő. egyes rendelkezéseinek elemzése mellett megvillantsa annak államrendszeri vonatkozásait mind az előzmények, mind pedig a jövőbeni kibontakozás tekintetében, hiszen a jogszabályi rendelkezések valós hatását azok értelmezése mellett az alkalmazás, illetve a hozzá kapcsolódó további döntés-előkészítési és döntési feladatok ellátása jelentős mértékben meghatározza, utóbbiakat pedig az intézményi és működési összefüggések determinálják.

2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása történeti és összkormányzati megvilágításban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvonalait akkor közelítjük meg helyesen, ha azt a Vbő. rendelkezéseinek értelmezése mellett egy történeti-evolúciós irányból is áttekintjük. Ahogy ugyanis kulcsfontosságú a jogrendszeri kapcsolódások mellett az államrendszeri vonatkozások figyelembevétele, úgy válik megkerülhetetlenné a korábbi törekvéseknek, hazai vonatkozásoknak az ismerete is a Vbő.-vel bekövetkezett fejlődési szakasz értelmezése és a megkezdett reform folytatása szempontjából. E tekintetben a védelmi igazgatás egyértelmű kiindulási alapot jelent számunkra.

⁸ SZIGETI 2011: 44.

⁹ Lásd: FARKAS 2022.

A védelmi igazgatás hazai viszonylatban normatív és szakirodalmi tekintetben is évtizedes múltú kérdéskörként kezelhető, ami lényegében a magyar állam- és jogrendszer komplex biztonságfelfogásra adott egyik reakciójaként ragadható meg. Keszely László szerint:

„A hidegháborús időszak lezárulásával teljes átrendeződésnek lehettünk tanúi a globális és a regionális biztonságpolitikai környezetünkben. Ezzel szinte egy időben és szorosan hozzákapszolódva, a múlt század utolsó évtizede alapvető fordulatot hozott hazánk társadalmi, politikai berendezkedésében is. [...] Biztonságfelfogásunkat ebben az időszakban globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt az egypólusú, katonai, katonapolitikai szférában történő gondolkodástól való elmozdulás jellemezte a többdimenziós biztonságpercepció irányába. Ennek oka részben a múlt század kilencvenes éveiben végrehajtott válságkezelő missziók során szerzett tapasztalatokra vezethető vissza, amelyek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmagukban nem elegendők a válságok megoldására. Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetők. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. [...] A biztonsági környezet, és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásának tendenciáihoz alkalmazkodnia kellett a védelmi igazgatás rendszerének is, vagyis az egypólusú, katonai védelemre történő szorítózáshoz képest óhatatlanul el kellett mozdulnia a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba.”¹⁰

Az idézetből jól látható, hogy a védelmi igazgatás fejlődési alapjai a honvédelmi és az annak alapját képező – polgári államiságunk történeti fejlődése során többféle elnevezéssel illetett – katonai vonatkozású igazgatásban ragadhatók meg.

Ezt a honvédelem hazai szabályozásának fejlődése is egyértelműen alátámasztja a 19–20. század dinamikus állami és társadalmi változásaiba ágyazva, amit szintén érdemes számításba venni a mélyebb szakmai gondolkodás igényével a jövőben.¹¹ A védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás között ezen evolúciós folyamat miatt sajátos kapcsolódás mutatható ki. Ezt Lakatos László 2019-es szabályozási környezethez igazodó megfogalmazása a következőkkel összegezte:

„Az általános, a honvédelem megszervezéséért és a honvédelmi felkészítés irányításáért viselt feladatkörében a honvédelmi igazgatás fogalmát – ezen keresztül funkcióit – a Kormány határozta meg. Ennek megfelelően: »b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.« A fogalom értelmezése feltételezi a honvédelmi igazgatásnak (mint állami védelmi funkciókban érvényesülő részterületnek) a védelmi igazgatással (mint az állami védelmi funkciók egészét jelentő területtel) való kapcsolati értelmezését is. Ez azt jelenti, hogy a honvédelmi igazgatás maga csak (bár kiterjedésében legnagyobb) részterülete a védelmi igazgatásnak: »n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely

¹⁰ KESZELY 2019: 9–10.

¹¹ Lásd: FARKAS 2019; KELEMEN 2020b: 113–147; KELEMEN 2020a: 43–79; KELEMEN 2022.

az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”¹²

Ez a megfogalmazás jól összekapcsolja a viszonyulásokat és a rész-egész kérdéskört, jelzi emellett azt is, hogy ebben a szabályozási modellben, amely a honvédelmi szabályozáson belül jelenítette meg a védelmi igazgatást, jelentős átfedések mutatkoztak – Keszely László gondolataira visszautalva evolúciós okokból is – a két igazgatási terület között. Lakatos László gondolatainak lejegyzése óta e tekintetben – a Vbő. megalkotásáig legalábbis – a jogalkotó jelentékeny változtatást rendszertani értelemben nem eszközölt ezen a kettősségen.

Ezt a fajta történelmi-evolúciós összekapcsoltságot, illetve a biztonságfelfogás változását a jogalkotó is egyértelműen megfogalmazta a Vbő. általános indokolásában, amit a törvény megalkotásának céljaival összekapcsolva egyértelműen az alapvetések körébe emelt, mint részint meghaladni kívánt korábbi fejlettségi szint azonosítását, másrészt pedig az elérni kívánt hatékonyabb és a biztonsági környezethez jobban alkalmazkodó fejlettségi szintet.

„A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldköhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármass feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását. A jelen törvény e három szempontnak egyszerre kíván eleget tenni. Elfogadása egyedülálló módon járulna hozzá az egyéni és az állami társadalmi biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához. [...] Az arab tavasz, majd a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelen lévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését. [...]

E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét”¹³

– rögzíti a Vbő. általános indokolása, egyértelműsítve, hogy a Vbő. nem felváltja a korábbi intézményi és szabályozási kereteket, hanem ráépítkszik azokra, de immár önálló keretrendszerként alkotva. Ez alapvetési szempontból azért kiemelt fontosságú, mert

¹² LAKATOS 2019: 91–92.

¹³ Kiemelés a Vbő. általános indokolásából.

egyértelművé teszi, hogy a védelmi-biztonsági tevékenységek összehangolása hatékonyan nem valósítható meg, szabályai és törekvései pedig helyesen nem értelmezhetők a kapcsolódó intézményi és szabályozási keretek, működési tapasztalatok figyelembevétele és szintetizálása nélkül.

Fontos újítás tehát, hogy míg korábbi szabályozásunk a védelmi igazgatást államrendszeri oldalról egészen a Vbő. megalkotásáig a honvédelmi ágazathoz nemcsak szorosan hozzákötötte, hanem lényegében azt a honvédelmi igazgatással átfedésbe is hozta szervezeti, működési és közpolitikai tekintetben, addig a Vbő. önállósítja azt, és helyesen nem egy új ágazati igazgatási keretként, hanem az ágazati igazgatási szisztémákat összekapcsoló hálóként építi fel. Ilyen irányú törekvés a politikai-kormányzási megoldások körében már korábban is felmerült,¹⁴ azonban ez a kísérlet¹⁵ és annak gyermekbetegségei jól mutatják a Vbő. újszerűségének azon oldalát, hogy az új területként, funkcióösszességgként jelenik meg, és sajátos intézményi kereteket irányoz elő, nem korlátozva a honvédelmi és más ágazati sajátosságokat, de lehetőséget teremtve azok koordináltabb működtetésére és ez által a rendszerszerűség egészében rejlő többletek kiaknázására. A rövid és fókuszált történeti-evolúciós áttekintésből azonban azt a következtetést is le kell vonnunk a következő megállapításokra – és jelen kötet, illetve a mögötte álló szabályozás egészére nézve –, hogy mindez egy fejlődési folyamat adott állomását tükrözi, amely adaptív evolúciós eredményeket akkor tud a jövőben felmutatni, ha mögötte mélyebb, átgondoltabb, rendszerszerűbb elemzések és törekvések állnak, amelyeket mind a szakmai-tudományos közeg, mind pedig az intézményi vezetők megfelelően tudnak transzformálni a gyakorlati és politikai működés területeire. Ha akár az innovatív elméleti bázis, akár a megfelelő és megújulni képes gyakorlati működés, illetve a befogadó és védelmet erősíteni akaró társadalmi-politikai közeg hiányzik, vagy ezek között az egyensúly megbillen, akkor a korszerű védelem lehetősége és képességei szenvednek csorbát.¹⁶ A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapjait tehát elsősorban funkcionális kapcsolódásaiban kell helyesen értelmezni ahhoz, hogy aztán az egyes szabályhalmazok megfelelő értelmezése és alkalmazása megnyílhasson előttünk.

3. A Vbő. alapvetéseinek és hagyományos védelmi és biztonsági funkciókhoz való kapcsolódásainak áttekintése

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései alatt jelen fejezet azokat a Vbő.-ben és annak indokolásában megjelenő jogalkotói megnyilatkozásokat érti, amelyek a Vbő. szabályösszességének egységként való jellemzése, ha úgy tetszik a Vbő. rendeltetése és irányultsága felől nézve alapvető fontosságúak. Ezek részben biztosan

¹⁴ A téma kapcsán lásd: KESZELY 2020: 24–48; KESZELY 2021; MOLNÁR 2021; FEJES–MOLNÁR–RAFFAY 2023.

¹⁵ KESZELY 2020: 12–13.

¹⁶ A téma kapcsán lásd: FARKAS 2021: 22–28; FARKAS 2022b; FARKAS 2022a.

átfedést mutatnak azokkal az elemekkel, amelyek kimagasló szerepűek a Vbő. jogrendszerben betöltött hely és szerep felől közelítve, de jelen keretek között más az értelmezési irányultság, illetve okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó szövegrészek tekintetében is van differencia.

3.1. A Vbő. elvi, rendszertani alapvetései

A rendeltetés talán legalapvetőbb kérdése az, hogy a törvény-előkészítést végző szakértők, a tervezetet szükségképpen formáló, majd jóváhagyó szakmai és politikai vezetők, majd a Kormány és végezetül az Országgyűlés képviselői miatt, milyen céltól vezérelve döntöttek a törvényi keretek ilyen képet mutató kialakítása mellett. Ennek megválaszolásában kiemelkedő szerepe van a törvény preambulumnak, amely a megalkotás fő okaként a következőket rögzíti:

- a) Magyarország és a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése és ezekkel összefüggő érdekeinek érvényesítése alapvető célként jelenik meg. E körben már kiemelendő, hogy a nemzet védelme túlmutat a hagyományos területi elvű védelmi megközelítésen, ami Magyarországon – főként politikai felhangok miatt – jellemzően kritikai megközelítés tárgyát képezi, miközben a tagságunkkal működő Észak-atlanti Szerződés Szervezetének számos tagállamában alapvetően elfogadott fogalmi és szemléleti megközelítés a nemzet biztonságára fókuszáló perspektíva. A területi elvű – ha úgy tetszik: országvédelmi alapú – megközelítés mellett azonban fontos tétel a biztonság fenntartása, fejlesztése és a kapcsolódó érdekek érvényesítése. Ez ugyanis egyértelműsíti, hogy az alapvetés nemcsak egy helyzet tevőleges, biztonságszavatolással és védelemmel való ellátása, hanem egy olyan keretrendszer kialakítása, amely a biztonságot jelzők nélkül, tehát a maga teljességében kívánja fejleszteni. Ez azért fontos kitétel, mert a biztonság fejlesztése szükségképpen túlmutat a biztonság fenntartását funkcionálisan szavatoló képességek működésén és működtetésén, azaz megnyit egy nehezen behatárolható együttműködési és cselekvési dimenziót, amelynek már a koordinálása, azonosítása, döntés-előkészítésbe kapcsolása is rendkívüli igazgatási perspektívát nyit meg. Ez egyébként paradigmaváltást is megalapozhat.
- b) Az első kör realizálására hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása és működtetése jelenik meg következő célként, ami azért fontos, mert a biztonság fenntartásában megkülönböztetett szerepe van a katonai karakterű szervezeteknek a közgondolkodásban, de a jelző nélküli biztonság a maga komplexitásában áthatja az állami és társadalmi működés egészét, és könnyen fókuszterületté teheti például a válságkezelésben is a nem fegyveres dimenziót, ahogy ezt a Covid-19-világjárvány megmutatta. Másik oldalról a kapcsolódó képességek köre rendkívül széles már a biztonság védelme és szavatolása tekintetében is, hiszen a védelemben feladattal bíró aktív képességek mellett itt számításba kell venni az azok működését segítő szakterületeket is, amelyeknek nincs, vagy nem többségi az aktív védelmi feladata. Ez a kör azonban tovább szélesedik a biztonság fejlesztésének feladata

kapcsán, hiszen abba olyan területek összehangolása is beletartozik, amelyek normál keretek között sem közvetlen védelmi, sem közvetlen védelmi-támogató funkcióval nem rendelkeznek.

- c) Az előzőekben írtakon túl megjelenik a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetőségére törekvés, ami egyértelműen egy nyitott végű és értelmezési keretű szándéknyilatkozat, amely leginkább azt tükrözi, hogy a jogalkotó teljes tudatában volt a biztonsági környezet komplexitásának, és abban a meggyőződésben alkotta a törvényt és az általa kialakuló kereteket, hogy növelje ennek a kihívási és fenyegetési mátrixnak a kezelési hatékonyságát. Ez együtt elemezve a korábbi tételekkel, magától értetődő módon egy teljes biztonsági spektrumot átfogó államon belüli, illetve egy ehhez kapcsolódó államon kívül összehangolási ambíciót tükröz.
- d) A természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés célként való meghatározása a Vbö. alapvetéseinek és rendeltetésének körében egyfajta specializációs vagy fókuszátételként is felfogható a korábbi széles spektrumhoz képest. Ez a szabályozási és intézményi evolúciós előzményekhez kapcsolódást is tükrözi, hiszen kiemeli azokat a területeket a biztonság komplex fogalmából, amelyeken a legjellemzőbb az aktív és védekező állami fellépés. Ez az elem ugyanis kiemelten súlyozza a lehetséges – bizonyos szempontból behatárolhatatlan – biztonságsszavatolási perspektíván belül a „hagyományos” védelmi területeket, azaz a katonai és honvédelmi területet, a rendészetet, a nemzetbiztonsági szférát és a katasztrófavédelmet.
- e) A fentiekre sajátosan épül rá a válságkezelés és a különleges jogrend időszakával összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése tétel, hiszen míg a „hagyományos” védelmi területekre a funkcionális sajátosságok és az ágazati tagoltság a fő jellemző eseti kooperációkkal, addig ez a pont a válságkezelés és a különleges jogrend ma már gyakorlatból és nem csak elméletből ismert kategóriáiban az átfogó megközelítést, vagyis az ágazatokon átívelő szemléletet jeleníti meg kiemelt célként. Ez a vonatkozó korábbi szabályozással és az ezt tárgyaló szakirodalommal együtt szemlélve egyszerre tükröz állami önreflexiót és fejlesztési célt.

A preambulumból tükröződő alapvetések – és vele a jogalkotói döntés – koherenciájának szükségképpen vissza kell(ene) tükröződnie a törvény konkrét rendelkezéseiből. Ha ennek ellenőrzésével próbáljuk meg a Vbö. alapvetéseit megvilágítani, akkor a rendelkezések kapcsán

- a védelem, biztonságsszavatolás és biztonságfejlesztés feladatköréit,
- a biztonság egészére irányulást,
- az ezt szolgáló képességek és működés összhangjának erősítését,
- a biztonság egészén belül a hagyományos védelmi funkciók kiemelt szerepét, vagy
- a válságkezelési és különleges jogrendi működés átfogó szemléletű megvalósítását erősítő rendelkezéseket kell keresnünk.

A Vbő. 1. §-a e felsorolásból a működés-összehangolást minden bizonnyal erősíteni tudja azzal a jogalkotói szándéknyilatkozattal, hogy „a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni”. Nehéz ugyanis elképzelni az összhang fokozását akkor, ha a jogalkotó maga nem irányozza elő a későbbi jogalkotásra nézve a már elfogadott keretek érvényesítését segítő további szabályok kialakítását. Ezt a törekvést erősíti a 2. §, amikor kimondja, hogy „az 1. §-ban meghatározottak biztosításának és az ezzel összefüggő korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat”. E körben ugyanis nemcsak egyfajta állami felelősségvállalás jelenik meg az állami feladatként tételezéssel, hanem külön kiemelendő a korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása is, ami szintén az eltérő diszciplinák, szakterületek, ágazatok összhangjának fokozását tükrözi.

A preambulumban megjelenő rendeltetési irányok vagy céltételezések közül a hagyományos védelmi funkciók megkülönböztetett szerepét erősíti a komplex biztonság átfogó megközelítésében és összehangolt érvényesítésében a Vbő. 3. §-a. Ez ugyanis korábban még az alkotmányos szinten sem látott egységes keretbe foglalja a „hagyományos” védelmi funkciókat, amikor kimondja, hogy

„Vbő. 3. § (1) Az 1. §-ban foglaltak érvényre juttatásának és szükség esetén Magyarország fegyveres védelmének három pillére

- a) a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség),
- b) a rendvédelem és a rendvédelmi szervek, valamint
- c) a nemzetbiztonsági szolgálatok.”

E körben a „szükség esetén” fordulat szerepe is fontos. Rávilágít arra, hogy bár a „hagyományos” védelmi funkciók és az ezeket realizáló állami szervezetek *differentia specificája* a fegyveres működési hagyományokból következő sajátosságok sora, mégis ezeknek a biztonság szavatolásában számos nem fegyveres védelmi feladata is van. Ezek nélkül önmagában a fegyveres karakter nem tudná szavatolni a biztonság tartós fennmaradását. E körben a sajátos szaktudás biztosítását, a tervezési és felkészítési feladatokat is példaként lehet hangsúlyozni. A „hagyományos” védelmi funkciókat realizáló szervezetek pilléreként való megjelenítésével a jogalkotó a hazai evolúciós folyamatra is reflektál. Ezzel a megoldással tükrözi azokat a sajátosságokat, hogy a biztonság tevőleges fenntartása, megóvása terén kiterjedt problémák kapcsán előtérbe kerülnek a szóban forgó szervezetekre jellemző megoldások, különösen a hierarchikus és „műveletfókuszú” vezetés és irányítás, de nem ritkán a katonai karakterű szervek konkrét feladatellátásba való bevonása is, amit a migrációkezeléstől, a járványkezelésen át a háború miatti humanitárius feladatokban történő közreműködésig terjedő skála is visszatükrözött. Az egyik alapvetés illetően leképezésének a kapcsolódások terén is jelentősége van, hiszen szükségszerűen maga után vonja azt, hogy a „hagyományos” védelmi területek szemléletmódja dominál a válságkezelési szemléletben az állami beavatkozás oldaláról. Ezt erősíti az is, hogy a jogalkotó a 3. § (2) bekezdésében a fegyveres védelmi rendszer pilléreivel való 1. § érdekében történő együttműködési kötelezettséget ír elő a közigazgatási szerveknek.

A biztonság komplex megközelítését, valamint a védelmen és a biztonságszavatoláson túl a biztonságfejlesztési célt, illetve az ehhez szükséges államon belüli és azon túli összhang erősítésének követelményét is jól tükrözi a Vbő. 3. § (4) bekezdése, amikor rögzíti, hogy

„az ország védelmének és biztonságának hatékonysága

a) az állami szervek felkészültségén, gyakorlásán és együttműködésén, továbbá személyi állományuk kapcsolódó ismereteinek folyamatos fejlesztésén és erősítésén,

b) a társadalom támogatásán és biztonságfelfogásának korszerűsítésén, valamint

c) a védelmi és biztonsági képességek és az azokkal összefüggő tudományos ismeretek folyamatos fejlesztésén alapul, amelyek előmozdításához és szervezéséhez szükséges alapvető feltételeket – Magyarország teherbíró képességéhez mérten – az állam biztosítja.”

Ez a rendelkezés egyértelművé teszi, hogy melyek azok a fő komponensek, amelyek nélkül a 21. század komplex biztonsági környezetében nem lehetséges a kívánt célok elérése, és újabb állami elköteleződést fogalmaz meg, ami nem írja felül a társadalmi és gazdasági dimenziók kulcsszerepét, csupán az állam kiemelt felelősségét tükrözi vissza. Ehhez pedig egyszerre párosítja az állami szervek felkészülési és kooperációs tevékenységének fontosságát és vele fokozatosságát, a támogató társadalmi közeget és a biztonsági aspektusnál az ehhez megkerülhetetlen biztonságfelfogás fejlesztését, továbbá a védelmi képességek és a kapcsolódó tudományos ismeretek fejlesztésére épülő törekvést. Ezek együttese egyik oldalról rendkívül kiterjedt koordinációs, elemző, döntéstámogató feladatrendszert alapoz meg, másik oldalról azonban megmutatja azt is, hogy a jogalkotó a jelenlegi biztonsági környezet sajátosságainak és az abból következő komplex fejlesztési igényeknek, hovatovább – valószínűsíthetően – a korábbi megoldások e téren tapasztalt hiányosságainak ismeretében alkotta meg a törvény rendelkezéseit és az azokból kirajzolódó új rendszert.

Jelen keretek között a Vbő. alapelveire is érdemes kitékinteni, hiszen azok egyik oldalról a főbb generális működési, jogalkalmazási keretkövetelményeket irányozzák elő a törvény egészére nézve, másik oldalról azonban támpontot adhatnak a törvény alapvetései kapcsán is. A Vbő. alapelvei¹⁷ az alapvetések tükrében a következők szerint értelmezhetők:

- „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.”
- Ez az alapelv lényegében az arányosság követelményét a tág értelemben vett biztonság szükségképpen társadalmi dimenziója felől közelíti meg, hiszen rávilágít arra, hogy az okozott kár mértékén túl annak további társadalmi hatásaival is arányos fellépést kell a biztonságszavatolás terén alapul venni. Mindezt indokolhatja az is, hogy a jogalkotó számolt a szimbolikus jelentőségű vagy befolyásoló – tehát közvetett hatásokra építő – ártó cselekmények kezelésével is, amelyeknél a közvetlen kár és a származtatott kár mértéke jelentősen eltérhet egymástól, ami viszont arányossági oldalról fontos kérdés.

¹⁷ Vbő. 4. §.

- „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.”
 - Ez az alapelv egyértelmű preferenciává teszi a védelmi és biztonsági szemlélet súlyozását, aminek egy lehetséges olvasata az eskalációt gátló intézkedések szükségességének megalapozása, de adott esetben az eljáró szervek fokozott önreflexiós törekvése a saját működés biztonsági cél felől közelítő szemléletével. Ez az alapvetések kapcsán a biztonsági környezet sokrétűsége és dinamikája miatt fontos, hiszen azt tükrözi, hogy a jogalkotó tudatában van annak, hogy a biztonság fenntartása, fejlesztése terén is további jelentős változások várhatók, amelyekhez alkalmazkodni alapvető követelmény.
- „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.”
 - Ez az elv garanciális természetű, ám mégis következik a biztonság szavatolásából, hiszen ez az elv egyben állami önkorlátozást is tükröz. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az állam biztonságszavatoló kötelezettsége nemcsak a biztonságot sértő, veszélyeztető jelenségekkel kapcsolatos tevőleges fellépésben ölt testet, hanem önmaga működésének az oly módon való szervezésében is, hogy az ne válthasson ki nem kívánt, vagy indokolatlan többlethatásokat a biztonságra. Ennek egyik garanciális korlátja lehet a legenyhébb intézkedés alkalmazásának elvi követelménye, ha azt a folyamatba épített kontrollmechanizmusokban is érvényre juttatja az állam.
- „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.”
 - Ez az alapelv egyértelműsíti az összhang fokozásához és a hatékonyság növeléséhez megkerülhetetlen főbb és egyébiránt egymásra épülő területeket, illetőleg ráirányítja a figyelmet arra, hogy a dinamikusan változó környezethez való megfelelő alkalmazkodás nem képzelhető el akkor, ha a kapcsolódó tudományos vonatkozásokra nincs figyelemmel a működés, a fejlesztés és a tapasztalatok értékelése.
- „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.”
 - Ez az elv sajátos irányt mutat, hiszen a biztonság alapvetően csoport-, illetve társadalomfókuszú jellegét tükrözi vissza, és ezzel lényegében elsőbbséget biztosít a széles körű jogérvényesülés fenntartásának, hiszen az a biztonság stabilizálásában kiemelt jelentőségű.

3.2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései a Vbö. egyes rendelkezéseiben és azok ágazatokon átívelő kapcsolódásaiban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseit tehát a Vbö. elvi megközelítésben is komplex módon határozza meg. E komplexitáshoz értelemszerűen egy jelen terjedelmi kereteken túlmutató elemzéssel szükséges lenne hozzákapcsolni a Vbö. különös rendelkezéseit is, hiszen magától értetődő, hogy az előzőekben rögzített generális, célt és rendeltetést kijelölő alapvetéseknek vissza kell tükröződniük a konkrét, a működést meghatározó szabályokban is ahhoz, hogy az alapvetések egy elvi jellegű cél-kijelölésen túl a működést meghatározó generális keretté tudjanak alakulni. Ez az összekapcsolódás a Vbö. rendelkezéseiben meg is jelenik, aminek alátámasztására – példálózó jelleggel – a kiemelt tárgyköröket az *1. táblázat* áttekintésével azonosíthatjuk.

1. táblázat: A törvény és a rendelkezések alapvetési kapcsolódása

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A nemzeti ellenálló képesség fogalma (5. § 7. pont) és a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó sajátos rendelkezések (V. fejezet)	A nemzeti ellenálló képesség koncepciója a komplex biztonságból következő, rugalmas, civil-katonai (védelmi-biztonsági) kooperáción nyugvó megközelítés, amelynek hatékony előmozdítása kizárólag összkormányzati módon, a biztonsági szektorokon és azokkal kapcsolatos funkciókat ellátó állami ágazatokon átívelő tervezéssel, szervezéssel, fejlesztéssel és feladatellátással képzelhető el. Ez egyértelműen az alapvetések elvi kereteihez igazodó jelleggel mutat mind a komplex és átfogó megközelítés, mind az összehangolt vezetés-irányítás-koordináció, mind pedig az állami és nem állami, utóbbin belül a tudományos kapacitásokra is kiterjedő kooperáció viszonylatában.
A védelmi és biztonsági esemény fogalma (5. § 15. pont) „a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény, b) katasztrófa vagy annak veszélye, c) az államhatár rendjét és annak megővését érintő súlyos esemény, d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény, e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény, f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés, g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;”	A védelmi és biztonsági esemény fogalma – és az annak előállta esetén meghatározott további feltételek mellett alkalmazandó további szabályok – egyértelműen tükrözik az a) pont tekintetében az ágazatokon átívelő és ezáltal a válság- és eseménykezeléshez átfogó keretet adó jellegét, ami a funkciók, erőforrások, képességek koordinált alkalmazása mellett irányítási és felkészülési összhangot is feltételez; a b)–h) pontok tekintetében azt, hogy az ágazatilag külön – igaz, nem minden esetben részletesen – szabályozott fenyegetéstípusok mindegyike kapcsán lehetőség van – az eskaláció adott foka mellett – az összkormányzati keret lehívására. Ez a megoldás tükrözi az elmúlt évek ágazatokon átívelő fellépést igénylő válságainak tapasztalatát az illegális migrációtól, a pandémián át az orosz–ukrán háború hatátságig, figyelembe véve az elvi alapvetések több aspektusát is.

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A védelmi és biztonsági igazgatás fogalma és rendszere (Vbő. 5. § 16. pont), amely szerint az „a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonság tudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást”.	A védelmi igazgatás újraértelmezése és szabályozási, illetőleg szervezeti önállósítása – építve az alapvetések fentebb ismertetett jog- és államfejlődési, különösen államrendszeri sajátos előzményeire – mellett a feladatrendszer megközelítése is kijelöli az alapvetések azon fókuszpontját, amelyben az összehangolt képességkiaknázás és az arra való felkészülés, az ágazatokon átívelő koordináció, a szükség szerint egységes keretbe emelt irányítás különösen a válságkezelés, a különleges jogrendi felkészülés és működés, valamint a védelem- és biztonság tudatosság erősítése terén került a középpontba. Ez a megközelítés az ágazati szakigazgatásokra való kitekintéssel egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonságigazgatásnak nem célja kiváltani az ágazati igazgatásokat vagy átvenni azok szerepét, feladatait, hanem azok megfelelő összekapcsolását és a részek – szervezetközi kooperációban eddig is már testet öltött – összességénél többet jelentő átfogó keretből következő sajátos feladatok ellátását helyezi saját működésének középpontjába.
A védelem és biztonság tervezése és az ahhoz kapcsolódó feladatok című III. fejezet, kiemelve ebből a védelmi és biztonsági célú tervezés rendszerének alábbi rendeltetését: „20. § (1) Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet. (2) A védelmi és biztonsági tervezési rendszer rendeltetése a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása. (3) A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben központilag meghatározott szempontrendszer szerint, ágazatilag elkülönülten, de kormányzati szinten összehangolt módon, a költségvetési források tervezésére is kiterjedő stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumok kerülnek kialakításra.”	Ez a szabályösszesség egyértelművé teszi, hogy egyik oldalról a funkció-, illetve ágazatkötött, azaz sajátos tervezés, szakpolitika formálása nem szűnik meg, de kifejezetten a védelmi és biztonsági funkciók összehangolt működtetése terén szükséges egy új, összkormányzati tervezési szisztéma kialakítása, amely a szükségtelen párhuzamosságokat és az esetleges szakterületek közti inkonzisztenciákat fel tudja oldani. Ez tágabb keretben nézve értelemszerűen speciális alrendszer a kormányzat stratégiai irányítási rendszerében, amelynek azonban majd megfontolandó lehet több ponton a felülvizsgálata is a Vbő.-re figyelemmel. A védelmi és biztonsági tervezési rendszer egyértelművé teszi, hogy az elvi alapvetések megvalósításához mind a felkészülés, mind a koordináció és irányítás, mind pedig a végrehajtás, majd a fejlesztés terén elkerülhetetlen egy egységes tervezési szisztéma kialakítása, amelyből aztán a feladatrendszerek konkretizálhatók és ágazati, majd szervezeti szintre is alábonthatók lesznek megfelelően alkalmazkodva az összkormányzati célokhoz és prioritásokhoz. Az összehangoltságot és az erőforrások hatékony kihasználását tükrözi a kormányzati szinten központilag meghatározott szempontrendszer megjelenése és ráépítése az ágazatilag továbbra is elkülönült tervezésre.

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A Kormány védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányításával és a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködéssel kapcsolatos egyes feladatai (46. §) és azok ellátásának főbb szabályai: „a) az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozati javaslatot és irányítja a védelmi és biztonsági célú tervezés további dokumentumainak kidolgozását, b) összehangolja a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési feladatokat, c) meghatározza a Kormány tagjainak és a Kormány irányítása alá tartozó állami szerveknek a védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással összefüggő feladatait; d) irányítja a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszerét, [...] f) gondoskodik az Alaptörvényben meghatározott állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartásáról, különös tekintettel a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására, [...] h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását, i) meghatározza a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának fő irányait, valamint az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit, [...] q) dönt az összehangolt védelmi tevékenységről és az azzal összefüggő intézkedésekről.”	A rendelkezések a Vbő. elvi alapvetéseit ültetik át a központosított irányítás, illetve az összhang kormányzati biztosítása – és ez által a Kormány irányítása alá tartozó képességek hatékony kiaknázása és működtetése – terén, amit szükségszerű összevetni az állam védelmi és biztonsági funkcióit ágazati, illetve szervezeti szinten szabályozó törvények kormányzati irányítási szabályaival. Ez alapján egyértelművé válik a Vbő. összkormányzati és ágazati kereteken átívelő jellege, kiterjedtebb spektruma még a hagyományosan jelentős közigazgatási és társadalmi együttműködési igényekre épülő honvédelmi keretrendszerhez képest is. Az alapvetések konkrét irányítási jogkörökbe ültetése terén a Kormány feladatrendszerét érintő rendelkezések azért kiemelendők, mert tükrözik az alapvetések közül a fegyveres védelmi pillérekre és az azokkal való széles körű kooperációra építő megközelítést a különféle feladatok és jogkörök fegyveres védelmi súlyozottságával.
A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok című X. fejezet, különösen az ellenőrzések jellegét, illetve a gyakorlatok összkormányzati kereteit meghatározó alábbi rendelkezésekkel: „72. § (1) A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve ellenőrzi az e törvényben és a kapcsolódó jogszabályokban meghatározott védelmi és biztonsági feladatok ellátásából fakadó kötelezettségek teljesítését a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok és a nemzetbiztonsági szolgálatok körében. (2) Az ellenőrzés magában foglalja a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggésben különösen a) a tervezés, b) a szervezés, c) a képzés és kiképzés, d) a felkészülés, valamint e) a feladat-végrehajtás hatékonyságára, eredményességére, kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelésére irányuló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési tevékenységeket.”	Az ellenőrzési szabályrendszer az alapvetések elvi vonatkozásai közül a hatékony összehangolás és az irányítás szempontjából megkerülhetetlen, hiszen nehezen képzelhető el az ágazatokon átívelő követelmények egységes standardok szerinti ellenőrzése akkor, ha ehhez a megfelelő ellenőrzési rendszert nem alakítják ki. Az ellenőrzési felhatalmazás, különösen annak jellegére figyelemmel, alapvető feltétel annak biztosításához, hogy a Vbő.-ben meghatározott elvi és normatív keretek a jogalkotó által megcélzott értéküket a valós működésben is elérjék. E tekintetben persze idővel megfontolandó lesz a jogalkotó által megcélzott szervezeti körön túl egy átfogó ellenőrzési hatáskör lehetőségének kialakítása, különös tekintettel arra, hogy az ellenőrzésre vonatkozó szabályoknál és az ellenőrzést végző védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének feladatainál lévő ellenőrzési rendelkezések szervezeti hatálya között eltérés is van.

A Vbő. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
„73. § (1) A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek – a katonai gyakorlatokat ide nem értve – felkészítések, gyakorlások és gyakorlatok (a továbbiakban együtt: gyakorlatok) keretében készülnek fel a védelmi és biztonsági feladatok ellátására. (2) A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el, amely nem érinti az ágazatok által szervezett gyakorlatokat. (3) A (2) bekezdésben meghatározott kötelező gyakorlatok lehetnek a) több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy b) egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet, de csak a központi, vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok.”	Az ellenőrzés viszonylatában kiemelő az elvi alapvetések érvényre juttatása kapcsán, hogy az ellenőrzés lényegében a feladatellátás minden jelentős és összkormányzati szintről követelménytámasztással, iránymutatással, irányítással érintett fázisára kiterjedhet, e körben pedig hatékonysági, eredményességi és a kormányzati összehangolásnak való megfeleléségi ellenőrzést jelent, amely tartalmi oldalról tudja biztosítani a megfelelő kontrollt és szükség esetén újabb követelmények, iránymutatások kialakítását, vagy adott tapasztalatok esetén a rendszer finomhangolását. A gyakorlatokra vonatkozó szabályok az elvi alapvetések alkalmazásba való átültetése mellett korszakhatárnak is tekinthetők, hiszen a korábbi katonai, rendészeti kötöttségű gyakorlatrezsimen túl egyértelműen létrehoz egy önálló, a kormányzati igazgatás széles spektrumára is kiterjeszthető gyakorlatozási rendszert, amely a kooperáció és az összehangolt felkészülés mellett, megfelelő alkalmazás esetén, a „civil” közigazgatás védelmi és biztonsági felkészültségét és tudatosságát is erősítheti. Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a törvény normál jogrendi válságkezelésre vonatkozó alapvetésének, illetőleg a jogalkotói célok meghatározásának tételes objektivációja, hiszen nem más tükröz, mint egy generális válságkezelési keretrendszert, amely a biztonság komplex fogalmába tartozó bármely eshetőségben felhívható, amennyiben a törvényi feltételek fennállnak. A feltételrendszer súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági eseményre, vagyis ágazati érdekkörbe tartozó, de magasabb eszkalációs szintet képviselő eshetőségre teszi alkalmazhatóvá a kereteket a fokozatosság elvén, biztosítva az esetleges ágazati szintű vagy szervezetek közti – de összkormányzati kiterjedést nem igénylő – kooperációra épített fellépés fennmaradását. Ehhez több szerv együttes érintettségét és a törvényben meghatározott intézkedések alkalmazásának szükségességét párosítja, amivel egy sajátos szükségességi és arányossági követelményt mutat az alapelvekhez is kapcsolódva. Az összehangolt védelmi tevékenység megjelenése szükségképpen nem igényli az ágazati válság szabályozások hatályon kívül helyezését. Középtávon azonban a hatékonyság és az összhang további fokozása érdekében szükségessé teheti a tapasztalatokra is építve ezek felülvizsgálatát, körüknek és számuknak mérséklését úgy, hogy az ágazati keretben a szervezeti kooperációs fellépés maradjon főszabály szerint, az ágazatokon átvélve normál jogrendi válságkezelésnek pedig az összehangolt védelmi tevékenység legyen az időszakosan alkalmazott eszköze. Ez az irány a rendszert átláthatóbbá, jobban tervezhetővé és gyakoroltathatóvá tenné, vagyis tovább erősítené az alapvetések érvényesítését is.

Az összehangolt védelmi tevékenység és a válságkezeléssel összefüggő szövetségi feladatok című harmadik rész, különösen az összehangolt védelmi tevékenység alapvető kereteire vonatkozó szabályozással:

„74. § (1) 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 Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.”

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A különleges jogrendi felkészülésre és működésre irányuló szabályok, valamint a bevezethető rendkívüli intézkedések köre címet viselő negyedik rész.	Az idetartozó rendelkezések egy helyen kezelik törvényi szinten a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat, és ezzel felszámolták azt a korábbi megoldást, amely a különleges jogrendi esetkörök döntő részét a honvédelmi törvényben, a veszélyhelyzetet viszont a katasztrófavédelmi törvényben jelenítették meg, bizonyos hasonlóságok mellett azért eltérő szabályozási megoldásokkal és esetről esetre változó, nem pedig generálisan megközelített szabályozási megoldásokkal. Ez az egyseges szabályozás generális szabályozási kereteket határoz meg a különleges jogrendi intézkedések körében, ami a koncentrált szabályozással a különleges jogrendi felkészülés jelentőségére irányuló alapvetést megfelelően tükrözi, a tervezhetőség és felkészülés terén pedig a részletek előirányozását a Kormányra, illetve a feladatra felkent védelmi és biztonsági igazgatási központi szervére delegálja. Ez a megoldás a törvényi szintű átláthatóságot, törvényi alapokon nyugvó közvetlen tervezhetőséget a koordinatív-irányítói szint nélkül nem teszi lehetővé, ezzel azonban másik oldalról erősíti az összkormányzati koordináció és az ágazatokon átvivő irányítás jelentőségét az alapvetések köréből.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Vbö. alapvetéseinek más területekhez való kapcsolódásai terén már elvi szinten is látni kell, hogy a biztonság komplex felfogásához alkalmazkodó, a védelem és biztonságsszavatolás lényegében minden fázisára kiterjedő keretezéssel ezek az alapvetések átszövik mindazon szabályozási és állami-társadalmi működési területeket, amelyeknek a biztonság valamely szektora kapcsán relevanciája lehet. Ez azonban egy generális, az állami szervek oldalán a törvényi feladatokból, a nem állami szervek tekintetében pedig a szűkebb körben meghatározott feladatokból és tágabban az állami szervekkel való együttműködésből következnek.

A kapcsolódásoknak azonban van egy jól azonosítható, ha úgy tetszik, pozitivistá szemlélettel is azonosítható köre, amely a védelmi és biztonsági reformfolyamatban léte, le nem zártsága okán nyitott halmazt képez, vagyis feltehetően további elemekkel bővül majd. Ezt a normatív keretből is kirajzolódó kapcsolódási kört egyrészt a Vbö. maga határozza meg

- a) a más ágazatokra, szervezetekre mutató és egyben sajátos kapcsolódást megalapozó értelmező rendelkezéseivel (különösen a védelmi és biztonsági esemény, illetve a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmaival);
- b) a más törvényi/ágazati keretbe utaló szabályokkal (például a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség vagy épp a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének irányítása terén); valamint
- c) módosító rendelkezéseivel, amelyek érintik
 - a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt;
 - a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt;
 - a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt;

- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt;
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt (a Vbő. a Hvt. hatályon kívül helyezését eredményezte);
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt;
- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt; valamint
- a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt.

Ezek a kapcsolódások a korábbi átfedésben lévő szabályok egységesítése, illetve a Vbő. terminológiájának átültetése mellett az elvi alapvetéseket is szorosan érintik, hiszen egyik oldalról a hatékonyabb irányítás és összhang biztosítása révén szükségesek, másik oldalról pedig a fegyveres védelmi rendszer központi szerepéből következnek, illetőleg a válságkezelési és különleges jogrendi felkészülés és feladatellátás hatékonyabbá tételéhez is szervesen kapcsolódnak.

A Vbő. alapvetéseinek azonban további kapcsolódásait is taxálta a jogalkotó azáltal, hogy a Vbő.-vel összefüggő számos szabályt megjelenített a jogrendszer különféle törvényeiben különösen

- 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. törvénnyel;
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvénnyel; valamint
- az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény megalkotásával.

A jogalkotó által így felrajzolt kapcsolódási mátrix már egyértelműen a biztonság komplex felfogását tükrözi, továbbá a Vbő. azon elvi alapvetését, hogy bár súlyponti területként jelennek meg a „hagyományos” fegyveres védelmi és biztonsági funkciók, kiemelkedő fontosságú azokhoz a „civil” igazgatási területeket is hozzákapcsolni, ideértve ezek szabályozását is.

Ez a kapcsolódási kör feltételezhetően a reform előrehaladtával és a Vbő. által kialakított új rendszer működésbe lépésével, majd első működési tapasztalataival további fejlődésen mehet keresztül. Különösen a nemzeti ellenálló képesség fejlesztése, illetőleg a biztonságtudatosság erősítése és általában véve a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangoltságának hatékonyabbá tételével kapcsolatos tudományos ismeretek becsatornázása és fejlődésük előmozdítása szükségszerűvé teheti számos további szakterület kapcsolódásainak szabályozási erősítését, az oktatás-nevelés területeitől a kutatás és innováció szféráin át egészen a különféle biztonságtudatosítással összefüggő tartalomszolgáltatási, illetve -kialakítási tárgykörök szabályozásáig.

E további kapcsolódások tételes azonosításához, úgy vélem, hogy a működési tapasztalatok mellett az elvi alapvetések különösen az állami és nem állami szférák közti együttműködés, valamint a tudományos eredmények hasznosításának ösztönzése kap-

csán hasznos kapaszkodókat tudnak biztosítani. Ezek realizálását különféle kutatási, támogatási programok, illetve a védelmi igazgatás szakigazgatási kötöttségei kapcsán azonosított tapasztalatokra figyelemmel egy a védelmi és biztonsági igazgatás gyakorlati működtetésétől elkülönült diszkurzív és intézményi keretrendszer megalapozása tudja előmozdítani, amelynek irányai már most beazonosíthatók.

4. Összegzés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései kapcsán nem lehet elégszer felhívni a figyelmet arra, hogy a Vbő. egy evolúciós és azon belül egy még zajló reformfolyamat része. Ezt a folyamatot jelen kötet más tanulmányai elemzik és vizsgálják. Ebből a folyamatjellegből és a Vbő. központi szerepéből azonban az is következik, hogy azok az alapvetések, amelyek a Vbő.-t meghatározzák, lényegében a reformfolyamat alapvetései is. A Vbő. ezeket közvetíti, és egy új fejlettségi szintet képvisel a magyar állam- és jogfejlődés védelmi dimenziójában, amelynek helyes értelmezése alapvető fontosságú a konkrét szabályhalmazok értelmezése, illetve a reform mikénti folytatása tekintetében is.

Jelen fejezetben azt kívántam – alapozó jelleggel – számba venni, hogy mi az a tágabb fejlődési kontextus, amelyből a Vbő. újdonsága kinőtt, és ez az újszerűség miként jelenik meg a törvény rendelkezéseiben, illetve indokolásában. A fejezet alapvetése, hogy a Vbő. és vele a reformfolyamat helyes értelmezése túlmutat a normaszövegek nyelvtani értelmezésén és esetleges végrehajtási szabályokra transzformálásán, mivel a környezeti hatások, a különféle politikai-jogi-intézményi előzmények áttekintése nélkül a részelemek kiléphetnek az eredeti keretek közül. Úgy is mondhatnánk, hogy olyan ez, mint egy grandiózus építkezés, amelyben nem elég a ma és a holnap építési feladatait ismerni, fontos azt is tudni, hogy azok miként illeszkednek az épület terveinek rendszerébe és abba a célrendszerbe, amelyet a tervek a formába öntéshez előirányoztak.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetéseiről való gondolkodás tehát egyszerre nyit hídfeállást a tágabb kapcsolódásokhoz és az egyes Vbő.-szabályok helyes értelmezéséhez. Ezek a hídfeállások pedig lehetőséget teremtenek arra, hogy többlettudást és rendszerlátást kölcsönözzenek a jogalkalmazónak is. Az előzmények és körülmények ismeretének, a konkrét szabályok mögött húzódó összefüggések sokaságának ugyanis értelmezést és alkalmazást formáló ereje van. A normatív keretek valódi értékét a valóságba való átültetés sorsformáló mértékben tudja alakítani, és jelen esetben ez az átültetés az igazgatási vonatkozások súlyozottsága ellenére egyértelmű és közvetlen kölcsönhatásban van Magyarország és a magyar nemzet védelmével és biztonságával. Ebben a kapcsolatban, úgy vélem, az alapvetések egyszerre szolgálnak útjelzőként a folyamatban és újra meg újra átgondolást igénylő figyelmeztetésként, hogy ezek révén a védelmi és biztonsági reform ne csak új intézmények, új tisztségek, új jogszabályok megalkotásához vezessen el, hanem valódi hatékonyságnövekedéshez a védelem és biztonságszavatolás rendszerszerű működésében, illetőleg a biztonságfelfogás korszerűsítésében.

Irodalom- és forrásjegyzék

- FARKAS Ádám (2015): Szemléletváltást védelmi aspektusban! *Pázmány Law Working Papers*, 18.
- FARKAS Ádám (2016): *Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel a Magyarország katonai védelmére.* Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FARKAS Ádám (2017): Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. *Honvédségi Szemle*, 145(1), 44–58.
- FARKAS Ádám (2018a): Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. *Vélemények a katonai jogvilágából*, 4(3), 2–14.
- FARKAS Ádám (2018b): Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. *Honvédségi Szemle*, 146(4), 20–32.
- FARKAS Ádám (2019a): *A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867–1944.* Budapest: Zrínyi Kiadó.
- FARKAS Ádám (2019b): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai.* Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.
- FARKAS Ádám (2021): A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle*, 14(4), 22–28.
- FARKAS Ádám (2022a): A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 1.
- FARKAS Ádám (2022b): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 36.
- FARKAS Ádám (2022c): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 39.
- FARKAS Ádám (2022d): *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon.* Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.
- FEJES Zsolt – MOLNÁR Ferenc – RAFFAY Bálint (2023): Egészségügyi kérdések és kihívások a nemzeti és szövetségi szintű reziliencia megvilágításában. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 3.
- JAKAB András – GAJDUSCHEK György (2016): *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 21.
- KÁDÁR, Pál (2022a): A Short Overview of the Reform of Hungarian Defence and Security Regulations. *Hadtudomány*, 32(1), 61–73. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2022.32.1.61>
- KÁDÁR Pál (2022b): Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédségi Szemle*, 150(1), 3–19. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.1.1>
- KELEMEN Roland (2020a): A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkillla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus*

kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 43–79.

KELEMEN Roland (2020b): A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól.* Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 113–147.

KELEMEN Roland (2022): *A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere.* Budapest: Gondolat Kiadó.

KESZELY László – VARGA Attila (2022): A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 28.

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, 9–28.

KESZELY László (2020): A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 24–48. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.4.3>

KESZELY László (2021): A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének trendjei. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 6.

LAKATOS László (2019): A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe. In HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései.* Budapest: Dialóg Campus, 81–110.

MOLNÁR Ferenc (2021): A reziliencia kérdése és a NATO. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 15.

SZIGETI Péter (2011): *Jogtani és államtani alapvonalak.* Budapest: Rejtjel Kiadó.

Vákát

IV. A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbö. II. fejezete¹

1. Bevezetés – a védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer alaptörvényi háttere

Az Alaptörvény az államszervezet és az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelme érdekében számos olyan kötelezettséget irányoz elő a jogszabályokban, amelyek arra hivatottak, hogy szükség esetén rendelkezésre álljanak a védekezéshez, az erre történő felkészüléshez vagy a már bekövetkezett eseményből fakadó károk elhárításához, illetve a helyreállításhoz szükséges humán erőforrások és anyagi feltételek biztosítása érdekében.

Ezen kötelezettség-rendszer számos helyen megjelenik a magyar jogi szabályozásban, az Alaptörvényből származtatott módon az egyes törvények által megfogalmazott kötelezettségekig bezárólag. Áttételes módon ugyanakkor az alaptörvényi keretrendszeren belül a kötelezettségek módosulása a különleges jogrendi rendeletek tartalmi elemeként is feltételezhető, mint ahogyan a Covid-19, majd az orosz–ukrán háború másodlagos humanitárius hatásainak veszélyhelyzeti válságkezelése is érdemben érintette például a közteherviselés megvalósulási formáit.²

A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek, különösen a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Vbö.) II. fejezet címeiként megjelölve, elsődleges közelítésben könnyen beazonosíthatók: a Vbö. II. fejezete négy alcímben foglalja össze a 6–19. §-ban. Ezek közül a 6–7. §-t tartalmazó 3. alcím a rendszer összefoglaló leírása, a 4–7. alcím pedig egy-egy nevesített kötelezettségtípus részletező leírása 6, 5, illetve 1 szakaszban. Ehhez a fejezethez közvetlenül a Vbö. 5. § 17. pontja³ szerinti összefoglaló kötelezettségleírás társul értelmező rendelkezésként, illetve a szabályozás a 83. § 1. pontja⁴ szerinti felhatalmazási csomag következtében végrehajtási kormányrendeletekkel is kiegészül.

Elsődleges közelítésben önmagában a Vbö.-t és végrehajtási joganyagát vizsgálva a fejezet szerinti vizsgálati tárgykör határai önállóan meghatározhatók: a törvény szerint

¹ A fejezet a 2023. május 31-i időállapotot tükrözi.

² Az alkotmányossági felülbírállhatóság szempontrendszerét lásd összefoglalva a IV/1568/2022. számú ügyben született 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben.

³ Vbö. 5. § 17. pont: „védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek.”

⁴ Vö. 83. § 1. pont: „a polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő részletes szabályokat, a gazdasági és anyagi szolgáltatás elrendelése érdekében vezetett nyilvántartásban kezelt ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki adatokat.”

definiált és a végrehajtási joganyagban is részletezett szabályrendszer szerint az állam sajátos kötelezettségek teljesítését várja el azok kötelezettjeitől a védelmi és biztonsági funkciók erőforrásainak bizonyos feltételekkel megvalósuló biztosítása érdekében. E kötelezettségek érvényesítésén keresztül garantálja az állam önnön védelmének megvalósítását. Mindezek keretében differenciálási szemponttá válhat maga a nevesített kötelezettség feltételrendszere, különösen annak időbeli vagy alanyi szempontú kiterjesztő, vagy éppen leszűkítő bevezetése.

A fenti megállapítás ugyanakkor csak elsődleges közelítésű rendszerleírásként igaz, mivel nincs figyelemmel a Vbő. és az Alaptörvény kapcsolódására, amelyben az utóbbi determinációként jelentkezik, és a Vbő. preambulumban és a sarkalatossági záradékban kiemelt XXXI. cikk (1), (4), (5) és (6) bekezdéshez kapcsoltságban is megnyilvánul. A Vbő. 85. §-ának vizsgálata alapján megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági kötelezettségi rendszer túlnyomó része (a védelmi és biztonsági bejelentési kötelezettségen kívüli tárgykörökbe tartozó többi elem) sarkalatos, ami csak a Vbő. XIII. fejezete szerinti különleges jogrendi felkészülési szabályokkal mérhető össze, a Vbő. további fejezeteihez képest viszont alapvető eltérést mutat. Az alkotmányos beágyazottság szempontjából így a Vbő. II. fejezete közvetlenül kapcsolódónak és érdemben determinálnak tekinthető, ez a törvény egyik sarkalatos magja, amely a korábbi szabályozások meghaladása miatt a kapcsolódó törvények elemeit dereguláló rendelkezések sarkalatosságában is kimutatható. Míg azonban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) kötelezettség-rendszere lényegileg kiürült a Vbő. 92. §-a következtében, mivel annak tartalmát átemelték a Vbő.-be, a kötelezettség-rendszer honvédelmi elemei vonatkozásában ugyanakkor elkülönült maradt a kötelezettségi rendszer súlypontja a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt.) elfogadását követően is.

Míg tehát a 2022. november 1-jét megelőző szabályozási állapot törvényi szintje a Kat. és a korábbi honvédelmi törvény kettősségével, két egymástól függetlenített alrendszerként volt leírható, a Vbő. II. fejezete összekapcsolta a kötelezettségi tárgyköröket. E kötelezettségek Hvt. hatálya alá tartozó szegmensében részletes szabályozásra nem volt szükség, a Vbő. csak keretszabályozásra törekedett, ahol a szabályozás súlypontja a Hvt. III. fejezete szerinti 19–45. §. A védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer szabályozási rendjének meghatározása így a Vbő. közvetlen és közvetett tárgya is egyben úgy, hogy az Alaptörvény XXXI. cikkében a védelmi és biztonsági terminológia önmagában nem jelenik meg, a honvédelmi és katasztrófavédelmi cél nevesítése viszont visszatérő jelleggel igen.

A Vbő. szerinti védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer tehát egy absztrahált gyűjtőfogalom, amelynek elemei tipikusan önálló „alkotmányos lábakkal” rendelkeznek. Az alkotmányos lábakhoz képest ugyanakkor a védelmi és biztonsági kötelezettségek fogalma célrendszerében és alanyiségében egyaránt kiterjesztő, az alaptörvényi előfordulás legszélesebb esetének leírását általánosítja:

- a *cél* kettős módon az államisághoz (ország) és a nemzethez egyaránt kötődik, ahol kimutatható a védelem (kihívásokra való reagálás) és a biztonság (állapot,

- a kihívások kezelhető szinten tartása) fenntartási (statikus) és fejlesztési (dinamikus, hozzáadott értékre törekvő) értelemben egyaránt;
- az *alany* a természetes személyek, jogi személyek, valamint egyéb szervezetek összessége, bárki/mindenki;
 - a konstans összefoglaló elem pedig az állam oldaláról a jogviszonyok egyoldali determinálhatóságának lehetősége – avagy a konszenzuális elem hiánya –, amely ugyanakkor a kötelezettségeket előíró szabályozások általános jellemzője és a kedvezmények és mentességek mérlegelési szabadsága és változtathatósága szempontjából nyerhet különös jelentőséget.

Míndezen – összevetve az Alaptörvény XXXI. cikkével – lényegesen szűkebb alkotmányos lábhoz kapcsolódik: azon túlmenően, hogy a hivatkozott cikk a honvédelmi kötelezettségek rendszerének elemeiként tartalmaz két esetben katasztrófavédelmi célokat is, végső soron a két fogalomkörbe nem tartozó, tipikusan rendészeti kihívások esetében sajátképi alkotmányos kötelezettségekre nem támaszkodhat, így e körben a horizontális jellegű jogalapok (például közteherviselés, tankötelezettség) szegmensein kívül csak alapjog-korlátozási dogmatikára építhető fel.

Ezzel ellentétes érvelés akkor válik védhetővé, ha az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése szerinti „haza védelmére” irányuló kötelezettségnek a honvédelem értelmezési tartományán túlmutató, sajátképi értelmet is tulajdonítunk, túllépve a védelmi és biztonsági reformot megelőző, a haza katonai védelmére fókuszált szemléleten.⁵ Az elsődlegesen megjelent kiterjesztő elem a katasztrófavédelmi cél alkotmányos szintre emelése. A Vbö. II. fejezetének címe látszólagosan a védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer terminológiájának használatával a XXXI. cikk (1) bekezdés kiterjesztő értelmezésére épít, azonban a részletes szabályozás a honvédelmi és katasztrófavédelmi célokon ténylegesen nem lép túl,⁶ bár a bejelentési kötelezettség általánosítása például a terrormegelőzési kontextusban is értelmezhető további szigorítási lehetőséget is hordoz, különösen a kihívás akuttá válása esetén. Ha ugyanakkor az Alaptörvény részletező szabályozási módja szerint a célrendszer meghatározott, a kiterjesztő értelmezés alkotmányossága nehezen lenne védhető. A haza védelme ugyanakkor feltétlenül nem azonos értelmezési tartományú, mint a haza katonai védelme, még akkor sem, ha az eredeti megfogalmazás a honvédelmi kötelezettség-rendszer alkotmányos differenciálására vezethető is vissza.

⁵ TILL 2020: 161–164.

⁶ Lásd a Vbö. miniszteri indokolását a 6–7. §-hoz: Indokolások Tára 83. szám, a Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1. 1211: „A Javaslat ezen rendelkezései egységes rendszerként jelenítik meg a védelmi és biztonsági kötelezettségeket, majd megnyitják annak a lehetőségét, hogy az e törvényben meghatározott szabályokon túl az ágazati szabályozásban további, az ágazati tevékenységhez kapcsolódó kötelezettségeket határozzon meg a törvényhozó.

A Javaslat közös szabályokat is meghatároz, amelyek között kiemelhető a korábbi párhuzamos és ágazati szempont szerint tagolt szabályozáshoz mérten a személyesen teljesítendő kötelezettségek – azaz a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség és a polgári védelmi kötelezettség – párhuzamos elrendelését kizáró szabály.”

Azon túlmenően ugyanis, hogy a személyes kötelezettségek rendszerét a vagyoni és szolgáltatási kötelezettségekkel együttesen vizsgáljuk,⁷ érdemes az egyes alaptörvényi kötelezettségeket egymással összehasonlítás biztosító szempontrendszer alapján elemeznünk a cél, az alanyi korlátozottság és az időbeliség szempontjából, mivel ezek azok a szempontok, amelyek végső soron a törvényi szabályozás keretfeltételeit adják.

1. táblázat: Az Alaptörvény XXXI. cikke szerinti kötelezettségek osztályozása

Alaptörvény XXXI. cikk normaszövege	Kötelezettség típusa	Cél	Alanyi specialitás	Időbeliség
(1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.	általános védelmi	haza védelme	állampolgár	általános
(2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.	intézményi/ szervezeti	honvédelmi	állam	általános
(6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.	gazdasági és anyagi szolgáltatás	honvédelmi vagy katasztrófavédelmi	általános alany (mindenki, szervezet is) ⁸	általános/ változtatható fókusszal
(5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.	polgári védelmi kötelezettség	honvédelmi vagy katasztrófavédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár	általános/ változtatható fókusszal
(4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára hadiállapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő.	munkakötelezettség	honvédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár	hadiállapoti lehetőség
(3) Hadiállapot idején a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.	katonai szolgálati alternatíva fegyveres vagy feltétellel fegyver nélküli	honvédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár, férfi	hadiállapoti automatizmus (korábban megelőző védelmi helyzeti mérlegelés + rendkívüli állapot)

Forrás: a szerző szerkesztése

A terjedelem szerint sorba állított kötelezettségek szempontjából a XXXI. cikk (2) bekezdése annyiban jelent kivételt, hogy annak általános időbeliségi érvényesülése és honvédelmi célja mellett a kötelezettség alanya a legszűkebb, maga a magyar állam, így

⁷ Az elválasztás különösen nehéz lenne egy saját gépjármű vezetése formájában megvalósuló szolgáltatási kötelezettség esetében, ahol a gépjárművel kapcsolatos vagyoni jelleg dominanciája mellett a gépjárművezetési szegmens egyúttal hatásában egyfajta munkakötelezettségi alakzatot is hordoz.

⁸ „I. cikk (4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

az ténylegesen szervezetintézményesítési kötelezettséget jelent. Az 1. táblázat a további kötelezettségeket azok alanyi és célrendszeri terjedelme szerint szűkülő sorrendben tartalmazza, ténylegesen azok szabályozottsági sorrendjét megfordítva.

Az Alaptörvény XXXI. cikkén túl viszonylag kevés kötelezettséget tartalmaz, ezek megfogalmazási és elhelyezkedési módja kevésbé fókuszált, ugyanakkor a védelmi és biztonsági kontextusban jelentőséget nyerhet, különösen a haza védelmi kötelezettségének a honvédelmi típusú értelmezési tartományhoz képest kiterjesztő alkalmazása esetén, amelyet a 2. táblázat mutat be.

2. táblázat: Az Alaptörvény szerinti további kötelezettségek osztályozása

Alaptörvény normaszöveg	Kötelezettség típusa	Cél	Alanyi specialitás	Időbeliség
C) cikk (2) Senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.	általános (törvényes) reparációs fellépési jog és kötelezettség	hatalom-gyakorlás alkotmányos rendje	mindenki (szervezeti értelem?)	korlát nélküli, de reaktív, feltételhez kötött
P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.	természet- és örökségvédelmi kötelezettség	fenntarthatóság	állam + mindenki (szervezeti értelem is)	általános
XXI. cikk (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.	reparációs felelősség	környezet védelme	általános, szervezeti is	általános, reaktív
O) cikk Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.	általános hozzájárulási	állami és közösségi feladatok ellátása	mindenki (szervezeti értelem?)	általános
XXX. cikk (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.	közteher-viselés	közszükségletek fedezete	általános, de feltételes, szervezeti is	általános, de körülmény-függő
XII. cikk (1) Mindenki joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.	munka-hozzájárulás	közösségi gyarapodás	mindenki, de nem szervezeti értelmű	általános, de körülmény-függő
XVI. cikk (3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.	gondoskodás + taníttatás	gyermek fejlődése	szülők	általános
XVI. cikk (4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.	gondoskodás	rászoruló szülő ellátása	nagykorú gyermek	általános

Forrás: a szerző szerkesztése

Az Alaptörvényben a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest meglehetősen széles körben megjelenő sajátos kötelezettségek és az Alaptörvény XXXI. cikke szerinti kötelezettségi katalógus között találhatók gondolati kapcsolódások:

- az erőforrások megalapozására irányuló általános kötelezettségekhez képest mind a szolgálati, mind a honvédelmi munka- és polgári védelmi, mind pedig a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség az aktuálisan mozgósítható erőforrások kiegészítésére irányul, tipikusan időbeli vagy szituációs reaktív jellegű feltételekhez kötötten;
- a megőrzési és helyreállítási típusú kötelezettségek, amelyek leginkább a katasztrófavédelmi célokkal rokonítható szabályozások, végső soron azonban az ellenállási kötelezettség vonatkozásában általános rendvédelmi aspektussal is kiegészülnek;
- az ellátási és gondozási típusú kötelezettségek esetében pedig a békeidőszaki egyéni kötelezettség – állami intézményfenntartási egyensúly térhet ki a háborús ellátási rend más logikájú megszervezése esetén, ha a honvédelmi kötelezettségek elláthatósága érdekében békében nem tömegesen működő ellátórendszerek (árvaházak, népkonyhák) kiterjesztése eredményez megváltozott állami feladatot.

Az általános és a XXXI. cikk szerinti alaptörvényi kötelezettségek lehetséges kapcsolódása így kétirányúvá válhat: jellemző az általános és különös szintű megfogalmazások kapcsolódása (például közteherviselés, valamint gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség), de elképzelhető konkuráló helyzetbe kerülésük is különösen szélsőséges, háborús körülmények között (hozzátartozói ellátási kötelezettség és katonai szolgálati vagy honvédelmi munkakötelezettség arányosítása). Nemcsak a kötelezettségek és jogkorlátozások összemérhetősége értelmezhető így, hanem az összeütköző jogok konfliktusának arányosítási mintája alapján a kötelezettségek egymáshoz mért elsőbbsége is időben változó mérlegelési tartományt eredményez.

Az így kiegészített és kibővített alapvető kötelezettségi szemléletből⁹ kiindulva ugyanakkor már értelmezhetővé válik a Vbö. kötelezettségrendszer-leírásra irányuló 6. §-ának részleges sarkalatossága is: míg az Alaptörvény XXXI. cikk (3)–(6) bekezdése szerinti, történetileg honvédelmi előzményű kötelezettségek esetében a sarkalatos törvényi szabályozás előírása konstans elem, az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése szerinti, a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló tevékenységgel szembeni ellenállás kötelezettségi szegmense ilyen speciális előírást nem tartalmaz. Ennek megfelelően a Vbö. kötelezettségek rendszerét és alap-

⁹ Nem alkotmányossági evidencia, hogy alkotmányos szinten kell a kötelezettségeket megalapozni, bár az alapjog-korlátozási összemérés szempontjából az arányosító pozíciót erősítő érv. A szabályozó alkotmányos önkorlátozási technikája, valamint az alapjogok és alapvető kötelezettségek eltérő alkotmányos szabályozási logikája vonatkozásában lásd az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat különvéleményeit a sorkatonaság megszűnéséről kezdeményezett népszavazás kizártságáról. „Valamennyi, a határozathoz különvéleményt író alkotmánybíró megfogalmazta, hogy az alkotmányban rögzített alapjogok és alapkötelezettségek jogi természetüket tekintve jelentősen különböznek egymástól. Alkotmányossági megítélésükben e minőségi különbségnek tükröződnie kell.” Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből 2001: 136.

vető szabályait meghatározó 3. alcíme a 6. § (1) bekezdésében ugyanúgy indokolható a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség kiterjesztése a katasztrófamegelőzéstől az állam védelmének irányába, mint a haza védelmére irányuló *sui generis* előírás, amely honvédelmi és tágabb értelemben vett hazavédelmi aspektusban a XXXI. cikk (1) bekezdéséhez, a kifejezetten rendvédelmi/nemzetbiztonsági kihívási értelemben pedig a C) cikk (2) bekezdés kötelezettségi olvasataként kapcsolható.

Az Alaptörvényben kiemelt kötelezettségek esetében ugyanakkor az alkotmányos korlátok a Vbő.-re és végrehajtási rendeleteire is rávetülnek: polgári védelmi kötelezettség rendvédelmi vagy nemzetbiztonsági kihívással szemben nem érvényesíthető, azonban az esetleges terrortámadás katasztrófatípusú következményei esetében már igen. Ugyanígy megmarad a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kizártsága a katonai minőséget el nem érő rendvédelmi vagy nemzetbiztonsági kihívások esetében, ha azoknak nincsenek katasztrófavédelmi szempontból besorolható következményeik. Az új típusú kötelezettség tehát a rendszerbe iktatható lett, az alkotmányos peremfeltételek ugyanakkor az időbeli és cél szerinti korlátokon túl a Vbő. és a Hvt. elsődleges szabályozói minőségére is kihatottak. A Vbő. csak akkor választhatta a kifejtő szabályozási módszert, ha a honvédelmi célon túli értelmezési tartomány megragadható volt: ez a szabályozói döntés eredményezte a 4–6. alcímet, illetve a kapcsolódó törvények 7. § szerinti determinációit.

2. A Vbő. kötelezettség-rendszere

A Vbő. a fenti alkotmányos kereteket szem előtt tartva, egységes rendszerként jeleníti meg a védelmi és biztonsági kötelezettségeket, teszi mindezt olyan módon, hogy az itt meghatározott szabályokon túl az ágazati szabályozásban legyen lehetőség további, kifejezetten az ágazati tevékenységhez kapcsolódó kötelezettségek meghatározására is. A védelmi és biztonsági terület mára a teljes államszervezetet átszövő szabályrendszerre nőtte ki magát, ugyanakkor a jogfejlődés jelenlegi szakaszában nem lenne praktikus és lehetséges egyetlen kódexszerű szabályozásban valamennyi ágazat valamennyi kapcsolódó rendelkezéseit megjeleníteni anélkül, hogy az ágazatspecifikus törvények értelmezhetősége ne sérüljön.

Kimutatható a logikai és szabályozási kapcsolat a kötelezettség-rendszerben, amely összességben az egységesen dinamizált védelmi 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. kötelezettség-rendszerének 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 kötelezettség-rendszernek is komplexebbnek kell lennie a korábbinál.¹⁰

A Vbő. keretjellegű szabályozása abban nyilvánul meg, hogy egyes kötelezettségek részletszabályai külön törvényben jelennek meg. Így került sor a hadiállapot idején bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatra vonatkozó rendelkezések, illetve az ezeket biztosító járulékos kötelezettségek¹¹ megjelenítésére a honvédelmi törvényben.¹² Ugyancsak ez a szabályozási megoldás született a honvédelmi munkakötelezettség kapcsán,¹³ amelyek egyértelműen a honvédelemhez köthető kötelezettségi formák, és a védelem és biztonság átfogó területének részeként sem hívhatók fel más, például katasztrófavédelmi feladat ellátására.

A fentiekre figyelemmel a Vbő. csak a fennmaradó három kötelezettségi tárgykört szabályozza egészében. Ezek

- a polgári védelmi kötelezettség,¹⁴
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség¹⁵ és
- a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.¹⁶

A védelmi és biztonsági kötelezettségek célja az új szabályozás alapján összességében a Vbő. és a Hvt. rendelkezéseire figyelemmel:

- a fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet védelme, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának előmozdítása, humanitárius feladatok ellátása;
- az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok nem állnak rendelkezésre;

¹⁰ Ez hosszabb távon felvetheti az Alaptörvény pontosításának lehetőségét a szükségállapot vonatkozásában. A hatályos szabály XXXI. cikkének (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 zárható ki egy ilyenfajta igény megjelenése szükségállapotot kiváltó körülmények kezelése kapcsán.

¹¹ Az Alaptörvény nem határozza meg a hadkötelezettség pontos tartalmát, ezért az erre vonatkozó szabályokat a sarkalatos szintű jogalkotásnak kellett biztosítania. Lásd: Hvt. 19. § (1) bekezdés: „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.”

¹² Hvt. 35. §.

¹³ Hvt. 44. §.

¹⁴ Vbő. 8–13. §. Kritikai észrevételként meg kell jegyeznünk, hogy a polgári védelem vonatkozásában a szabályozás még ma 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 alapelvei keretei érvényesülhessenek a további törvényekben is.

¹⁵ Vbő. 14–18. §.

¹⁶ Vbő. 19. §.

- a bekövetkezett vagy fenyegető veszélyekre vonatkozó információ eljuttatása a védekezésben érintett szervezetek részére;
- a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a honvédség védelmi képességének erősítése;
- a honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés;
- hadiállapotban az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében megfelelő munkaerő biztosítása;
- a fentiekhez kapcsolódóan törvényben előírt adatszolgáltatás, bejelentés, nyilvántartás, rendelkezésre állás és megjelenés biztosítása.

A Vbö. mint keretszabály meghatározza azt is, hogy az egyes, korábban az ágazati szabályozások között differenciáltan megjelenített, személyesen teljesítendő kötelezettségek párhuzamosan nem rendelhetők el. Erre a rendelkezésre azért van szükség, mert bár a védelmi és biztonsági érdek sokféle módon érvényesítendő, az egyazon személyhez kötődő és ellátandó feladatokat, kötelezéseket a realitások keretein belül kell tartani. Logikus, hogy aki katonai szolgálatot teljesít valahol, egyidejűleg nem teljesíthet honvédelmi munkakötelezettséget máshol, mivel utóbbi szempontjából kizárólagosan rendelkezésre álló napi időszak fogalmilag nem jelölhető ki.

Lényeges elem az is, hogy az egyes kötelezettségek között nincs előre meghatározott „erőssorrend”, nincs mindent megelőző védelmi és biztonsági kötelezettség. Az elrendelés során az a kötelezettség élvez elsőbbséget, amelyből az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak együttes értékelése alapján a védelmi és biztonsági érdek nagyobb mérvű érvényesülése következik.¹⁷ Annak érdekében, hogy az ilyenfajta – sok esetben nem könnyű – mérlegelést megfelelő szempontrendszer alapján lehessen elvégezni, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal jogosult az elrendelés során követendő ajánlást megfogalmazni az elrendelésre jogosult szervek részére.

A törvény azt is meghatározza, hogy a védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítése csak akkor rendelhető el, ha az elrendelésre okot adó feladatok ellátását az állam más módon nem tudja biztosítani, vagy a más módon történő ellátás a védelmi és biztonsági érdek jelentős sérelmével fenyegető kisédelemmel járna együtt, esetleg aránytalanul nagy ráfordítást igényelne. Ennek a követelménynek nem kell érvényt szerezni a különleges jogrend időszakában, ezekben az esetekben csak a szükségesség és arányosság általános követelménye és az Alaptörvényben meghatározott jogi korlátok érvényesítendőek annak érdekében, hogy a válsághelyzet kezelésének ne lehessen érdemi akadálya. A szükségesség és arányosság ugyanakkor az alkotmánybíróági felülvizsgálat esetén értelmezhető követelmények sorozatával ütközteti a bevezetett intézkedéseket, amelyek során az alkalmatlannak, aránytalanul nagy vagy szükségtelen beavatkozásnak minősített köte-

¹⁷ Vbö. 7. § (1) bekezdés.

lezettségi forma – végső esetben – akár meg is semmisíthető, azonban ezen értelmezési tartományba a célszerűség vizsgálata (a tudomány aktuális ismereti szintje vagy éppen az információhiány és a szituációk változékonysága miatt) már nem tartozhat bele.¹⁸

A védelmi és biztonsági kötelezettségekhez fűződően az is kiemelendő, hogy a kötelezettségek előírása, jogszabályi kötelezés esetén az ezek fogatosítását szolgáló intézkedések meghozatala és a kapcsolódó kártalanítási kötelezettség megállapítása tekintetében a közigazgatási peres eljárás szabályai szerint jogorvoslati eljárásnak van helye,¹⁹ amelynek azonban nincs halasztó hatálya. Ennek indoka, hogy az ilyen típusú hatósági határozatok késedelem nélküli végrehajtásához fűződő közérdek az összemérés alapján erősebb, mint a jogorvoslati szempont, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelmére kiható következmények miatt.

A Vbő. kötelezettség-rendszeréhez kapcsolódóan azt is meg kell említeni, hogy a törvény bevezeti a védelmi és biztonsági bírság intézményét,²⁰ 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 mértékű, büntetőjogi szankciókra is sor kerülhet,²¹ amelyek szabályozási előzményének fogalmi tartalmát a Vbő.-re figyelemmel szintén pontosítani volt szükséges 2022. november 1-jei hatállyal. A kapcsolódó büntető anyagi jogi szabályokban tehát a Vbő. és a Hvt. hatálybalépésével összehangolt hatálybalépéssel, előzetes szabályozással valósult meg az egyes normál működéstől eltérő szituációkban érvényesülő sajátos kötelezettségek és tilalmak, illetve a kiváltó körülmények sajátosságából eredő minősítő körülmények meghatározása.

¹⁸ Az alkotmánybírói alapjog-korlátozhatósági szempontrendszer összefoglalását lásd: az oltási kötelezettség értékelését tartalmazó 3528/2021. (XII. 22.) AB határozat esetében.

¹⁹ A polgármester által hozott védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítésével, valamint kártalanítási kötelezettséggel összefüggő határozatokkal szemben a fellebbezést a területi védelmi bizottság elnöke bírálja el. Más esetben a határozattal szemben fellebbezésnek helye nincs, a bírói út azonban nyitott az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti eljárásban.

²⁰ A védelmi és biztonsági bírsággal kötetünk X. fejezete foglalkozik részletesen.

²¹ Lásd például Btk. 431. §: „Aki gazdasági és anyagi szolgáltatásban álló védelmi és biztonsági kötelezettségét súlyosan megszegi vagy kijátssza, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

2.1. A polgári védelmi kötelezettség szabályozása

A polgári védelem olyan állami feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése a megvalósuló kihívások hatásainak leküzdése és ezáltal a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.²² Annak érdekében, hogy ezek a feladatok elláthatók legyenek, a törvényi kötelezés eszközével szükséges egyes elemek rendelkezésre állását biztosítani, ennek egyik megvalósulása a személyes kötelezettséggént jelentkező polgári védelmi kötelezettség előírása is.

A Vbő. a polgári védelmi kötelezettséget a korábbtól eltérő megközelítésben már az Alaptörvény kilencedik módosításával megállapított felhívhatósági körhöz²³ igazítva határozza meg. A polgári védelem a napi gyakorlatban az elmúlt években hangsúlyosan katasztrófavédelmi fókuszú volt, amelyet az is jól tükröz, hogy a polgári védelemről szóló törvény²⁴ hatályon kívül helyezését követően, a Vbő. hatálybalépéséig a katasztrófavédelmi törvényben jelentek meg a főbb rendelkezések.

A polgári védelem intézményrendszerének életre hívása történetileg klasszikusan a fegyveres összeütközésekhez és a hátszági légoltalmi feladatokhoz kapcsolható,²⁵ amely fokozatosan egészült ki a katasztrófák elleni kiterjedt védekezéssel. Az orosz–ukrán háború valósága irányította rá ismételten a figyelmet a polgári védelem klasszikus szakmai tartalmának létfontosságú jelentőségére.

A törvény a polgári védelmi kötelezettség intézményét mint állampolgári kötelezettséget szabályozza. A polgári védelmi kötelezettség fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet védelme, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának jogszabályban meghatározottak szerinti előmozdítása, továbbá humanitárius feladatok ellátása érdekében elrendelt személyes kötelezettség, amellyel összefüggésben első fokon a kötelezett lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes helyi önkormányzat polgármestere jár el.

A Vbő. ugyanakkor a kötelezettség érvényesítése körében már súlyozást is előír: a polgári védelmi kötelezettség ellátását a fegyveres összeütközés idején a honvédelmi feladatok ellátásának elsőbbségével kell megszervezni. A Hvt. – megfelelve a Vbő.

²² Kat. 3. § (20) bekezdés.

²³ Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdés: „Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.”

²⁴ A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2012. január 1-jén veszítette hatályát.

²⁵ Lásd erről bővebben: KOZÁK–HORNYACSEK 2012: 157–184; illetve BERKI 2014: 15–24.

alapvetésének²⁶ – tételesen felsorolja azokat a polgári védelmi feladatokat,²⁷ amelyek vonatkozásában ez a fajta elsőbbség érvényesítendő.

A polgári védelmi kötelezettség négy részkötelezettséget foglal magában, amelyek együttes és egymásra épülő alkalmazása teszi lehetővé a polgári védelmi feladatok tényleges és hatékony ellátását.

Az első részkötelezettség az *adatszolgáltatási kötelezettség*. Ennek az a célja, hogy az állami szervek (pontosabban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervei) és a polgármesterek a megfelelő adatokkal rendelkezzenek ahhoz, hogy a kötelezett körbe tartozó személyeket a polgári védelmi szervezetbe beoszthassák, a polgári védelmi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos feladatok végrehajtása céljából a potenciális kötelezettek foglalkozására és a szakképzettségére vonatkozó adatok rendelkezésre álljanak. Ez alapozza meg az esetleges feladatokra történő felkészülést, az előzetes tervezést és kijelölést, elkerülhetővé teszi az *ad hoc* és a jelentkező kihívásnak nem megfelelő alkalmassággal, képességekkel, készségekkel és képzettséggel rendelkezők szükségtelen bevonását a védekezési feladatba.

Az adatszolgáltatás elsődlegesen a kötelezett munkáltatója által teljesített adatszolgáltatás, a hadkiegészítő parancsnokság nyilvántartása és a személyi adat- és lakcímnilyvántartás adatait használja. Az érintett csak abban az esetben hívható fel adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére a polgármester által, ha ez előbbi adatszolgáltatók közlése alapján a szükséges adatok nem állnak rendelkezésre.

²⁶ Vbö. 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.”

²⁷ Hvt. 45. § (1) bekezdés: „A fegyveres összeütközések időszakában, a Vbö. 8. § (4) bekezdésének alkalmazása körében polgári védelmi feladatnak minősül:

- a) a riasztás,
- b) a kiürítés és a befogadás,
- c) az óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése,
- d) az elsőőtétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása,
- e) a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése, szállítása,
- f) az elsősegélynyújtás, a lelki gondozás,
- g) a tűzoltás,
- h) a veszélyes vagy szennyezett területek megjelölése,
- i) a vegyi és sugárfelderítés, a vegyi és sugármentesítés, a fertőtlenítés és a hasonló óvintézkedések,
- j) a szükségesszállásolás és -ellátás,
- k) a szükségintézkedések összessége a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására,
- l) a közreműködés a létfontosságú, vagy a lakosság ellátásához nélkülözhetetlen termelői kapacitásokat biztosító, illetve szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúrák működőképességének fenntartásában, működési feltételeinek gyors helyreállításában,
- m) a járvány- és közegészségügyi, továbbá a kegyeleti és a halaszthatatlan adminisztrációs feladatok ellátása,
- n) az a)–m) pont szerinti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tájékoztatást, a tervezést és szervezést, valamint a készletek fenntartását és biztosítását.

(2) A hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, valamint a polgári védelmi szervezeteket ki kell képezni, illetve fel kell készíteni a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátására.”

A második részkötelezettség a *bejelentési kötelezettség*. Ennek a kötelezésnek az a célja, hogy ha a polgári védelmi feladattal összefüggésben a kijelölt személy adataiban vagy körülményeiben változás áll be, vagy akadályozó tényező, mentességi ok áll fenn, az a polgári védelmi szervezet tudomására kerüljön. Ezzel a megoldással biztosítható, hogy krízishelyzetben valóban megvalósulhasson a kiértesítés, vagy amennyiben olyan akadályozó tényezőt jelentenek be előzetesen, amely a szolgálat ellátását érdemben befolyásolja, elkerülhető legyen a felesleges és a védekezési feladat szempontjából időkétsédelmet okozó kiértesítés vagy szolgálatra kötelezés. A bejelentés ugyanakkor nem általános kötelezettség, kifejezetten a szolgálatadási kötelezettséghez kapcsolódik, amely alól indokolt esetben kérelemre a polgármester adhat felmentést. A felmentés alapjául szolgáló okot a szolgálat elrendelt időpontját megelőző három napon belül kell bejelenteni és igazolni. Ennek hiányában a szolgálatadás kötelező.

Ugyancsak bejelentési kötelezettség áll fenn a polgári védelmi szervezet tagjának kiképzésre és gyakorlatra történő felhívása esetén, amennyiben az érintett akadályozott a részvételben. Indokolt esetben a polgármester az érintett bejelentése alapján halasztást, illetve felmentést adhat.

A harmadik részkötelezettség a *megjelenési kötelezettség*. Ez a kötelezett esetében a konkrét személyes megjelenést jelenti, amelyet a kötelezett lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes polgármester rendel el. A polgári védelmi szervezet tagja kiképzésre és gyakorlatra osztható be, illetve szolgálatadásra is kötelezhető, amelyekhez megjelenési kötelezettség társul, így köteles a megjelenésre a felhívásban megjelölt helyen és időpontban.²⁸

Fontos szabály, amelynek valamennyi kötelezettségnél van szerepe, hogy a Vbö. tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor valaki mentesül a kötelezettség alól.²⁹

Ennek értelmében mentes a polgári védelmi kötelezettség alól, aki

- a) 8. életévét még nem töltötte be;
- b) annak végrehajtására fizikai vagy egészségi okból alkalmatlan;
- c) a háztartásában legalább egy fő állandó ápolásra, gondozásra szoruló egyenes ági rokona, illetve házastársa vagy testvére ellátására állandó vagy átmeneti jelleggel egyedül kötelezett, és azt a védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítése miatt nem tudná teljesíteni;
- d) saját háztartásában
 - da) egyedül kötelezett legalább egy fő kiskorú, vér szerinti, örökbefogadott vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodni, ideértve azt a nevelt gyermeket is, akit a kötelezett legalább egy éve tart el saját háztartásában, vagy akit a gyámhatóság döntése alapján családbafogadó gyámként vagy gyermekvédelmi nevelőszülőként nevel, és nevelési feladatait a védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítése miatt nem tudná teljesíteni;
 - db) három vagy ennél több kiskorú vér szerinti, örökbefogadott, mostoha vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodik, ideértve azt a nevelt gyermeket is, akit

²⁸ Vbö. 11–12. §

²⁹ Vbö. 10. § (1) bekezdés.

a kötelezett legalább egy éve tart el saját háztartásában, vagy akit a gyámhatóság döntése alapján családbafogadó gyámként vagy gyermekvédelmi nevelőszülőként nevel;

- e) várandós, a várandósságának megállapításától kezdve;
- f) a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elérte;
- g) cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alatt áll.

A fenti körbe tartozó személyek esetében nem beszélhetünk polgári védelmi kötelezettségről. Az ő esetükben a személyükhöz kapcsolódó valamely körülmény olyan szintű akadályát képezi a védekezésben történő közreműködésnek, hogy az objektíve lehetetlen lenne, esetleg súlyosan aránytalan terhelést jelentene, vagy az adott helyzetben kifejezetten újabb krízist eredményező lenne, a szolgálattal elérhető előny nem összemérhető az abból keletkező hátránnyal vagy annak veszélyével.

Egy további csoport azon természetes személyek köre, aki ugyan kötelezettek a polgári védelem feladataiban való közreműködésre, de a polgári védelmi kötelezettségüket munkakörük ellátásával, közmegbízatusuk gyakorlásával teljesítik.³⁰ Ebbe a körbe tartoznak:

- a) az országgyűlési képviselő és a nemzetiségi szószóló;
- b) az európai parlamenti képviselő;
- c) a szakmai felső vezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott;
- d) a jegyző;
- e) az alkotmánybíró és az Alkotmánybíróság Hivatalának foglalkoztatottja, a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó;
- f) a honvédség tényleges állományú, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, e szervek alkalmazottja;
- g) az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője;
- h) a fekvőbeteg, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó;
- i) az állami mentőszolgálat dolgozója, betegszállító szervezet dolgozója;
- j) a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes, létesítményi és önkormányzati tűzoltó, az önkéntes tűzoltó egyesület szaktevékenységet végző tagja;
- k) a közfeladatot ellátó ágazati védekezési szervezet tagja;
- l) a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzete;
- m) a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi;
- n) a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet személyzete;
- o) a létfontosságú rendszerelem kritikus munkakörben foglalkoztatottja.

Látható, hogy ezen személyi kör kivonása az eredeti közfeladata ellátásából lényegesen nagyobb hátránnyal járna, mint előnnyel a szolgálatba történő személyes bevonásuk. Ilyen módon ez a jogintézmény a hadkötelezettség alapján teljesítendő katonai szolgálathoz

³⁰ Vb. 10. § (2) bekezdés.

kapcsolódó meghagyás jogintézményéhez³¹ hasonló, ahol az egyes kijelölt munkakörökben dolgozók mentesülnek a munkahelyüktől eltérő helyre katonai szolgálatra történő behívás alól annak érdekében, hogy az ország védelmének működése ne csak katonai szempontból legyen fenntartható.

A fentieken túl a Vbö. lehetőséget biztosít arra is, hogy a polgármester – az egyén kérelmére – a polgári védelmi kötelezettség alól legfeljebb egy év időtartamra mentesíthesse azt a kötelezettet, aki egyéni helyzete, munkahelyi, családi vagy társadalmi kötelezettsége miatt nem, vagy a polgári védelmi szolgálat teljesítésével elérhető előnyhöz képest aránytalanul nagy személyes áldozatok mellett tudná csak teljesíteni a polgári védelmi szolgálatot.³²

A polgári védelmi kötelezettség negyedik részkötelezettsége maga a polgári védelmi szolgálat teljesítésére irányuló, más szóval *szolgálatadási kötelezettség*. Ez a részkötelezettség lényegében az, amit a közgondolkodás „pv.” szolgálatnak tart, azaz a védekezési munkában történő tényleges részvétel. A polgári védelmi szolgálatadási kötelezettség teljesítését, valamint a település azonnali beavatkozást igénylő mentési munkálataira történő beosztást a kötelezett lakóhelye, tartózkodási helye szerint illetékes polgármester rendeli el. Különleges jogrend idején a polgári védelmi szervezet tagja a polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátására időbeli korlátozás nélkül áll rendelkezésre, míg különleges jogrenden kívül ideiglenes polgári védelmi szolgálat rendelhető el, amelynek időtartama alkalmanként a 15 napot nem haladhatja meg. Az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére a Kormány rendeletben, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a területi vagy helyi védelmi bizottság elnöke, valamint a főpolgármester vagy a polgármester határozatban jogosult.

A Vbö. 12. §-a a kötelezett számára a szolgálatadással összefüggésben meghatározza, hogy a határozatban megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg, és lássa el a rábízott polgári védelmi feladatokat. A Vbö. a szolgálatadás idejére egy sajátos jogviszonyt keletkeztet a kötelezettrel, amely alapján az köteles a kapott utasításokat végrehajtani, kivéve, ha azzal bűncselekményt követne el. A szabályozás a katonai utasítás-/parancsadási rendszerhez hasonlóan³³ arra is kitér, hogy az utasítások nem eredményezhetik a beosztottak indokolatlan foglalkoztatását, emberi méltóságuk megsértését. A katonai parancsadásra vonatkozó rendelkezésektől élesen eltérő elem, hogy a polgári védelmi szolgálattal összefüggésben kiadott utasítás nem eredményezheti a kötelezett életének és testi épségének közvetlen veszélyeztetését.

A sajátos kötelezeti jogviszonyban álló állampolgárt a polgári védelmi feladatok ellátására történő kiképzés, gyakorlat és ideiglenes polgári védelmi szolgálat ideje alatt az eredeti munkakörében nem terheli rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség. Erre az időtartamra számára távolléti díj, vagy ha az adott jogviszonyban ilyen nincs,

³¹ Hvt. 3. § (22) bekezdés: „*meghagyás*: álláshelyhez, munkakörhöz (a továbbiakban együtt: munkakör) kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során a jogszabály vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatnak be.”

³² Vbö. 10. § (3) bekezdés.

³³ Lásd Hvt. 78–79. §.

az annak megfelelő díjazás jár, foglalkoztatási jogviszony hiányában pedig a kötelező legkisebb munkabér időarányos része folyósítandó. A szolgáltatadás időszakában a kötelezett térítésmentesen munkaeszközöket, felszerelést, ruházatot és természetbeni ellátást is kap, valamint jogosult az utazási költségeinek megtérítésére az elrendelő által, illetve szolgálati beosztására figyelemmel mentesíthető a helyi adó megfizetése alól.

A jogviszony sajátos eleme az eskü, amelynek letételét jogszabály írja elő.³⁴

A polgári védelmi feladatok kapcsán ki kell emelnünk azt is, hogy a fegyveres összeütközések időszakában polgári védelmi feladatnak minősülő külön tevékenységeket a Hvt. 45. §-a részletezi, és előírja, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek, valamint a polgári védelmi szervezeteket fel kell készíteni ezek ellátására.

2.2. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása

Ez a kötelezettség a Vbő. hatálybalépését megelőzően a honvédelmi és katasztrófavédelmi szabályozásban széttagoltan szerepelt, a védelmi és biztonsági szabályozási reform tette lehetővé az egységesítés irányába történő elmozdulást.

A gazdasági és anyagi szolgáltatás célja az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok más módon nem biztosíthatók.³⁵

A honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető,³⁶ amihez nem minden esetben szükséges különleges jogrend kihirdetése.

Az ország és államszervezet békeidőszaki működése során az egyes erőforrások felhasználását, termékek előállítását és készletek felhalmozásának mértékét elsődlegesen a piac diktálta viszonyok határozzák meg. Egy békétől eltérő helyzetben – különösen, ha az váratlanul következik be –, legyen az akár katasztrófa, akár fegyveres összeütközés vagy annak közvetlen veszélye, lényegesen több és jellegében is sokszor eltérő szolgáltatásra, technikai eszközre vagy ingatlanra van szükség, mint normál helyzetben. Az ország védelmi és biztonsági érdekei ilyen esetben szükségessé teszik a nem állami tulajdonú erőforrások gyors bevonását, felhasználását, amelyhez méltányos kártalanítási rendszer kapcsolódik. A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő intézkedésekre irányadó szabályok szerinti kártalanítás jár.³⁷

A gazdasági és anyagi szolgáltatás lehet meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére, tevékenységtől való tartózkodásra, az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre vagy az igénybevétel

³⁴ Lásd Vbő. 13. § (8) bekezdés és a polgári védelmi kötelezettségről szóló 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 2. melléklete.

³⁵ Vbő. 14. §.

³⁶ Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdés.

³⁷ Vbő. 35–41. §.

tervezéséhez szükséges adatok közlésére történő kötelezés. Mindezeket összefoglalóan „szolgáltatásnak” nevezzük.³⁸

A Vbö. meghatározza azokat az eseteket, amikor a szolgáltatást igénybe veszik. A lista azonban nem zárt, a rugalmas reagálás érdekében kifejezett cél volt a példálódzó, „különösen” fordulattal bevezetett felsorolás.³⁹ A felsorolás mindezek mellett is rendkívül széles, a védelmi és biztonsági szervezetek működéséhez szükséges anyagi javak és szolgáltatások rendelkezésre állásától a nemzetgazdaság, a kormányzati és közigazgatási rendszer működésén, valamint a polgári védelmi és az egészségügyi válsághelyzeti feladatok ellátásán keresztül egészen a szövetséges fegyveres erők ellátásáig terjedő területeket ölel fel.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek alól egyes szervezetek és személyek a törvény alapján mentességet kapnak, vagy kérelemre mentességet kaphatnak annak érdekében, hogy az ország működése fenntartható maradjon, és a nemzeti ellenálló képesség alapkövetelményei⁴⁰ érvényesíthetők legyenek. Ennek értelmében:

„Vbö. 16. § Mentés a szolgáltatás alól:

- a) az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának munkaszervezete, a minisztériumok, az Országos Bírósági Hivatal, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, az Országgyűlés Hivatala, a Magyar Nemzeti Bank és alapítványai, az autonóm államigazgatási szervek, továbbá az önálló szabályozó szervek,
- b) a honvédelmi törvény szerinti honvédelmi szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági szervezetek,
- c) az a) pontban foglaltakon kívül a közigazgatási, bírósági és ügyészségi szervek alaprendeltetésük, valamint védelmi és biztonsági feladataik ellátásához szükséges mértékben,
- d) a vallási közösségek azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek közvetlenül a hitéleti feladatokat szolgálják,
- e) az országgyűlési képvisellel rendelkező pártok, az országgyűlési képviselői tevékenységhez szükséges mértékben,
- f) az országos munkavállalói és munkaadói érdekképviselések, illetve érdekképviselői szövetségei azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek érdekképviselői feladatuk ellátásához nélkülözhetetlenek,
- g) azok az országos közutak kezelését ellátó közforgalmú személyszállító, továbbá áru fuvarozó szervezetek – ideértve a légi személyszállítást és légi áru fuvarozást ellátó szervezeteket is –, amelyeket e tevékenység végzésére hoztak létre, vagy amelyek e tevékenységet szerződés, illetve jogszabályi kijelölés alapján végzik, a létfontosságú közlekedés és szállítás fenntartásához szükséges mértékben, valamint a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet,

³⁸ Érdemes megjegyezni, hogy ez a fajta elterjedt, a jogszabály által is használt egyszerűsítő megfogalmazás néha zavart okoz, hiszen a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség végrehajtása is lehet egy bizonyos szolgáltatás nyújtása, például mosatás, étkeztetés stb., azaz itt a „szolgáltatásnak” része a szolgáltatás.

³⁹ Lásd Vbö. 14. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Lásd Vbö. V. fejezet.

- h) a közszolgáltató vagy közüzemi tevékenységet folytató természetes vagy jogi személyek, különösen az áram-, víz-, gáz-, távhőszolgáltatást, víziközmű-szolgáltatást, kommunális hulladék-eltávolítást végzők, és ezek üzemvitelét biztosító üzemek, a rendeltetésszerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben, beleértve a hozzájuk tartozó védő és biztonsági területeket is,
- i) létfontosságú rendszerek üzemeltetői és az üzemeltetéshez nélkülözhetetlen szolgáltatásokat teljesítő szervezetek a létfontosságú rendszerelemek üzemeltetéséhez kapcsolódó szolgáltatásokhoz szükséges eszközök és erőforrások erejéig.”

A fentiekén túl a mentesítetti körbe csak a lakosság létfenntartása szempontjából nélkülözhetetlen termelési és szolgáltatási tevékenységet végzők kerülhetnek be, külön kérelem alapján.

Annak érdekében, hogy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség érvényesíthető legyen, lényeges elem, hogy az állam olyan adatbázisokat működtet, illetve használja a nem állami adatbázisokat, amelyekből kinyerhetők a szolgáltatás megtervezéséhez és a védekezésre történő felkészüléshez szükséges adatok. Mindemellett adatbázis nélkül is lehetséges a szolgáltatásra történő előzetes kijelölés, amennyiben más forrásból a hatóság tudomására jut, hogy valamely máshogyan nem biztosítható képesség ilyen módon elérhető. Arra is van lehetőség, hogy a hatóság adatszolgáltatásra történő kötelezéssel élve jusson megfelelő tervezési alapinformációhoz, mint ahogy az is lehetséges, hogy a minél gyorsabb hozzáférés előkészítése érdekében a kijelölt szolgáltató számára valamely további előkészületi tevékenységet írjanak elő.⁴¹

Lényeges megjegyezni, hogy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség keretében a szolgáltatás igénybevételéről nem mindig ugyanaz az igénybevételi hatóság jogosult dönteni. Igénybevételi hatóság lehet a Kormány vagy a Kormány felhatalmazása alapján az adott tevékenységért felelős miniszter, a területi védelmi bizottság elnöke, a polgármester vagy a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, hadiállapotban a katonai szervezet parancsnoka is. Az ezekre vonatkozó részletszabályokat, hogy ki és milyen helyzetben dönthet, a Vbő. végrehajtási rendelete⁴² részletezi. Összefoglalóan annyit érdemes megjegyezni, hogy főszabályként a katasztrófák elleni védekezés kapcsán (a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi vezetőjének, illetve a főispán javaslata alapján) a polgármester, a honvédelmi tevékenységekkel összefüggésben⁴³ a területi védelmi bizottság (ingatlanok, szolgáltatások) vagy a hadkiegészítő és toborzó központ vezetője (technikai eszközök) jár el, a Kormány vagy

⁴¹ Ilyen például: az igénybevételre előzetesen kijelölt ingatlanok, továbbá ingó dolgok adataiban történt változások bejelentése, valamint igénybevételre alkalmas állapotban tartása, a szükséges tartalékok és készletek képzésének előírása, a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges előkészületi tevékenység végzése vagy a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi igazgatás működéséhez szükséges ideiglenes igénybevétel.

⁴² 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól.

⁴³ A honvédelmi célú igénybevétel az igénybe vevő által a honvédelmi érdek kielégítése céljából, hadiállapot kihirdetésének kormány általi kezdeményezését követően, hadiállapot, honvédelmi válsághelyzet, váratlan támadás idejére vagy szövetségesi kötelezettség teljesítése érdekében elrendelt, a kijelölt ingatlan, technikai eszköz, más ingóság birtokbavétele, illetve gazdasági szolgáltatás használatba vétele.

a kijelölt miniszter⁴⁴ ilyen körbe történő belépése csak a helyzet országos kiterjedtsége vagy rendkívüli jelentősége esetén valószínűsíthető, ahogy a katonai szervezetek parancsnokai is csak kivételesen, hadiállapotban lépnek be a hatósági szerepkörbe.

A Vbö. arra is lehetőséget ad, hogy hasonlóan a polgári védelmi kötelezettségnél látottakhoz, egyes esetekben a kötelezettek mentesíthetők a szolgáltatás alól. Annak érdekében, hogy az egyedi döntésekkel kiadott mentesítések ne veszélyeztessék a védekezést a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve az igénybevételi hatóságok összesített jelentése alapján jogosult a mentesítések felülvizsgálatára.

Figyelemmel arra, hogy a szolgáltatást igénybe vevő szervek előzetesen is végeznek tervezési tevékenységet a lehetséges válság kezelése kapcsán, tisztában vannak azzal, hogy milyen igényeik merülhetnek fel egy krízis esetén. Sok esetben célszerű már a válságmentes időszakban a tulajdonossal vagy a szolgáltatóval szerződést kötni a majdani igénybevételre. Az ilyen módon, szerződéssel lekötött ingatlant, szolgáltatást és technikai eszközt az igénybevételi hatóság nem jelölheti ki más feladatra.

Amennyiben hadiállapot vagy szükségállapot idején a szolgáltatást elrendelő hatóság intézkedésének időigénye miatt a védelmi és biztonsági érdekek sérelmének súlyos és közvetlen veszélye áll fenn, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője vagy hadiállapotban a katonai szervezet parancsnoka közvetlenül elrendelheti a védekezéshez közvetlenül szükséges javak igénybevételét.

2.3. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség

A Vbö 19. §-ában kapott helyet a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szabályozása. Ez egy úgynevezett *lex imperfecta*, amely úgy határoz meg kötelezettséget, hogy nem kapcsol hozzá feltétlen szankciót, azonban megalkotásával a társadalom orientálható az elvárt magatartás gyakorlására.

Az általánosan, mindenki számára előírt bejelentési kötelezettség célja annak biztosítása, hogy az állam védekezésben hatáskörrel rendelkező és döntéshozó szervei a lehető leggyorsabban értesüljenek a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekményekről, a bekövetkezett katasztrófákról vagy ezek közvetlen veszélyéről.

A kötelezettség a fentiekén túl az összehangolt védelmi tevékenység, valamint a hadiállapot és szükségállapot kihirdetése kezdeményezésének időszakában, illetve különleges jogrend idején kiegészül az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekmények, az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekmények, az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető létfontosságú rendszer üzemzavara, illetve károsítása vagy ezek közvetlen veszélyének bejelentési kötelezettségével.

Annak érdekében, hogy az állampolgárok ezen bejelentési kötelezettségüknek sürgős adminisztratív akadályok nélkül eleget tudjanak tenni, a bejelentést lényegében

⁴⁴ Erre példa, hogy a szövetséges fegyveres erőkkel történő hazai együttműködés esetében, ellátásuk céljából az igénybevételt a honvédelmi miniszter rendeli el.

bármely ügyeleti szolgálatot biztosító állami szervnél megtehetik.⁴⁵ Ezek a szervek kötelesek a bejelentést követően a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, szükség esetén a kormányügyeleti rendszer működtetéséért felelős szervet értesíteni.

3. Az elsődlegesen a Hvt.-n alapuló védelmi és biztonsági kötelezettségek

A Vbö. 6. §-a az elsődlegesen a Hvt. által szabályozott, két honvédelmi típusú kötelezettség vonatkozásában megismétli azt a közös alaptörvényi korlátot, hogy a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, illetve a honvédelmi munkakötelezettség egyaránt a hadiállapot fennállásának időszakára korlátozott lehetőség. A két kötelezettség Alaptörvény XXXI. cikke szerinti megfogalmazása ugyanakkor a lehetőség-minőség eltérő fokozatait jelenti: míg a honvédelmi munkakötelezettség vonatkozásában elvben elképzelhető annak elrendelése nélkül a hadiállapot lezajlása, a katonai szolgálati kötelezettség a kihirdetés tényéhez kapcsoltn külön döntés nélkül érvényesül, legfeljebb az az egyes hadkötelesekre mégsem terjed ki, mivel törvényi vagy kormányrendeleti szinten szabályozott mérlegelési okok miatt nem hívják be őket.

Megállapítható, hogy a katonai szolgálati kötelezettség, valamint a honvédelmi munkakötelezettség hadiállapothoz kötöttsége sajátos minőséget jelent a hadiállapot és a másik két különleges jogrendi időszak összevetésében: szükségállapotban e kötelezettségek alkotmányosan nem aktiválhatók, ezáltal – a veszélyhelyzet Kormány általi bevezethetősége mellett – további ellenérvet jelentenek a Csink Lóránt professzor által felvetett további különleges jogrendi egységesítési alternatívával szemben.⁴⁶

A Vbö. 7. § (1) bekezdése ehhez kapcsolva a polgári védelmi kötelezettség azonos időbeliségű sajátos érvényesülési formáit kimondja, hogy a három potenciálisan egyidejűleg érvényesíthető kötelezettség közül azonos személyre csak az egyik aktiválható.

Tekintettel arra, hogy a katonai szolgálati kötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség egyidejűsége csak hadiállapot idején merülhet fel, az idézett rendelkezés alkalmazhatósága némileg idealisztikusnak is tűnhet: mivel a katonai szolgálati behívhatósági feltételrendszer elsődlegesen alkotmányossági feltételekkel determinált Hvt. szabályainak tárgya, mérlegelési kérdés ténylegesen a polgári védelmi és a honvédelmi munkakötelezettség között marad, mivel a katonai szolgálatra behívás katonai célszerűségi szempontok, alkotmányos korlátok és egyéni választások összemérésének eredője önmagában is.

Ennek megfelelően például – női hadkötelezettség hiányában – katonai kiképzettséggel rendelkező hölgyek sem hívhatók be, csak önkéntes jelentkezés alapján reaktiválhatók alkotmányosan. Férfiak esetében ugyanakkor össze kell mérni az Alaptörvényben is nevesített fegyver nélküli katonai szolgálati alternatívát megnyitó lelkiismereti

⁴⁵ Ilyenek a készenléti segélyszolgálat (112), bármely rendőrségi, honvédelmi, hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, a területi kormányzati igazgatási szervek, az önkormányzati tűzoltóságok, a polgármesteri vagy a közös önkormányzati hivatalok.

⁴⁶ CSINK 2017.

ok megalapozottságát a katonai kiválasztást megalapozó kiképzettségi előélettel, ami adott esetben még háborús körülmények között is eredményezheti a szűk értelemben vett, harcolófókuszú katonai érdek diszpreferálását, különösen az utólagos emberi jogi felülbírálatosság körében megvalósuló szankcióként egy megtért személy esetében.⁴⁷

A védelmi és biztonsági érdek, különösen az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak összemérése így elsődlegesen abban mutatható ki, hogy a Hvt. csak a katonai szolgálatra behívhatóság elsődleges (abszolút jellegű, például életkori) kereteit rögzíti, a mérlegelési szempontokat érvényesítő mentességi körülmények felsorolását – a korábbi, megelőző védelmi helyzetre vonatkoztatható kiképzési hipotézisből⁴⁸ kiinduló honvédelmi törvénytől eltérően – már a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 20. §-a szabályozza.

Ezzel ellentétben a meghagyás⁴⁹ intézményrendszerének korábban kormányrendeleti súlypontú szabályozásának több eleme a Hvt.-be épült be. Idetartozik önmagában a fogalomban történt változás is: a Hvt. 3. § 22. pontja szerinti új definíció alapján a meghagyás már nem behívási akadály, hanem a korábbi foglalkoztatás helyétől való eltávolítás tilalma: nem akadályozza ugyanakkor annak lehetőségét, hogy az érintett korábbi munkahelyén katonai jogállási következményekkel teljesítse addigi tevékenységét, a katonai büntetőjogi szankciórendszer hatálya általi fenyegetettséggel kiegészülve. A Hvt. 23. alcíme és a kapcsolódó 1. melléklet a bevont szervezetek és szervezeteket – a nemzetbiztonsági szervezetekre vonatkozó sajátos rendelkezések mellett – három kategóriába osztja, ahol a fokozatosságot a bevont személykör konkuráló alkotmányos érdek miatti érinthetetlensége vagy a szervezetek honvédelmi feladatokhoz viszonyított részlegességének, illetve a törvényi vagy hatósági kijelölési módnak az egymásra vetítése adja.

A polgári védelmi kötelezettség, valamint a honvédelmi munkakötelezettség összevetése szempontjából a döntően hasonló jellegű munkatevékenység célja tér el: míg az első az alapvetően a létfenntartási feltételek biztosításának megváltozott hangsúlyaira reagáló közérdekű tevékenység, az utóbbi – a részben hiányos szabályozásból eredő bizonytalanságok mellett is – tartós altípusában a kötött munkaerő-gazdálkodással, ideiglenes altípusában pedig a honvédelmi célú erősítési munkálatokkal modellezhető. E vonatkozásban az eltérő célok összemérésének katonai szempontrendszerrel levá-

⁴⁷ Az Emberi Jogok Európai Bírósága honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos korábbi gyakorlatának értékelését lásd: TILL 2020: 164–188. Az EJEB Litvánia esetében a közelmúltban a polgári szolgálati alternatíva hiányát kifejezetten felrótta, lásd: ECHR Factsheet – Conscientious objection; és az EJEB 2. Tanácsa 2022. június 7-i, 51914/19. számú ítéletét a TELIATNIKOV v. LITHUANIA ügyben.

⁴⁸ A megelőző védelmi helyzet retrospektív értékelését lásd: KÁDÁR 2022: 65–90.

⁴⁹ A Hvt. 3. § 22. pontja szerint a fogalom az álláshelyhez, munkakörhöz „kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során a jogszabály vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatnak be”. E megváltozott fogalom tehát elvben nem akadályozza annak sem, hogy az érintett tevékenységét változatlan helyen és tartalommal, de katonai jogviszonyban és fegyelmi/büntetőjogi jogkövetkezmények által fenyegetve lássa el. A civil vagy katonai minőségben helyben tartás aktuális módjáról való döntés a hadiállapot szükségessége és arányossága további mérlegelési eleme lehet.

lasztott mérlegelése, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által beemelt további mérlegelési szempontok érvényesítése már értelmezhető a leszűkítően katonai szempontrendszer korrekciójaként. Mindezen honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos tárgyköröket részletesen a Hvt. III. fejezete tartalmazza.

3.1. A katonai szolgálati kötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése által determinált szabályozási teret elsődlegesen a Hvt. tölti ki tartalommal azzal, hogy a végrehajtási kormányrendeletének a szerepe a korábbi szabályozáshoz képest megváltozott. A katonai szolgálattal összefüggő alaptörvényi determinációk:

- a kihirdetett hadiállapothoz kötöttség (idő);
- a magyarországi lakóhellyel rendelkezés követelménye (leszűkítő feltétel, amelyhez képest a ténylegesen Magyarországon tartózkodás nem mérlegelt szempont);
- a nagykorúság (alsó határ relatív megfogalmazása, ténylegesen a kiskorúság kizártsága, amelyet a gyermekkatonaság tilalma miatt a házasságkötéssel történő életkor alatti nagykorúsítás ténylegesen nem érint);
- a magyar állampolgárság (a többes állampolgárság miatt esetlegesen a tényleges tartózkodási hely az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi III. törvény következtében jelentőséget nyerhet);⁵⁰ valamint
- a férfi biológiai nem követelménye (ez elsődlegesen a nők mentességét célozza, azonban a születési nem megváltoztathatatlansága ellenére a korábbi beavatkozás következtében a nyilvántartásban szereplő jogi tény és az identitás összeütközését eredményezheti).

Az Alaptörvény a lelkiismereti és vallásszabadság identitást meghatározó szerepére tekintettel a fegyveres katonai szolgálathoz képest tartalmazza a fegyver nélküli katonai szolgálati alternatívát, amelynek részletes engedélyezési és teljesítési szabályait a Hvt. is átveszi, ugyanakkor polgári szolgálati alternatíva – az abszolút megtagadáshoz hasonlóan – alkotmányosan nem megengedett opció az Alkotmány hatályvesztése óta. A szolgálati kötelezettséggel összefüggő szabályrendszer központi eleme a Hvt. 19. § (2) bekezdése, amely szerint „[a] hadkötelezettség általános kötelezettség, de a katonai szolgálatra alkalmas hadkötelesek közül katonai szolgálatra az Országgyűlés által meghatározott keretek között a Honvédség katonai szakmai igénye szerinti létszámú és összetételű állomány kerül hadkötelezettként behívásra”.

⁵⁰ Ez az egyezmény szabályozza a katonai kötelezettségeket a többes állampolgárság esetén. Megjegyzendő, hogy az egyezmény 21. cikk 3. pont g) alpontja alapján a mozgósítás elrendelése felülírja a 21. cikk szerinti mentesülési és beszámítási elveket, azaz bármely részes állam általi mozgósítás esetén a katonai kötelezettségekre vonatkozó egyezményi előírások nem kötelezők.

A megfogalmazás a kötelezettség általános minősége és a kiválasztás fókuszaltsága közötti átmenetet hivatott megragadni: bár valamennyi alaptörvényi korlátnak megfelelő férfi behívásának lehetőségét mérlegelni kell, a feltöltésre kerülő létszám változtathatósága mellett a kiválasztás mennyiségi és minőségi szempontjai a haderő katonaszakmai igényei által meghatározottak. E megfogalmazás teszi tehát lehetővé, hogy a kihívások mérlegelése alapján egyik lehetséges válaszként kihirdetett hadiállapot automatizmus végső soron a szükségesség és arányosság szempontjából mérlegelt módon kerüljön aktiválásra. Megfordítva ugyanakkor arra is lehetőséget biztosít, hogy – a különleges jogrendi szabályozás általános jellegzetességének megfelelően – a helyzet romlása esetén a kedvezmények és mentességek fenntarthatóságát ismételten mérlegeljék, a többi személyes honvédelmi kötelezettség aktiválhatóságára is visszaható módon.

A katonai szempontú mérlegelés következménye elsődlegesen, hogy a kötelezettség által érintett állományból először a különböző katonai igényeknek megfelelő sajátosságokkal rendelkező személykört választják ki, amely szempont közvetlen megjelenését a Hvt. 37. § (1) bekezdése szerinti két lehetséges felső korhatár eredményezi a katonai előélet függvényében: míg a kiképzetlen hadköteles (korábban: potenciális hadköteles) az 50. életéve betöltésének naptári éve végéig érintett a behívás lehetőségével az alkalmassága esetén hadiállapotban, a katonai előélettel rendelkező kiképzett hadköteles egészen az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig, ami jelenleg további tizenöt évet jelent.

A Hvt. 3. §-a ezzel összefüggésben ténylegesen a kiképzett hadköteles fogalmát rögzíti a 20. pontban, amelyhez képest a kiképzetlen hadköteles fogalma már csak egy negatív definíció. Ennek alapján a kiképzett hadköteles kategóriába sorolás ténylegesen egy tízéves időtartamot eredményez a katonai alapkiképzés vagy alapfelkészítés teljesíttetésének feltételével: az a katonai szolgálati viszony megszűnésének vagy megszüntetésének időpontjától – a felső korhatár el nem érése esetén – a jogviszony lezárását követő tizedik év végéig tart. Az abszolút határ tehát az öregségi nyugdíjkorhatár, a relatív pedig a tízéves intervallum.

Szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy a katonai alapkiképzés vagy alapfelkészítés megléte a kiképzetlen hadköteles kategóriából való átsorolást eredményezi, így például az önkéntes tartalékos katonai szolgálat teljesítése alkalmas a tízéves intervallum aktiválására,⁵¹ amelynek szempontjából nem az alapkiképzés vagy a katonai alapfelkészítés időpontja, hanem a katonai szolgálati viszony megszűnésének vagy megszüntetésének időpontja a releváns: az 50. életév betöltését követő december 31-i megszűnési időpontot így a tíz év letelte váltja ki.

Mindez ugyanakkor az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése alapján kizárólag a további feltételeknek is megfelelő férfiakra vonatkozhat. A nők szolgálatra jelentkezése önkéntes jelentkezés alapján lehetséges ugyan, de a kötelezettségi alakzat esetükben

⁵¹ A kiképzettség tízéves vétele ugyanakkor csak a valamilyen katonai jogviszonyhoz kapcsolódik: rendvédelmi szerv hivatásos vagy szerződéses jogviszonyában, valamint polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományában töltött időszak záró napja ebből a szempontból lényegtelen az esetleges áthelyezéssel folyamatos szolgálat lehetősége ellenére is, a katonai szempontból esetleg releváns mélyebb kiképzés ellenére is. A katonáiból rendőrségi tűzszerésszé áthelyezett személy rendőrségi időszakában a tíz év fogy, fordított esetben el sem kezdődik annak számítása.

hiányzik, esetleges katonai kiképzettségük ebből a szempontból irreleváns. Másképpen fogalmazva: hadiállapotban sem lehet alkotmányosan kiterjeszteni a nőkre a hadkötelezettséget az Alaptörvény XXXI. cikkének módosítása nélkül, igénybevételük csak polgári védelmi kötelezettség vagy honvédelmi munkakötelezettség formájában merülhet fel.⁵²

Kivételes esetben ugyanakkor a hadkötelezettség bevezetése a nők egy csoportja esetében is – korábbi beleegyezésükre hivatkozással – kötelezettségi szituációt eredményez: a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény 3. §-ának (2) bekezdése esetében a törvény hatálybalépése óta adott az a lehetőség, hogy a honvédelmi alkalmazott a hadkötelezettség beállta mint automatikusan bekövetkező feltétel folytán nemétől függetlenül tényleges katonai állományba kerül át.⁵³ E rendelkezés tartalmát a különleges jogrendi időszakok felülvizsgálata során a megelőző védelmi helyzet megszűnésének lehetőségével összevető jogalkotó a Magyar Honvédség működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXIII. törvény előkészítése során azzal a dilemmával szembesült, hogy a korábban hatályos szöveg a békeidőszaki katonai kiképzést nem tette lehetővé a honvédelmi alkalmazottak esetében. Hadiállapotban ugyanakkor jogállásuk átfordulása így a régi szabályok szerint katonai kiképzés nélkül is katonai minőségük aktiválását, tehát katonai célponttá válásukat eredményezte volna automatikusan. A túlélésük biztosítása érdekében ezért a békeidőszaki kiképzés lehetőségét meg kellett nyitni a jelentős mértékben nőkkal feltöltött honvédelmi alkalmazotti csoport esetében. A szabályozás 2023. január 1-jén bekövetkezett módosítása ugyanakkor annyiban nyitott, hogy a békeidőszaki kiképzés mélységét nem határozza meg: abba például ugyanúgy beleférhet a teljes alapkiképzés megvalósítása a honvédelmi alkalmazottak esetében, mint a fegyverismeret „száraz begyakorlása” szintjénél történő lezárás éleslövészet nélkül. E két alternatíva másképpen mérlegeli a hadiállapotú túlélés és a békeidőszaki veszélyesség követelményeit: a végrehajtási szabályozás során mindkét

⁵² A nemi szerepek hagyományos felfogásán alapuló, még az Alkotmány időszakában visszaigazolt pozitív diszkriminációs szempontok kapcsolódó mérlegelésével összefüggésben lásd erről részletesebben a 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/6. pontját: „Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nők hadkötelezettségének megszüntetése önmagában nem jelenti azt, hogy egy Alkotmányban foglalt állampolgári kötelezettség tekintetében tartalmazna alkotmányellenes, hátrányos megkülönböztetést a törvény. Az Alkotmány 70/H. §-a ugyanis az állampolgárok honvédelmi kötelezettségét írja elő. Nem sérti azonban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a törvényhozó a honvédelmi kötelezettség körébe tartozó részkötelezettségek meghatározásakor tekintetbe veszi a női nem sajátosságait, valamint azt a történelmileg kialakult hagyományt, amely szerint a hadviselés a férfi nem képviselőinek feladata. Lényegében ezt tette a honvédelmi törvény is, hiszen miközben a hadkötelezettséget a férfiakra korlátozta, nem mentesítette a női nem képviselőit a honvédelmi kötelezettség egyéb elemeinek teljesítése alól. A nők ilyen pozitív diszkriminációja tehát nem sérti az Alkotmány 66. §-át, az ennek megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.”

⁵³ 2018. évi CXIV. törvény 3. § (1)–(2) bekezdés: A honvédelmi alkalmazott kinevezésében vállalja a honvédelmi szervezet feladatkörébe tartozó közszolgáltatások végrehajtását, valamint azt, hogy a honvédelmi alkalmazottak részére tartott, éves kötelező honvédelmi továbbképzéseken részt vesz, a honvédelemért felelős miniszter rendeletében [...] meghatározottak szerint.

(2) A honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően önkéntesen vállalhatja, hogy a hadkötelezettség bevezetését követően tényleges katonai szolgálatot teljesít. Ebben az esetben a honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben meghatározott továbbképzésen felül a katonai szolgálathoz szükséges kiképzésen, illetve felkészítésen is köteles részt venni.”

szempontot mérlegelni szükséges, a férfiak szempontjából a kiképzett hadköteles minőség vonatkozásában is értékelhető értelmezési tartományt eredményezve.

A férfiak esetében ugyanakkor általános jelleggel a korábbi, alapvetően a békeidőszaki hadkötelezettség kivezetéséhez kapcsoltnak létrejött, és elsődlegesen felkészülési időszakként tervezett megelőző védelmi helyzet kiválása további következményekkel járt a hadkötelezettség szempontjából. Egyes, korábban különleges jogrendi felkészülésként tervezett, döntően adminisztratív eljárásokat is a hipotetikus idővonalon a hadiállapot kihirdetéséről való döntést megelőző időszakokra kellett áttevni. Ebből a szempontból nyerhet jelentőséget az Alaptörvény 54. cikke szerint a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezése és a kihirdetésről szóló országgyűlési döntés közötti, szélsőséges esetben akár hatvan napig eltartó időszak.⁵⁴ ezalatt a katonai nyilvántartásokat aktualizálni kell, és minden előkészítő cselekmény megvalósítható a tényleges bevonultatás kivételével.

A Hvt. az alanyok elkülönítésére a 3. § 7. és 8. pontja alapján a korábban általánosan használt *hadköteles* kategóriája mellett bevezeti a *hadkötelezett* kategóriáját, ahol az első fogalom az Alaptörvény szerinti leszűkítő kritériumoknak (magyarországi lakóhely, nagykorúság, magyar állampolgárság megléte és férfiként rögzített nemiség) való megfelelést jelenti, lényegében a korábbi potenciális hadköteles fogalmának átvételével, a hadkötelezett viszont a hadiállapotban tényleges katonai szolgálatra behívott hadkötelest jelenti. A szűkebb fogalom hatálya alá kerülés nem önmagában a behívási időponthoz, hanem a törvény 39. §-ának (6) bekezdése alapján a katonai igazgatási szervtől a szolgálatteljesítés helyéül kijelölt honvédelmi szervezet képviselője általi átvétel megtörténtehez kötődik: ettől az időponttól kezdődik a hadkötelezett katonai szolgálata. Minden ezt megelőző tevékenység a hadkötelesre, nem pedig a hadkötelezettre vonatkozatható, mivel csak a hadkötelezett teljesíti ténylegesen az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése alapján valamely formában katonai szolgálati kötelezettségét és szigorúan csak hadiállapotban.

A Hvt. III. fejezete a honvédelmi kötelezettségek és mentesülések rendszerét a 13–29. alcímben foglalja össze. Ennek során a 13. alcím szerinti 19. § a hadkötelezettséget az Alaptörvény szerinti katonai szolgálati kötelezettség és a járulékos kötelezettségek, az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettségek összefoglalásaként határozza meg azzal, hogy a (4) bekezdés a behívás lehetőségét a hadiállapot Kormány általi kezdeményezését követő időszakra, de kizárólag a hadiállapot kihirdetését követő fordulónapra korlátozza, biztosítva ezáltal a kihirdetés időpontjához képest a behívott hadkötelesek késedelem nélküli rendelkezésre állása és az alaptörvényi szolgálatteljesítési feltétel összhangját.

A 14–16. alcím a három járulékos kötelezettség egymásra épülő, a katonai igazgatási szervek megkeresésétől induló folyamatát a kiképzett vagy kiképzetlen hadköteles

⁵⁴ E feltétel megvalósulása szempontjából a köztársasági elnöki helyettesítési jogkör lehetősége kizárható: nem az Országgyűlés akadályoztatásáról van szó, pusztán a szükséges nagy kétharmados szavazás valószínűsíthető sikertelenségéről, amikor a „mérleg nyelvét” jelentő képviselők informális meggyőződése áll a fókuszban a biztosan támogató kormánypárti szavazatok jelenlétének biztosítása mellett.

minőség szerint differenciált felső korhatárt be nem töltött hadköteles irányában határozza meg, a szolgálatteljesítés szempontjából releváns adatok pontosítása, végső soron a katonai szolgálatra való alkalmasság beazonosíthatósága és a szolgálati beosztásra tervezhetőség érdekében.

Az *adatszolgáltatási kötelezettség* 20. § szerinti főszabálya elvben béke időszakában a katonai igazgatási intézményrendszer mérlegelése alapján aktiválható azzal, hogy a (2) bekezdés szerint a külső katonai kihívások értékelése függvényében a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése, valamint a honvédelmi válsághelyzet aktiválása az adatszolgáltatási kötelezettség irányát befolyásolja. A járási hivatal irányába kiegészített adatközlési kötelezettség ugyanakkor szintén hivatali megkereséshez kötött, nem pedig a feltétlenül meghatározott kormányzati válságkezelési döntés automatikus következménye.

A *bejelentési kötelezettségre* vonatkozó 15. alcím az adatszolgáltatási kötelezettség által érintett adatok frissítését szolgálja fő szabályként, ugyancsak megkeresés alapján. A 21. § (4) bekezdése ugyanakkor a hadiállapot kezdeményezése, illetve a honvédelmi veszélyhelyzet elrendelése következtében feltétlenné és automatikussá teszi a mentesítés által nem érintett hadkötelesek bejelentési kötelezettségének teljesítését a katonai igazgatási szerv irányába a változásokat igazoló okiratokra is kiható módon.

Az adatbázis kialakítását és frissítését követően azok ellenőrzését és egyeztetését szolgálja a 16. alcím szerinti *megjelenési kötelezettség*, amely az alkalmassággal összefüggő szakorvosi vizsgálatokra, valamint az okiratok átadás-átvételére is kiterjedő módon – a 23. § szerinti akadályoztatás kivételével – önhiba esetén a 22. § (4) bekezdése alapján rendőrségi elővezetéssel is kikényszeríthető kötelezettség a megadott hely és időpont vonatkozásában. Utóbbi esetben a rendőrségi intézkedés és a büntetőjogi fenyegetettség összemérése során az az elsődleges érdek, hogy az érintett kis mértékű ellenállása kötelezettségével szemben ne eredményezzen kriminalizált szituációt: csak akkor válik a cselekmény büntetőjogi tényállássá, ha az már a katonai szolgálatot ellehetleníti.

A 17–19. alcím a katonai szolgálatra való alkalmasság szűrésének részletes eljárásrendjét tartalmazza annak érdekében, hogy a 26. § (1) bekezdése szerinti nyilvánvaló alkalmatlansági okokkal érintett személyek lehetőleg minél előbb kizárhatók legyenek a hadkötelezettség aktiválása során, csökkentve egyaránt az érintettek adminisztratív terheit, illetve a kritikus időszakban a katonai igazgatás ügyterhét. A katonai szolgálatra előzetes tervezhetőség szempontjából a 26. § (2) bekezdése alapján a súlyos fogyatékossága miatt mentesített hadkötelest a határozat kézbesítésével tájékoztatni kell, mivel a további szolgálatteljesítésre tervezési folyamat rá már nem vonatkozik. Ezzel szemben a 24. § alapján a kiképzett hadkötelesek esetében a katonai intézményrendszer szempontjából a kitüntetett figyelem fennmarad azzal, hogy az alkalmasságot érintő érdemi romlás következményét kell csak az adatbázisba beépíteni.

A katonai szolgálatteljesítésre tervezés szempontjából a kiképzett hadköteles katonai beosztásra jelölése, valamint behívási időpontjának és helyének rögzítése az alkalmasság, a személyes adottságok és képzettség alapján főszabályként a 29–30. § szerinti egyszerűsített eljárásban, személyes megjelenés nélkül valósul meg, kivéve, ha az érintett kéri

a személyes megjelenésével történő tervezést, például a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése érdekében.

A katonai szolgálati kötelezettség alkotmányossági szempontból kiemelt jelentőségű eleme az Alaptörvény XXXI. cikkének (3) bekezdése szerinti fegyver nélküli katonai szolgálati opció elérhetősége. Míg a Hvt. 35. §-ának (1) bekezdése szerint a „fegyveres katonai szolgálat célja a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése”, ehhez képest a (2) bekezdésben szabályozott fegyver nélküli katonai szolgálat jelentősége katonai szempontból csak kiegészítő, bár esetlegesen életmentő lehet. E szolgálat célja „a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés”, amelybe a katona-egészségüggyel kapcsolatos tevékenység akár harctéri életmentés minőségében is beletartozhat.

A fegyver nélküli szolgálat vállalása és engedélyezése tehát nem eredményezi automatikusan a haderő veszélyes tevékenységeitől való távoltartást, azonban a célirányos felkészültség a túlélés esélyeit erősíti. A szabályozás célja összességében annak biztosítása, hogy a komoly lelkiismereti konfliktus által érintettek számára biztosítson az intézményrendszer alternatívát, a hadiállapot katonai szolgálat „megúszásának” lehetővé tétele fel sem merülhet. Az arányos közteherviselés itt is szempont: lelkiismereti konfliktus hiányában a fegyver nélküli szolgálat ellátása nem preferenciális kérdés: az államot ért biztonsági kihívás kezelhetősége érdekében elrendelt állampolgári kötelezettség szempontrendszerébe – ellentétben a békeidejű hadkötelezettséggel – a kényelmi szempontok preferálása már nem férhet bele.

Ennek következtében a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 20. §-a szerinti behívási akadályok rendszere a fegyveres és a fegyver nélküli katonai szolgálat szempontjából gyakorlatilag egységesen értelmezhető, mivel a fegyver nélküli szolgálat kérdése csak ideiglenes mentesség formájában, az elbírálás időszakára jelenik meg. A Hvt. 36. §-ának (4) bekezdése szerinti további szigorító szabály, hogy a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése esetén annak megkezdése érdekében az érintettet tizenöt napon belül be kell hívni. A szabály ugyanakkor a behívás azonnaliságáról vagy esetleges fordulónapjáról nem rendelkezik, így az ütemezhetőség vonatkozásában biztosít némi mozgásteret.

Az absztrakt engedélyezési eljárások elkerülése érdekében a Hvt. 42. § (1) bekezdésének rendelkezése a fegyver nélküli szolgálat engedélyezésének kezdeményezését időben korlátozza a katonai szolgálat tervezésének időszakára. A 27. alcím szerint a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezésére irányuló eljárásrend minden esetre az eljárás gyors lefolyását biztosító jogorvoslati rend mellett tartalmazza az időközbeni fegyveres szolgálatra igénybevétel tilalmát (mint nem orvosolható jogsérelem kizárását), valamint a lelkiismereti konfliktusra hivatkozás komolyságának vélelmét, az ellenbizonyítási terhet a hadkiegészítési intézményrendszerre hárítva a 43. § (2) és (3) bekezdése szerint. Nem változott tehát a lelkiismereti ok kiterjesztő értelmezésének kötelezettsége, a valóság bizonyítása során azonban az érintett a konkrét ok megvallására és legalábbis

valószínűsítésére felhívható. Utóbbi cáfolata során a katonai igazgatási intézményrendszer ellenérdekeltsége végső soron a bírósági jogorvoslat útján nyer külső mérlegelést.

A katonai szolgálatra behívás szabályait részletező 21. alcím szerint a Hvt. fenntart jogállamisági okokból formakötött döntési jogköröket, amelyek a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését követően aktiválhatók:⁵⁵ ennek hiányában a behívásra tervezhető létszám és a behívási időpont rögzítésének hiánya nem eredményez jogalkotói mulasztást a miniszteri rendeleti tárgykör, illetve a befogadó honvédségi szervezetek véglegesítése is ebben az időszakban rögzítendő feladat a 36. § (1) bekezdése szerint.

A behívási akadályok rendszere a Hvt. 37. §-a alapján abszolút jellegű törvényi elemekből és kormányrendeletben meghatározott további mérlegelési szempontokból áll. E vonatkozásban az (1) bekezdés szerinti alsó korhatár és a korábban érintett – kiképzettségfüggő – felső korhatárok is a nagykorúsági feltétel életkori körülírásainak tekinthetők annak mérlegelésével, hogy a gyermekkatonaság abszolút jellegű, nemzetközi jogi eredetű tilalma és az idősebb kor limitáltabb katonai hasznossága összességében egy életkor alapú fókusz eredményez a katonai szolgálati kötelezettség szempontjából. Minden további szempont – ellentétben a más hadiállapoti személyes honvédelmi kötelezettségek tervezési keretfeltételt eredményező mentességi szempontrendszerrel – kormányrendeleti mérlegelés elemévé vált, végső soron ideértve a törvényben egyébként hivatkozott alkalmatlansági kérdéseket is. Utóbbi szempontnak ugyanis lehet olyan értelmezési tartománya, amely látszólagos abszolút minősége ellenére a háborús körülmények között elveszíti méltánylást érdemlő jelentőségét.

A Hvt. Vhr. 20. §-a – részben a korábbi hadkötelezettségi gyakorlat szempontrendszerének továbbéléseként – gyermekszámmal és ellátási kötelezettséggel járó hozzátartozói és gondnoksági szempontokat, képviseleti demokráciával összefüggő tevékenységeket és jelöltségeket, a haderővel és a rendvédelmi szervekkel, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokkal összefüggő tevékenységeket, korábban a polgári szolgálat letöltöttségét, illetve folyamatban lévő engedélyezési eljárás időigényét mérlegeli a büntetőjogi előélet egyes konkuráló érdekei mellett.

Mindezek szempontjából rögzíthető ugyanakkor, hogy nem méltányolható az aránytalanul enyhe kötelezettségi oldal katonai szolgálat javára történő hivatkozása: végső soron az egyes alapvető állami intézményrendszerek, ideértve a családot is, működésbiztonsági érdekét az azt kiváltó alternatívák elérhetőségével mérik össze, ahol az ütköző érdekek közül az erősebb kihívást kezelő érdek megvalósíthatóságát csak befolyásolja a konkuráló érdek, de az önmagában nem eredményez abszolút érdekű mentesülést.

Ezért tartalmaz az új szabályozás mentességet a korábban elrendelt gondnokság szempontjából, és zárja ki például a háborús körülmények között vélelmezhetően tömegessé váló potenciális gondnoksági helyzetek „menekülési útvonalát”. Ebből a szempontból sem eredményezhet mentességet önmagában a büntetett előélet: egy esetleg különös vissza-

⁵⁵ A kezdeményezési időszaki szabályozás a részletes felhatalmazottság keretei között érvényesül. Ezzel szemben a kihirdetett hadiállapot hatálya alatt a Hvt. szabályai sem védettek az esetleges különleges jogrendi kormányrendelet eltérő szükségességi és arányossági szempontjaival szemben. E szempontból a Hvt. rendszerének leírása eltérést megengedő szabályozási vélelemként, nem pedig abszolút érvényesülésre törekvő keretrendszerként írható csak le.

esőként elkövetett alacsony tárgyi súlyú cselekmény elkövetése sem lehet mentesülési szempont a katonai szolgálat szempontjából, ellentétben egy állam elleni bűncselekmény jogkövetkezményeivel. Az összemérés időközben megvalósuló feltételeinek a katonai szolgálat teljesítésével való összemérését ugyanakkor a Hvt. 40. §-a a szolgálat – hozzátartozó által is kezdeményezhető – félbeszakítása, a 41. §-a pedig a katonai szolgálatból való leszerelés vonatkozásában rögzíti.

3.2. A honvédelmi munkakötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikk (4) bekezdése által determinált szabályozási teret elsődlegesen a Hvt. tölti ki tartalommal azzal, hogy a törvény maga is utal további szabályok szükségességére a 109. §-ban szereplő határidő tűzésével.

Az alaptörvényi determinációk:

- a hadiállapothoz kötöttség (idő);
- a magyarországi lakóhellyel rendelkezés (a szolgálati kötelezettséggel azonos értelemben);
- a nagykorúság (a szolgálati kötelezettséggel azonos értelemben); valamint
- a magyar állampolgárság (a szolgálati kötelezettséggel lényegében azonos értelemben, de többes állampolgársági eltérési lehetőség nélkül).

Az elsődleges alaptörvényi determináció tehát nemek szerinti különbségtételt – ellentétben a katonai szolgálati kötelezettséggel és hasonlóan a polgári védelmi kötelezettséghez – nem tartalmaz. Ennek következtében a szabályozás esetleges alkalmazása során az életkor szerinti különbségtételen túl valószínűsíthető a nők nagyobb arányú részvétele amellet, hogy a polgári védelmi kötelezettségek egészségügyi szegmense is a nők fokozottabb igénybevételét valószínűsíti.

E ponton szükséges arra utalni, hogy a polgári védelmi tevékenység fegyveres összecsapások időszakában érvényesülő eltérő prioritásait szintén a Hvt. határozza meg a 45. §-ban. Ez a sajátos, korábban már érintett időbeliségi formula jog- és tényhelyzetek összefoglalására törekszik: ebből a szempontból a különleges jogrendi kategóriarendszerről leválva a kihirdetett hadiállapot mellett a kezdeményezési időszakot és a váratlan támadás elhárításának időszakát is bevonja a Hvt. 3. § 6. pontja szerinti fogalom meghatározás, mivel a kiváltó események körében ténylegesen már merülhetnek fel fegyverhasználattal járó cselekmények, amelyek például a védekezés polgári védelmi feladatait is átértékelik.

A honvédelmi munkakötelezettséget leíró 44. § töredékesnek minősíthető, mivel nem lép túl a honvédelmi munkakötelezettség kategorizálásán és alapvető mentességi szabályain. Konkretizálja ugyanakkor a Hvt. a honvédelmi munkakötelezettség célját az ország működőképességének fenntartását és helyreállítását megjelölve, amely összességében egy elég általános jellegű és a honvédelem katonai céljánál lényegesen kiterjesztőbb értelmezési tartományt határoz meg.

Mindez összevethető a polgári védelmi kötelezettség Hvt. 29. alcíme szerinti fegyveres összeütközések időszakában érvényesülő fókuszterületeivel, amelyek a figyelemfelhívás és tájékoztatás eszközrendszerétől az atipikus védelmi szabályok érvényesítésén át az adminisztratív folyamatoktól a konkrét mentesítési és ellátási szakfeladatok tervezéséhez, készletképzéséhez és megvalósításához kapcsolódnak azzal, hogy az ezekre való felkészülést sajátos békefeladatként szabályozták. A Hvt. 45. §-a e vonatkozásban a Vbő. 8. §-a (4) bekezdésének értelmezési tartományát részletezi.

A honvédelmi munkakötelezettségre vonatkozó törvényi tipológia szerint megengedett annak tartós vagy időleges elrendelése, amelyekben – a képességekhez és egészségügyi állapothoz mérten arányosítva – fizikai vagy szellemi munka ellátása érdekében jelölhető ki munkahely a 44. § (1) bekezdése szerint kormányrendeleti részletes szabályozás mellett. Ehhez képest a Hvt. 109. §-a – szervesebben kapcsolódva az Alaptörvény XXXI. cikkének (4) bekezdéséhez – törvényjavaslat előkészítését és rendszeres felülvizsgálatát irányozza elő a részletes szabályozás érdekében. A meglehetősen töredékes 44. §-ból az következik, hogy a honvédelmi munkakötelezettség időleges altípusával szemben a fegyveres erőnél, rendvédelmi szervnél vagy nemzetbiztonsági szolgálatnál történő szolgálatteljesítés, illetve munkavégzés előnyt élvez, valamint a törvényben szabályozott mentességeket kizárólag az időleges honvédelmi munkakötelezettségre rögzítik, a tartós változatra viszont a szabályozás lehetősége az alaptörvényi feltételrendszeren belül nyitott.

Abban az esetben, ha a honvédelmi munkakötelezettség tartós változata ténylegesen a kötött munkaerő-gazdálkodást, tehát a felmondási tilalmat és a békeidőszaki munkavégzésből eredő kötelezettségek megszegésének büntetőjogi szankcionálását jelenti, az ezt kiegészítő időleges honvédelmi munkára kötelezés a *sui generis* alkotmányos kötelezettség súlypontja. Mindez ugyanakkor azt is eredményezi, hogy a békeidőszaki munkavégzés feltételeinek szigorításával összefüggésben nem lennének értelmezhetők a mentességek, mivel a tevékenység ellátására való békeidőszaki alkalmassághoz képest hadiállapotra nem is lenne értelme további kizáró okokat nevesíteni.

Az időleges honvédelmi munkakötelezettség ezzel szemben a napi tevékenység időszakán kívül megjelenő közérdekű tevékenységre kötelezés, amely fogalmilag csak a szabadidő rovására érvényesülhet a napi rendes munkaidőn túl. A 44. § (2) bekezdése szerinti mentességek erre is figyelemmel értékelik a munkaképtelenséget és 65 év feletti életkort, a várandósságot, a gyermek ellátását hároméves koráig, a közös háztartásban élő, ápolásra/gondozásra szoruló közeli hozzátartozó egyedüli ápolását, illetve kiskorú gyermek egyedüli eltartását, valamint törvényi vélelemként a papi hivatások gyakorlását, valamint a közérdekű mentesítést.

Zárógondolatként ismételten utalni kell arra, hogy a honvédelmi munkakötelezettség bevezetése hadiállapot esetében sem feltétlen szükségszerűség, így azt nagy valószínűséggel a Vbő. 6. §-ában azt megelőzően szereplő személyes kötelezettségek alkalmazása megelőzi. Abban az esetben azonban, ha a polgári védelmi kötelezettséghez olyan mentességi ok társul a Vbő. szabályai szerint, amely a honvédelmi munkakötelezettség szempontjából nem beazonosított, végső soron utóbbi aktiválása az időleges kötelezettség vonatkozásában elvben felmerülhet.

4. Összegzés

A Vbö. II. fejezete – túllépve a korábbi honvédelmi törvények és az azokból alkotmányos szintre emelt Alaptörvény XXXI. cikkének szabályozási elvein – az Alaptörvény által biztosított mozgástérben újraértékelt a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerét az egyes kötelezettségek alkalmazhatóságának összehangolására törekedve.

Tekintettel arra, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozások szabályozása szintén a Vbö. sarkalatos szabályozási részeleme, végső soron a kötelezettségek és jogkorlátozások egységes szemléletű szabályozása valósulhatott meg az Alaptörvény szabályozási megoldásaira tekintettel, annak végrehajthatósága érdekében. Lényegileg megszűnt tehát a kötelezettségek korábbi szabályozási kettőssége, amely a katasztrófavédelmi és a korábbi honvédelmi törvényben jelent meg.

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kötelezettség-rendszer egységesítésének körében ne lehetne további célokat kitűzni, mint például a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kétfajta elrendelési intézményrendszerének közelítését. A két igazgatási alrendszer elválasztottságának fenntartása abban az esetben indokolt, ha azok redundáns rendszerként alkalmassá tehetők egymás kiváltására is. Ennek hiányában az eltérő adatbázisok hordozzák a kettős igénybevételi igény összeütközésének veszélyét.

Irodalom- és forrásjegyzék

- Az alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből (2001). *Fundamentum*, 4. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-4-13.pdf>
- BERKI Imre (2014): A magyar polgári védelem történeti áttekintése. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 24(35–38), 15–24. Online: <https://doi.org/10.31627/RTF.XXIV.2014.35-36-37-38N.15-24P>
- CSINK Lóránt (2017): Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum – Aequum – Salutare*, 13(4), 7–16. Online: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
- ECHR Factsheet (2024): *Conscientious Objection*. Online: www.echr.coe.int/documents/fs_conscientious_objection_eng.pdf
- EJEB 2. Tanácsa 2022. június 7-i, 51914/19. számú ítélete a Teliatnikov v. Lithuania ügyben. Online: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-217607%22%5D%7D>
- KÁDÁR Pál (2022): A különleges jogrendi szabályrendszer reformja. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 10(3), 65–90. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_3_065-090.pdf
- KOZÁK Attila – HORNYACSEK Júlia (2012): A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében. *Bolyai Szemle*, 21(2), 157–184.
- TILL Szabolcs (2020): Asterix és az európai munkaidő-szervezés. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8(1), 159–213. Online: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

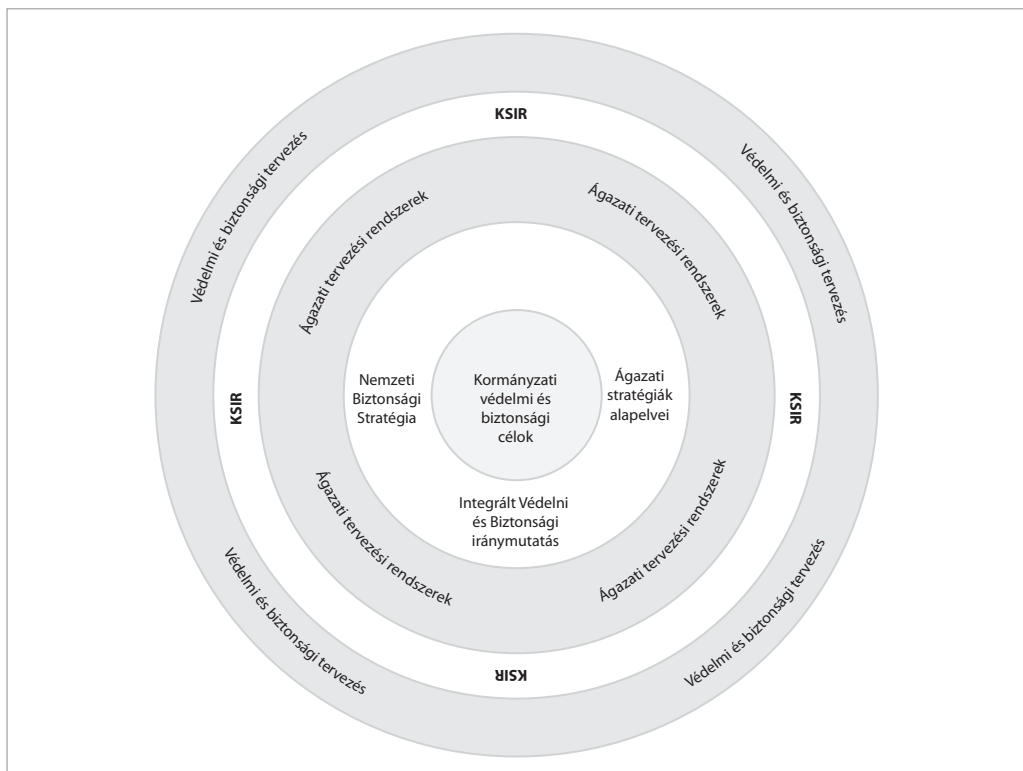
1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól
- 46/1994. (X. 21.) AB határozat
- 50/2001. (XI. 29.) AB határozat
- 3528/2021. (XII. 22.) AB határozat
- 3214/2023. (V. 5.) AB végzés
- Ministeri indoklás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez, Indokolások Tára 83. szám, a Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1.

V. A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete

1. Bevezetés – a kormányzati szinten irányított tervezés alapjai

A feladat- és költségtervezés legfontosabb szabályait a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szabályozza. Valamennyi tárcának e szerint a szabályzó szerint kell végeznie a kapcsolódó tervezési feladatokat, valamint a meghatározott kötelező dokumentumok előállítását.

Mivel a tárcáknál készülő terveket egy pontosan kialakított dokumentumhierarchiába és információalagra tervezték helyezni, ezért a rendelet meghatározott néhány kötelező elemet, amelyek alapul szolgáltak az egységesített tervezési rendszer működéséhez.



1. ábra: A kormányzati stratégiai irányítás rendszere (KSIR) és a védelmi és biztonsági tervezés kapcsolata
Forrás: a szerző szerkesztése

A kormányzati stratégiai irányítási rendszert (KSIR) valamennyi tervezési feladatban alkalmazni szükséges, amely mellett a védelmi és biztonsági tervezés rendszere¹ és az annak részletszabályait meghatározó a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a KSIR rendszer irányelveit is integráltan kezeli.

2. A NATO-tervezés és a reziliencia kapcsolata a védelmi biztonsági tervezés rendszerével

A szövetségi tagságból adódó (védelmi tervezési és NATO-műveletekben történő részvételből származó) kötelezettségek² olyan feladatokat rónak a hazai képességfejlesztési folyamatra, amelyek jelentős mértékben determinálhatják mind a források egy részét, mind a képességfejlesztés kvalitatív és kvantitatív mutatóit, valamint a fejlesztési folyamatok ütemét. Pontosabb értelmezés szerint, a források egy részének determinációja jelenti az olyan képességekre allokált forrásokat, amelyeket kifejezetten a NATO-nak felajánlott erők speciális (szövetségi erőkkel kompatibilis) katonai képességeinek fejlesztésére vagy adott műveletben történő részvételre, műveletben tartásra használnak fel, továbbá a civil szférát is érintő képességfejlesztési ajánlásokat is tartalmaznak. Ezen forrásszükségletek általában olyan mértékűek, amelyekkel külön tervezés során szükség-szerű számot vetni, valamint úgy célszerű illeszteni a védelmi tervekbe, hogy lehetőleg mindig elérhetőek legyenek, és az általuk megvalósítandó képességek illeszkedjenek az ország védelmi terveiben meghatározott rendszerekhez.

A tervezést befolyásoló hatások (képességekvetelmények) jelentik mindazon képességek kialakítását, fenntartását, amelyeket a NATO védelmi tervezési rendszerében (NDPP) alakítanak ki, országspecifikusan allokálnak, és a NATO kötelekében végrehajtott műveletekben való egységes követelményrendszerbe foglalt együttműködési feltételeket biztosítják. Gyakorlatban ez úgy realizálódik, hogy a NATO a tervezési rendszerében megállapítja az adott ország műveletekhez való mennyiségi hozzájárulási kötelezettségét, és meghatározza mindazon képességekvetelményeket, amelyek a kvalitatív képességeket jellemzik. Mindezekon túl az NDPP megszabja a kért képességek strukturális feltételeit és követelményeit is az optimális alkalmazhatóság érdekében. Ebben nincs különbség a Szövetség által javasolt vagy kért civil képességek terén sem, mert hasonló mutatókkal jellemzik, mint a katonai képességeket, eltérés csak az alkalmazási környezetben vagy a műveletintenzitásban jelenhet meg.

Szükséges számolni a NATO részére biztosítandó képességek időbeni követelményével és tervidőszaki ütemezésével is, hiszen a Szövetség szigorú feltételeket szab a tagországok számára a teljes műveleti képesség és az alkalmazhatóság kezdő időpontjának

¹ Vbő. III. fejezet.

² 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.

elérésében. A képességek fejlesztésének tervezését, tervezett ütemének betartását, végrehajtását, valamint a képesség alkalmazhatóságát a Szövetség folyamatosan ellenőrzi, és arról jelentést tesz az Észak-atlanti Tanács részére.

Mindezeket figyelembe véve fontos számba venni a NATO védelmi tervezési rendszerében zajló folyamatokat és az azokban generált követelményeket és ezzel a védelmi és biztonsági tervezési rendszerben folytatott tervezési tevékenységre gyakorolt, már a korábbiakban más rendszer üzemeltetésénél tapasztalt vagy várható hatásait. Fontos kiemelni, hogy a Szövetség nem csak kifejezetten katonai képességekre fókuszál, a tervezési rendszerében nagy számban fellelhetők a nem katonai képességekkel kapcsolatos követelmények is.

A NATO tervezési rendszerében generált követelményeket szükségszerű a nemzeti képességek kapcsán is megjeleníteni, azokat javasolt mind a civil, mind a katonai képesség tervezésének adott lépéseibe integrálni. Ez a folyamat nemcsak azért fontos, mert a sikeres feladatellátáshoz nélkülözhetetlen képességszükségleteket szolgáltat, hanem a követelményrendszer egy megalapozott nemzetközi személyzet által kidolgozott, műveleti tapasztalatokon nyugvó információsomagon alapszik, amely alá van támasztva részletes szabályzókkal, technikai utasításokkal, szabványokkal, ezzel is segítve a tervezést végrehajtók munkáját. Az NDPP által szolgáltatott adatok alapján pontosan megállapítható, hogy mikor szükséges beavatkozni és adatokkal táplálni a nemzeti tervezési rendszert, és hogyan célszerű alakítani a haderőt, továbbá hogyan szükséges meghatározni a haderőképet (mint elérendő célt) a tervidőszak végére. NATO-tagságunk révén felelősek vagyunk a műveletekben együttműködő, együtt harcoló szövetségeseinkért is, aminek egyik kulcsa az azonos követelmények szerint felszerelt, kiképzett, szervezett részt vevő erők biztosítása.

Természetesen ez akkor működik optimálisan, ha a velünk együttműködő szövetséges nemzetek is így azonosítják a szövetségi tagság fogalmát, valamint az abból származó kötelezettségeket, elvárásokat. Másrészről megjegyzendő, ha egy adott ország nem teljesíti a NATO által kért kvalitatív képességeket, akkor azt más nemzetnek kell pótolni (ami feszültségeket szülhet), valamint ha nem teljesíti az adott ország a kvantitatív képességek követelményeket (például felszerelés, kiképzettség), akkor csak korlátozott műveletekre lesz alkalmas, esetleg műveletek végrehajtását csak limitált feltételekkel tudja teljesíteni. Mindamellet az sem szabad elfelejteni, hogy a Szövetség haderőfejlesztési célkitűzései megfelelő tervezéssel és politikai szintű érdekérvényesítéssel minden esetben összhangba hozhatók a nemzeti érdekeinkkel, az így generált képességek a hazai védelmi képességek fejlesztéseként is rendelkezésre állnak. A tervezési rendszer kialakításakor kiemelt jelentőségű a reziliencia kérdésköre, amelyet kötetünk önálló fejezetében részletesen tárgyalunk.



2. ábra: Az NATO védelmi tervezési eljárás (NDPP) és a védelmi és biztonsági tervezési rendszer kapcsolata
 Forrás: a szerző szerkesztése

A tervezés oldaláról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy úgy szükséges meghatározni a reziliencia erősítése érdekében elvégzendő hazai feladatokat és célkitűzéseket, hogy képes legyen lekövetni a Szövetség által támasztott követelményrendszert is, a szövetségi elvárások által generált képességek követelményeket tanácsos egyben kezelni a nemzeti célokat szolgáló képességek kialakításával. Itt nemcsak a kifejezetten katonai képességek fejlesztéseit szükségszerű figyelembe venni, hanem a civil, illetve civil-katonai közös képességek fejlesztésével együtt járó célok meghatározása is szükségszerű. Mindezekon felül a Szövetség által javasolt civil képességek nemzeti képességrendszerbe történő beágyazásával elősegíthető a már meglévő rendszerek tovább fejlesztésére vagy új rendszerek kialakítására fordított tervezési idő és forrásigény lecsökkentése.

Ezek alapján javasolt a tervdokumentumok kidolgozása során nemzeti szintű célok és eljárások szerint, külön fejezetben kezelni az idevonatkozó fejlesztési, fenntartási és koordinatív funkciók, feladatok megjelenítését, követelményeit. A tervdokumentumok (a tervrendszer) mind a négy szintjén javasolt a képességek kialakítására vonatkozó információk becsatornázása, azok kapcsolati pontjainak megjelenítése.

3. A védelmi és biztonsági tervezés alapjai

A tervezési alapokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) olyan megközelítéssel határozza meg, amely elősegíti a többszintű tervezés bevezetését, végrehajtását és a szükséges információk áramoltatását, azok egymásra való hatásának feldolgozásával, tervdokumentumba építésével. Ezen szintek magukban foglalják a legmagasabb szintű alapelveket tartalmazó dokumentumokat, valamint a közvetlen végrehajtásra irányuló tervdokumentumokat, egyfajta struktúrába foglalva őket. Mindezeket megtestesítve a törvény kimondja, hogy:

„Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet.”³

Rendeltetése szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer a törvény szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, a Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása érdekében kialakított rendszer.

A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben

- központilag meghatározott szempontrendszer szerint;
- ágazatilag elkülönülten;
- kormányzati szinten összehangolt módon (lehetőleg egy koordináló szerv útján, azonos irányelvek szerint történő tervezéssel);
- a költségvetési források tervezésére is kiterjedően alakítanak ki stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumokat.⁴

A központilag meghatározott szempontrendszer alatt értjük mindazon a Kormány által meghatározott irányelveket, iránymutatásokat, elveket stb., illetve egyéb a védelmi és biztonsági tevékenységhez kapcsolódó intézkedéseket, amelyek célkitűzései alapján biztosítható Magyarország és az állampolgárok védelme egy bekövetkező védelmi és biztonsági esemény kapcsán.

Az ágazatok szerinti elkülönültség lefedi azokat a speciális, az ágazati védelmi és biztonsági tevékenységgel összefüggő feladatokat, folyamatokat, amelyek elősegítik a kormányzat által meghatározott célok elérését a kijelölt tempóban és ütemezés szerint, együttműködve a többi ágazattal.

A kormányzati szinten összehangolt feladatok biztosítják mindazon követelményeknek való megfelelést, amelyek az ágazatokat más-más módon és mélységben érinthetik, de ugyanazon célok érdekében, ugyanazon folyamat részeként hajtják őket végre a résztvevők együttműködésében.

A költségvetési források tervezése kapcsán kiemелendő, hogy valamennyi ágazatnak a saját költségvetése terhére kell terveznie tágabb értelemben a védelmi és biztonsági feladatkörével, szűkebb értelmezésben pedig a honvédelemmel kapcsolatos feladatait, a honvédelmi költségvetés ezeket a forrásigényeket nem hivatott kielégíteni.

A törvény szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során valamennyi érintett állami szerv köteles elvégezni az alábbi feladatokat:

- elő kell készíteni a Kormány által a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása kapcsán meghatározott követelményeknek megfelelő védelmi és biztonsági stratégiákat, amelyek támogatják a védelmi és biztonsági feladatok egységes, koordinált végrehajtását;
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek közti információk hatékony megosztását kiemelten kell kezelni annak érdeké-

³ Vbő. 20. § (1) bekezdés.

⁴ Hvt. 10. § (3) bekezdés c) pont; Vbő. 50. § c) pont.

ben, hogy minden tervezésben részt vevő szervezet azonos ütemben, egymástól függetlenül, de mégis a szükséges adatok kölcsönös biztosításával koordináltan és együttműködve végezze tervezési feladatait a nemzetbiztonsági érdekek elsőlegessége mellett;

- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek lehető legszélesebb körű együttműködésének előmozdítását a tervezés folyamatában szem előtt kell tartani annak érdekében, hogy az alapinformációk, illetve tervezési inputok azonos forrása és tartalma azonos legyen a tervezési feladatban, az egyes kihívások, fenyegetések, lehetséges válságok átfogó megközelítés szerinti elemzését erre figyelemmel kell megvalósítani;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok kihívásokkal, fenyegetésekkel, válságövezetekkel és kapcsolódó ellenérdekelt vagy veszélyes törekvésekkel kapcsolatos előrejelzéseit és jelentéseit megfelelően be kell csatornázni a folyamatba, figyelemmel arra, hogy a tervezési inputokat ezek alapvetően befolyásolják;
- valamennyi tervezési folyamat a már bekövetkezett események tapasztalatainak feldolgozásával, értékelésével, tervezésbe történő beépítésével indul, ezek figyelmen kívül hagyása téves, korábban már elkövetett hibákhoz, végrehajtási problémákhoz vezethet, ezért ezen információkat kiemelten kell kezelni. Mindehhez célszerű hozzáigazítani a már korábban elkezdett, futó feladatokat, fejlesztéseket, amelyek már – a korábban értékelt biztonsági és egyéb környezet kihívásai alapján – forrásokkal alátámasztva megkezdődtek;
- a szövetségi tagság révén az ország olyan kötelezettségeket teljesít, amelyek nemzetközi kooperációt, koordinációt feltételeznek, ezek eredményeként a NATO, az EU és más védelmi és biztonsági célú nemzetközi együttműködések tervezési gyakorlatában kialakult és eredményesen működő megoldások hazai rendszerbe és folyamatokba való átültetését szükséges elvégezni;
- a külföldi védelmi és biztonsági megoldások és újítások, valamint az ezekhez kapcsolódó szakmai és tudományos kutatások és azok eredményeinek, valamint a védelmi és biztonsági kihívást előidézőni képes tudományos eredmények és technológiai újítások figyelemmel kísérése olyan tudományos és a jövőbeni megoldási lehetőségek figyelembevételét segíti elő, amelyek támogathatják a fejlesztések, eljárások, megoldások fő vonalainak kialakítását, leegyszerűsítését. Az ezekből származó eredményeket fel kell használni a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény a tervezés rendszerének irányítását a Kormány jogkörébe utalja, ezzel biztosítja a kormányzati szinten és az alatt készülő tervek koherenciáját és az azonos célok elérését meghatározó fő irányvonalak mentén történő tervezési feladatok ellátását.

A törvény négy különböző szinten állapítja meg a védelmi és biztonsági tervezés rendszerének főbb dokumentumait, amelyek egymástól elkülönülve, mégis egymás információs igényét és alapvetéseit kielégítve szoros kapcsolatban készülnek. Ez adja

azt a biztos hátteret, amely hozzájárul a tervezés akkurátus végrehajtásához, a folyamat átláthatóságához, könnyebb megérthetőségéhez és a tervek átjárhatóságához.

A törvény 3 + n kötelező védelmi és biztonsági tervet határoz meg, amelyeket kormányzati, illetve tárcaszinten kell elkészíteni az alábbiak szerint:

a) A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei tervdokumentum a Kormány által előkészített, az Országgyűlés által meghatározott és elfogadott, hosszú távra vonatkozó, elvi szintű, nyilvános védelmi és biztonsági tervdokumentum. A terv a helyzetének és fenyegetettségének értékelése alapján, a védelmi és biztonsági képességek és az ezzel összefüggésben tervezett fejlesztések alapulvételével, az ország geostratégiai lehetőségeire figyelemmel iránymutatást tartalmaz a Kormány számára is, hogy az irányítása alá tartozó szervek irányítási, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervekkel, szervezetekkel való együttműködési keretben milyen fő elvek, irányok és célok szerint tervezze és hajtsa végre az ország védelmi és biztonsági felkészítését, illetve képességeinek fejlesztését, fenntartását és működtetését.

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei megalkotására a Kormány tesz javaslatot az Országgyűlés részére, amelyben

- megfogalmazza az ország és a nemzet biztonsági helyzetértékelése alapján elérendő, a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos nemzeti tervezési célokat;
- a tervezett időtávon belül azonosítja a Magyarországot érintő külső hatásokat és kockázatokat, a belső kihívásokat és a fejlődés lehetséges irányait;
- rögzíti a védelmi és biztonsági felkészítés tervezésének stratégiai kereteit;
- meghatározza a tervezésben részt vevő szervek, szervezetek együttműködésének alapelveit;
- számba veszi és értékeli a végrehajtás folyamatában lévő fejlesztési feladatokat, illetve a kihívások alapján azonosítja a védelmi és biztonsági célok eléréséhez szükséges további fejlesztések irányait; valamint
- meghatározza a meglévő és elérendő képességek fenntartásával és működtetésével kapcsolatos ágazatokon átnyúló alapelveket.

Speciális tervezésfolyamati mozzanatként a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek tartalmára vonatkozó kormányjavaslatot az előkészítés során nyilvános véleményezésre kell bocsátani.

A Vbő. a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek előkészítését a külgazdasági és külügyminiszter hatáskörébe utalja, és meghatározza annak szükség szerinti, de legálább négyéves periódusban történő felülvizsgálatát.

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei dokumentum valamennyi a védelmi és biztonsági tervezés rendszerében készülő tervezési dokumentum alapja, egy olyan stratégiai célokat is magában foglaló tervdokumentum, amely fő irányokat és kiinduló információkat tartalmaz, az alacsonyabb rendű, „származtatott” védelmi és biztonsági tervek céljainak meghatározásához, a tervek összeállításához.

A dokumentum kidolgozása (lépései) és struktúrájának kialakítása egy változatban az alábbiak szerint javasolt:

- az előző időszakban kidolgozott dokumentum végrehajtásának értékelése, az új dokumentum szükségességének bemutatása;
- a dokumentum kidolgozása körülményeinek, követelményeinek politikai keretbe foglalása;
- általános helyzetértékelés, amely kiterjed az ország és a nemzet részére elérendő, a biztonságot garantáló tágabb értelmezésű tervezési célterületek meghatározására;
- a Magyarországot érintő külső és belső kihívások és várható hatások hosszú távra vonatkozó beazonosítása és ezek alapján a lehetséges, fejlődést garantáló irányok meghatározása, amelyek kijelölésével elősegíti az ország és a nemzet védelmi és biztonsági fejlődését az adott értékrend szerint;
- mindazon stratégiai célterületek behatárolása, amelyek keretein belül meg kell tervezni a védelmi és biztonsági felkészítés feladatrendszerét;
- keretek, alapelvek és kapcsolódási pontok behatárolása, amelyek alapkövet jelen-tenek a tervezésben részt vevő szervek, szervezetek koordinált működésének megtervezésében;
- a fejlesztési területek beazonosítása, amelyek elengedhetetlenek az ország védelmi és biztonsági céljainak eléréséhez;
- a fejlesztési képességterületek fenntartását, működtetését szolgáló elvek meghatározása;
- az ország védelmi és biztonsági rendszere erősségeinek beazonosítása és feladat-szabás a származtatott tervek kidolgozására.

b) A Nemzeti Biztonsági Stratégia

A Nemzeti Biztonsági Stratégia a korábbi gyakorlatban is alkalmazott stratégiai tervdokumentum volt, amelyet azonban nehezen lehetett illeszteni az ország védelmét és biztonságát szavatoló tervezési és végrehajtási rendszerbe. A fő problémát a komplex védelmi és biztonsági tervezési rendszer hiánya okozta, ezt a hiányosságot a Vbő. szüntette meg.

Ennek eredményeként a Nemzeti Biztonsági Stratégia a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek megfelelően a Kormány határozatával kiadott, nyilvános tervezési dokumentum, amely hosszú távra fogalmazza meg

- az ország biztonsági helyzetének általános értékelését;
- a védelmi és biztonsági képességek által védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó kihívásokat, fenyegetéseket, potenciális válságokat;
- a vonatkozó főbb fejlesztési irányokat; valamint
- a meghatározott cselekvési irányokat.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia kidolgozásáról a Kormány dönt, a külgazdasági és külügyminiszter készíti elő, és négyévente – vagy a biztonsági helyzetben beállt változások okán –, illetve a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A dokumentum részletes tartalmát tekintve értékeli és meghatározza

- Magyarország alapvető adottságait;
- Magyarország biztonsági érdekeit;
- Magyarország biztonsági környezetét, általános biztonsági helyzetét;
- a védelemmel és biztonsággal összefüggő stratégiai célokat;
- a védelmi és biztonsági képességek fejlesztésével megcélzott védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó biztonsági kihívásokat, kockázatokat fenyegetéseket, potenciális válságok jellemzőit;
- Magyarország védelmét és biztonságát elősegítő főbb fejlesztési irányokat; valamint
- mindazon kapcsolódó cselekvési irányt, feladatot és eszközt, amelyek szavatolják Magyarország védelmét és biztonságát.

c) Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás

Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatást a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei, valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján dolgozzák ki figyelemmel a nemzetbiztonsági érdekek és minősített adatok védelmének elsőbbségére. Az iránymutatás hosszú távra vonatkozó védelmi és biztonsági tervdokumentum, amelyben a Kormány meghatározza:

- mindazon képességfejlesztési célkitűzést, amelyeket Magyarország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítése érdekében el kell érni a tervidőszakban;
- Magyarország védelmének megerősítését és biztonságának fenntartását támogató mindazon beavatkozási irányt, kockázatot és a végrehajtáshoz elengedhetetlen eszközt, amelyeket figyelembe kell venni az ágazati védelmi és biztonsági tervezésnél;
- Magyarország védelmi és biztonsági céljai eléréséhez szükséges feladatok végrehajtási fázisában együttműködő szerveket, szervezeteket, valamint azok feladat-végrehajtásához szükséges koordináció kapcsán felmerülő illeszkedési pontokat; valamint
- azon ágazatokhoz kapcsolódó feladatokat, amelyek végrehajtásával az ország eléri a védelem és biztonság megerősítése terén tervezett célkitűzéseket.

A tervdokumentum kidolgozásában kiemelt szerepet kap a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal, amelynek vezetője felelős a kidolgozásért, a tervezési tevékenység összkormányzati összehangolásáért. Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatást a hatálybalépését követő második évben, illetve a Nemzeti Biztonsági Stratégia módosítását követően felül kell vizsgálni.

d) Az ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetés-központú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek

A tervrendszer negyedik szintjén helyezkednek el azok az alacsonyabb szintű stratégiák és tervdokumentumok, amelyek közvetlenül az adott szakág szakmai stratégiáit,

célkitűzéseit, feladatait és a hozzárendelt forrásokat tartalmazzák. Az itt kezelt tervek, folyamatok ágazatspecifikusak, azonban összeállításuk során, a tervezés folyamatában nem térhetnek el a Kormány által kiadott magasabb szintű tervdokumentumoktól, az azokban megfogalmazott céloktól. Minden a védelmi és biztonsági feladatrendszer felölölő ágazati feladatot a magasabb rendű tervekben meghatározottak szerint a többi ágazat feladatainak figyelembevételével, azokkal együttműködésben kell megtervezni, illetve a végrehajtás szintjéig biztosítani annak megvalósíthatóságát. A megvalósításhoz szükséges elemeket – úgymint erőforrásokat, körülményeket, célszerűen alkalmazott eszközöket – a tervezés során figyelembe kell venni, továbbá a tervben meg kell jeleníteni.

A főszabály szerint két típusú védelmi és biztonsági tárcaspecifikus terv elkészítése kötelező a meghatározott szervezetek számára, amelyek kidolgozását az adott területért felelős miniszter rendeli el, hagyja jóvá, és felel azok megvalósíthatóságáért, módosításáért, felülvizsgálatáért.

A Védelmi és Biztonsági Alapterv tartalmazza:

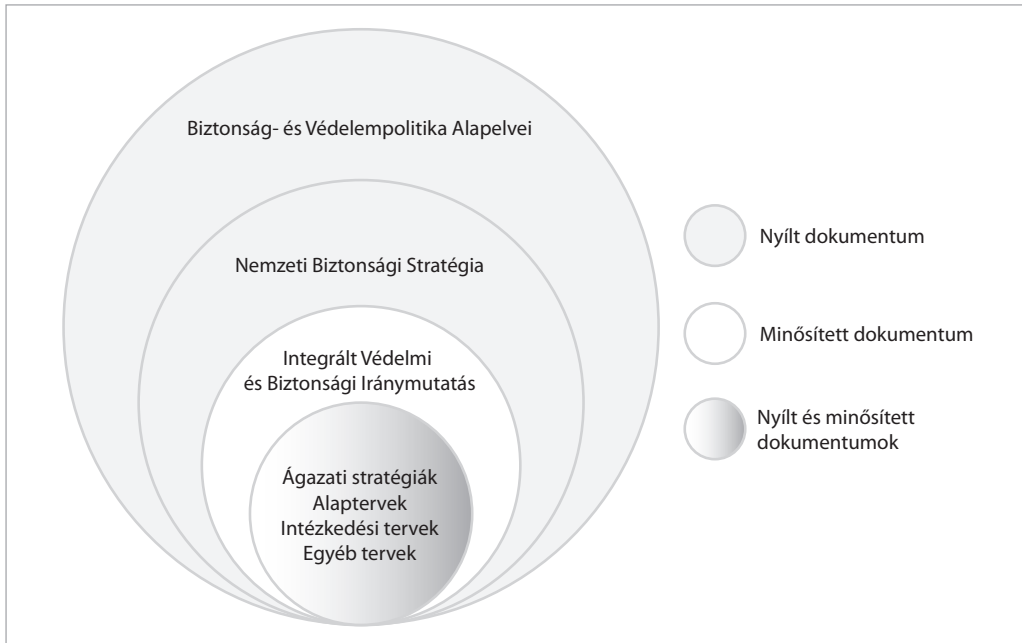
- a szervezetre vonatkozó védelmi és biztonsági tevékenységgel kapcsolatos fejlesztési, működési és fenntartási, együttműködéssel kapcsolatos célokat és az ezek alapján elvégzendő feladatokat;
- a szervezet irányítása alá tartozó szervek védelmi és biztonsági célkitűzéseit;
- a védelmi és biztonsági tevékenységekhez tervezett erőforrások elosztását;
- a forrásszükségletek pontos meghatározását és felhasználásának ütemezését;
- a teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeket;
- a feladatok megvalósítására megállapított határidőket és felelősöket; valamint
- a nyomon követés szervezeti feladatait.

A Védelmi és Biztonsági Alaptervet kétévenként, vagy az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv tartalmazza:

- a szervezet védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggő riasztási és értesítési tervét;
- a szervezet különleges jogrend időszaki sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a szervezet összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követő sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a veszélyelhárítási tervet;
- a honvédelmi intézkedési tervet.

A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiáját a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra: A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiája

Forrás: a szerző szerkesztése

4. A védelmi és biztonsági tervezésre és a tervdokumentumok készítésére vonatkozó alapelvek

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata kialakításánál figyelembe kell venni a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kereteit. Ez a rendelet megadja mindazon követelményeket, amelyek alapján egy célokkal ellátott, irányított, behatárolt, átlátható, kontrollálható eredménycentrikus, valamint forrásokat is számba vevő folyamatot lehet kialakítani és működtetni.

A tervezést úgy kell elvégezni, és olyan tervdokumentumokat kell előállítani, hogy azok végrehajtásával megvalósuljon a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése, illetve a tervek biztosítsák a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos kormányzati intézkedésekkel való összhangot.

A tervezés folyamatosságát és a tervkészletek naprakészen tartását a nyomon követés, valamint a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat aktuusaival célszerű biztosítani. Ezek iniciálása történhet időintervallum meghatározásával, továbbá hozzárendelhető a biztonsági környezet változásai által generált eseményekhez vagy azok lekövetéséhez.

A kormányzati elveknek megfelelően a tervdokumentumokat úgy szükséges kidolgozni, hogy azok tartalma biztosítsa az összhangot a tervrendszerben készülő egyéb tervekkel, továbbá a tervekben foglalt célok, feladatok megvalósításának illeszkednie kell az összkormányzati célkitűzésekhez.

A tervezést egyszerű és átlátható folyamatok mentén kell végezni, valamint a tervdokumentumok kidolgozásánál mindig figyelemmel kell lenni a minősített adatoknak a védelmére is olyan módon, hogy emellett a monitoring- és ellenőrzési feladatok egyszerűen elvégezhetők, valamint a beavatkozási pontok könnyen azonosíthatók legyenek.

A tervezés tartalmára vonatkozó kritériumokat úgy kell meghatározni, hogy azok teljes mértékben szolgálják a védelmi és biztonsági eseményre történő felkészülésre, annak megelőzésére, kezelésére irányuló célokat, amelyek elősegítik az ország biztonságának szavatolását és az állampolgárok védelmét. Ezek mentén a tervekben megjelölt feladatoknak társadalmi és gazdasági szempontból fenntarthatónak, reálisan megvalósíthatónak kell lenniük, meg kell felelniük az összkormányzati célkitűzéseknek, és összhangban kell lenniük a szakterületi tervezés egyéb dokumentumaival.

5. A védelmi biztonsági tervezés folyamata és módszere

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata egymásra épülő, egymást támogató és adatokkal ellátó folyamatok és tevékenységek összessége, amely a Vbö-re figyelemmel leköveti a védelmi és biztonsági dokumentumok hierarchiáját (alapelv – stratégia – iránymutatás – ágazati tervek), ezzel megalapozva egy négy fő tervezési fázisból álló folyamatot. A négy tervezési fázis négyszintű tervezést és eltérő információméllységet is jelent egyben.

A védelmi és biztonsági tervezés kormányzati szintű egységét úgy célszerű biztosítani, hogy a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállításáért felelősnek a kidolgozás során be kell vonnia az érintett állami és más, nem kormányzati irányítás alá tartozó szervet a folyamatba és az adatmegosztásba/felhasználásba. Ezzel előáll az a központilag vezérelt, egymáshoz kapcsolódó tervezési folyamat és tervdokumentum-rendszer, amely megfelelő alapot biztosít az ország védelmi és biztonsági feladatainak megszervezéséhez és esetleges végrehajtásához.

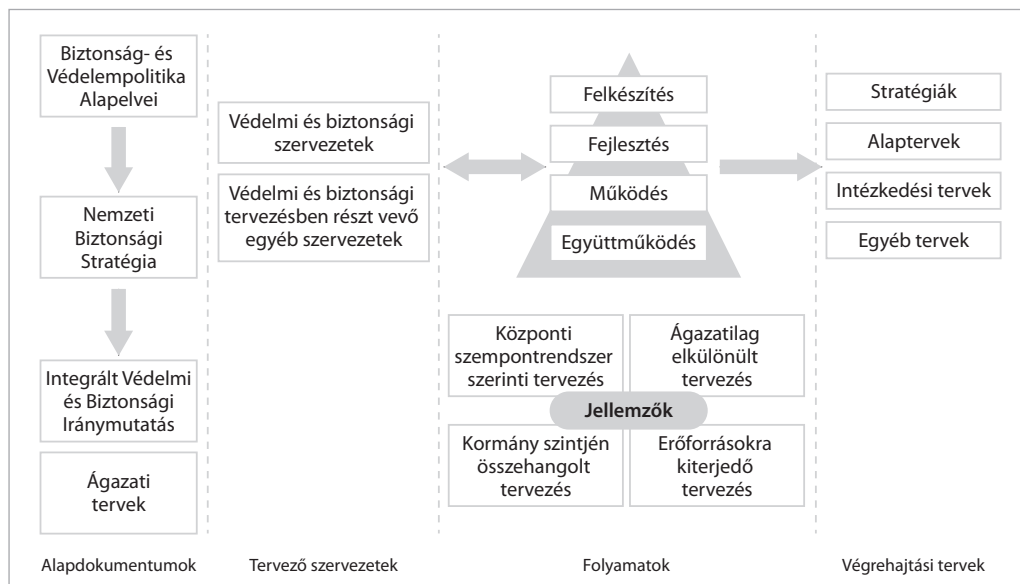
A végleges tervek koherenciája és adekvát tartalmának elősegítése érdekében szükség-szerű a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállítása folyamatában a különböző állapotokban lévő tervezetek véleményezése, amelyekre – a terv szintjének és tartalmának megfelelően – a folyamatban legalább 30 napot, míg a terv végső tervezetének véleményezésére legalább 15 napot kell biztosítani, szükség szerint a résztvevők adott köre számára.

A védelmi és biztonsági tervezés résztvevőit úgy célszerű meghatározni, hogy azok felöleljék a védelmi és biztonsági tevékenységek teljes spektrumát és szükségszerűen kiterjedjenek az állami és nem állami szervekre, szervezetekre is. E tervező csoport kijelölésénél szem előtt kell tartani mindazon jogszabályokat, amelyek direkt vagy indirekt módon kapcsolódnak a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátásához, annak támogatásához vagy egyéb szereplőként történő megjelenéséhez, azonban a fő irányadó jogszabályként a Vbö-t kell tekinteni.

Ezt figyelembe véve a tervezésben részt vevők köre (végrehajtók és résztvevők tekintetében egyaránt) jellemzően az alábbiak szerint alakul:

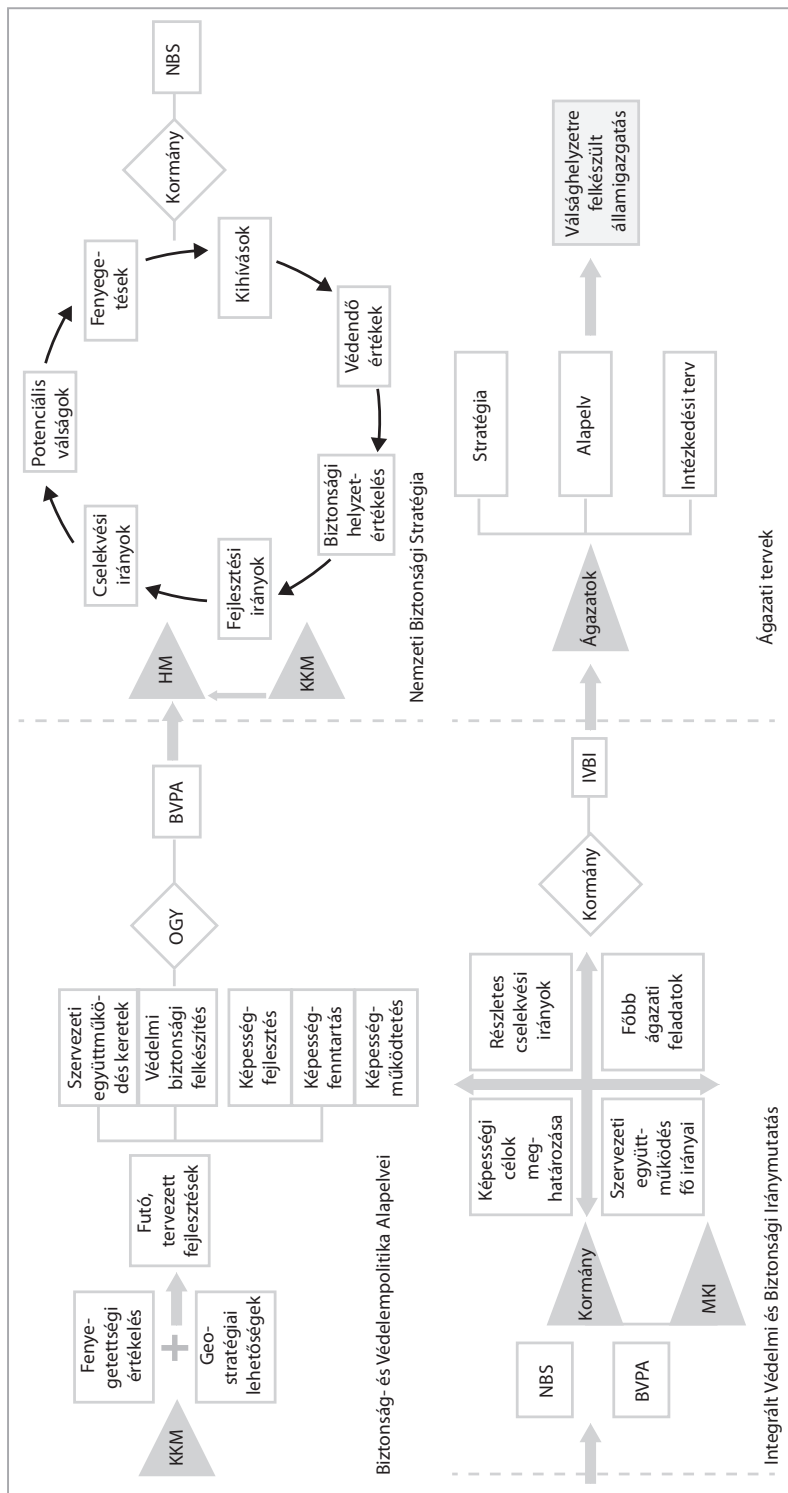
1. a kormányzati igazgatási szervek;
2. a Magyar Honvédség;
3. a rendvédelmi szervek;
4. a nemzetbiztonsági szolgálatok;
5. az Országgyűlési Őrség;
6. a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek;
7. a bírósági és az ügyészi szervezet;
8. az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek;
9. az oktatási, kulturális, tudományos intézmények;
10. a nemzeti hírgyűjtés, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap;
11. a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei;
12. a Magyar Nemzeti Bank;
13. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság;
14. a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal;
15. a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek;
16. a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemeltetői;
17. minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

A tényleges tervezés elvi áttekintését és összefüggéseit szemlélteti a 4. és az 5. ábra.



4. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés elvi vázlata

Forrás: a szerző szerkesztése



5. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés folyamata
Forrás: a szerző szerkesztése

A tervezési ciklus fontos eleme a nyomon követés és az értékelés. A védelmi és biztonsági tervdokumentum végrehajtási fázisában a kitűzött célok elérése érdekében gondoskodni kell a terv nyomon követéséről, a tervezett feladatok megvalósulása eredményeinek elemzéséről, részelemzéséről, értékeléséről és a rendszeres felülvizsgálatáról.

A nyomon követés és értékelés céljaként meg kell határozni azon feladatokat, amelyek végrehajtásával biztosítjuk a védelmi és biztonsági tervezés folyamatainak összehangolását, a tervek és a végrehajtás eredményeinek összehasonlítását, a tapasztalatok megfelelő szinten történő feldolgozását, a következtetések levonását, az eredmények folyamatba való becsatornázását és ezzel együtt a felmerült problémák kiküszöbölését. A megvalósulás értékelése és a tervdokumentum szükség szerinti felülvizsgálata vagy annak újratervezése (vagy az erre irányuló javaslat megfogalmazása) a védelmi és biztonsági tervdokumentum kidolgozásáért felelős feladata.

A nyomon követés és értékelés főbb megállapításait minden esetben rögzíteni szükséges annak érdekében, hogy a védelmi és biztonsági tervet jóváhagyó vagy annak megvalósulásáért felső szinten felelős szervezet tudomást szerezzen folyamatban tervezett célok elérésének adott idejű helyzetéről, a megtett intézkedésekről, a szükséges beavatkozások módjáról, részleteiről. A beszámoltatást vagy beszámoló készítését célszerű adott rendszerességgel megkövetelni, legalább évente (vagy évente többször is) abból a célból, hogy a felső szintű szervezet minél pontosabb, egzaktabb, megfelelő időben biztosított információkhoz jusson a célok elérése érdekében. Célszerű a rendszerbe vagy a folyamatba bevezetni a soron kívüli beszámoló fogalmát, amely lehetőség kihasználásával a felső szintű, irányító szerv bármikor értesülhet egy adott projekt megvalósulásának körülményeiről, állapotáról, ami alkalmat biztosít az azonnali beavatkozásra. A védelmi és biztonsági terv folyamatának menedzsere – amennyiben a soron kívüli beszámoló, illetve a közbelső vagy utólagos értékelés tartalma azt indokoltá teszi – minden esetben intézkedésre vonatkozó javaslatot tehet a felsőbb szintű, közvetlen irányító szervezete részére.

A védelmi és biztonsági tervezés tervdokumentumainak értékelése megtörténhet

- beszámoló;
- soron kívüli beszámoló;
- közbelső értékelés;
- utólagos értékelés;
- összegzett jelentés formájában.

A tervdokumentum értékelése során összeállított beszámoló célja a különböző védelmi és biztonsági tervdokumentumokban tervezett feladatok, célok, célkitűzések elérésének, megvalósulásának vizsgálata, a fellépő problémák feltárása, kezelése, következmények, kockázatok felmérése, értékelése, a szükséges döntések előkészítése, valamint a kellő mértékű beavatkozások előkészítése, végrehajtása.

A beszámolót úgy javasolt kidolgozni, hogy az szükség szerint tartalmazza:

- a védelmi és biztonsági tervdokumentumban szereplő, elérni kívánt célok beszámolási időszakra vonatkozó állapotát;

- a tervben rögzítettekhez képest az esetleges elmaradásokat, azok okait vagy az előrehaladás mértékét;
- a keletkezett következmények és kockázatok felmérését, értékelését, következtetések levonását;
- a javasolt beavatkozási pontokat és azok tartalmát, mértékét; valamint
- az elmaradások és kockázatok kezelésére vonatkozó kiküszöbölési tervet.

Az irányító szervezet folyamatos tájékoztatása érdekében a tervező szervezetek a védelmi és biztonsági tervdokumentum megvalósításának közbeni értékelését évenként többször is végrehajthatják, amelyek eredményéről tájékoztatót készítenek az irányító szervezet vagy annak vezetője részére.

Amennyiben a tervezési folyamatban vagy annak megvalósításakor a nyomon követést vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a végrehajtás időszakában a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása már nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására. A védelmi és biztonsági tervdokumentum felülvizsgálatával együtt el kell végezni a módosuló védelmi és biztonsági tervdokumentumhoz kapcsolódó, további védelmi és biztonsági tervdokumentumok felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását.

6. Összegzés

A Vbö. és végrehajtási rendeleteinek hatálybalépése egy olyan többszintű védelmi biztonsági tervezési rendszer megalkotását jelenti, amely a legmagasabb szintű nemzeti tervdokumentumoktól a végrehajtást szolgáló intézkedési tervekig bezárólag valamennyi kérdésben és valamennyi államszervezeti elem vonatkozásában koordinálttá teszi a védekezésre történő felkészülést rövid, közép- és hosszabb távon is. A tervrendszer megfelel a kormányzati stratégiai irányítás keretrendszerében meghatározottaknak, amely mellett megfelelő elemeivel illeszthető a NATO védelmi képességének tervezési folyamatába is. A tervezés összetett és számos visszacsatolást, illetve ciklikus felülvizsgálatot biztosító rendszere eredményeképpen a védelmi és biztonsági igazgatás és szervezetrendszer működése költséghatékonyabbá és fenntarthatóbbá válik, egyidejűleg segíti az ország nemzeti ellenálló képességének fokozását és a végrehajtásban érintett szervezetek felkészülését.

Irodalom- és forrásjegyzék

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről
- 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

Vákát

VI. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbö. IV. fejezete

1. Bevezetés

A történelem során folyamatosan jelen lévő konfliktusoknak, amelyek akár fegyverekkel vagy azok nélkül robbantak ki és zajlottak le, minden esetben két meghatározó tényezője a valamilyen katonai erő és annak mozgatásához, fenntartásához szükséges gazdasági potenciál, amelyek összefüggésükben egymás alapjai és céljai. Napjainkban a nemzetgazdaság erőforrásai és teljesítménye határozza meg azt a potenciált, amelynek része a védelemgazdaság és az a katonai erő, amelyek kapcsolata és kölcsönhatása a fegyveres küzdelmek történeti leírásaiban – más tényezők mellett – már az ókortól fellelhető.¹

Az erős védelmi-katonai képesség, a fegyverzetleszerelési, illetve békefolyamatok közötti kapcsolati rendszert jellemzi, hogy „biztonság nélkül nincs erős gazdaság, stabil gazdaság nélkül nincs erős védelem”.²

A hazát megvédeni katonai konfliktusban, katasztrófa helyzetben korszerű fegyveres és rendvédelmi szervek nélkül nem lehet, azonban ezek a szervezetek az ország védelmi rendszerének csak egy részét alkotják, hiszen a nemzetgazdaság felkészítéséhez és mozgósításához az erős védelmi igazgatáson kívül a társadalom minden részének szerepvállalása szükséges, amit összességében tekinthetünk a nemzeti ellenálló képesség részének.³

Az alkotmányos fejlődés részeként, az állam reagálóképességének elősegítése érdekében az elmúlt években több alkalommal is szükségessé vált az Alaptörvény módosítása. Az Alaptörvény kilencedik módosítása alapozta meg a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását, amelynek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Vbö.) hivatott eleget tenni. A törvény az egyéni és állami biztonságtudat, a magyar nemzet védelmével, biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseken túl rögzíti azt is, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy”.⁴ A Vbö.-n kívül a honvédelmi törvény rögzíti, hogy „a honvédelem nemzeti ügy”,⁵ illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény kimondja, hogy „a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat”.

¹ TURÁK 1996: 11.

² SZENES 2015: 10.

³ SZENES 2015: 10–11.

⁴ Vbö. 1. §.

⁵ Hvt. 1. §.

2. Védelem és biztonság

A Vbő. a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmát határozza meg, amely tevékenységet a Kormány irányítja. Ez a feladat a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységének összessége, amelynek része a honvédelmi igazgatás és az annak részét képező katonai igazgatás, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatás rendszere.⁶ A Vbő. 23. §-ának (1) bekezdése szerint

„a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az állam működési folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége”.⁷

A fentiek természetesen magukban foglalják a lakosság ellátásának fenntarthatóságát, a védelmi és biztonsági intézkedésekhez szükséges, más úton nem biztosítható ingó és ingatlan javak rendelkezésre állását, a gazdaság működőképességének fenntarthatóságát, valamint a védelmi és biztonsági események gazdasági hatásainak mérséklését és a károk enyhítését.

A Vbő. értelmező rendelkezései között szerepel a gazdaságfelkészítés fogalmának és tartalmának definiálása, miszerint az folyamatos tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a bevont kormányzati igazgatási szervek és szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmódosítási feladatokra, illetve a szükséges erőforrások védelmi és biztonsági célú felszabadítására és igénybevételére.⁸

A törvényi meghatározás szerint „a védelmi és biztonsági célú felkészítés az állami szervek személyi állománya védelmi és biztonsági tudatosságának és további védelmi és biztonsági ismereteinek fejlesztése, naprakészen tartása és fokozása, jogszabályban meghatározott képzési rendszer keretében”.⁹

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának¹⁰ célja „hazánk jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban”.¹¹ A Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján a változékony kihívásokra adott válaszok meghatározó eleme elsősorban Magyarország nemzetgazdasága, azon belül is a védelmi ipar fejlesztése.

⁶ Vbő. 5. § 16. pont.

⁷ Lásd bővebben Vbő. 23. §.

⁸ Lásd bővebben Vbő. 5. § 2. pont.

⁹ Vbő. 5. § 13. pont.

¹⁰ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

¹¹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 3. pont.

A 2017-ben elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program rögzíti, hogy a haderőfejlesztési célok megvalósulását a hazai védelmi ipar fejlesztésével éri el, ami a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott célok megvalósítását is szolgálja.¹²

Természeti erőforrásaink korlátozott rendelkezésre állása és egyes energiahordozóknál a magas importfüggőség miatt a nemzetgazdaság biztonsági célú felkészítésének kiemelt fontosságú tényezője az energiabiztonság, azon belül is az energiabehozatal diverzifikációja, illetve a kitétség- és függőségmentes ellátás biztosítása a lakossági és ipari fogyasztáshoz szükséges energiahordozókból.

Ezzel együtt az államok kölcsönös függősége jelentős, így az előrejelzés nélkül kialakuló válsághelyzetek rövid idő alatt terjedhetnek át más országokra, amelyek negatív hatásait csak erősíti a globális és hatalmi centrumok közötti versengés.

A nemzetközi rendszer instabilitása növekszik, az Afrikában és Közép-Ázsiában zajló népességrobbanás és a régióban tapasztalható instabilitás által előidézett népvándorlás, migráció, egyes szomszédos régiók biztonsága, valamint az Ukrajnában zajló háború miatt számolnunk kell a környezetünkben kialakuló hagyományos vagy fegyveres konfliktus kialakulásának lehetőségével.¹³

3. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének alapjai

A Kormány a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján Magyarország honvédelmi felkészültségének biztosítása céljából meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország honvédelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait.¹⁴

A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének és mozgósításának alapfeladata, hogy már békeidőszakban megteremtse azokat a gazdasági feltételeket, lehetőségeket, amelyek különleges jogrendben és válsághelyzetekben garantálják a nemzetgazdaság működőképességét, illetve biztosítják az érintett szervezetek működőképességét, aminek részleteit és szabályait a Vbő rögzíti.¹⁵ Ennek értelmében a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az államműködés folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége.¹⁶

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Rendelet) rögzíti, hogy a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése,

¹² Lásd bővebben 1163/2020. (IV. 21) Kormány határozat 28. pont.

¹³ Lásd bővebben: Nemzeti Biztonsági Stratégia 50–53. pontjai.

¹⁴ Hvt. 6. § (1) bekezdés b) pont.

¹⁵ Lásd bővebben: 2021. évi XCIII. törvény IV. fejezet.

¹⁶ 2021. évi XCIII. törvény 23. § (1) bekezdés.

mozgósítása, tartalékolás végrehajtása tervszerűen és folyamatosan zajlik, ahol a kijelölt felelős teljesítő szervek, védelmi és biztonsági feladat ellátásában részt vevő szervezetek, követelménytámasztó szervek és tervező szervek békeidőszaki felkészülési feladat részeként felkészítik a gazdaságot a védelemhez szükséges igények kielégítésére a gazdaságfelkészítéssel kapcsolatos tervezés, beruházás, készletezés, tartalékolás, kapacitásfenntartás, adatgyűjtés és adatszolgáltatás feladatainak végrehajtásával.¹⁷

Ennek a tevékenységnek a felkészítésen túli kulcsfontosságú része a védelmi célú tartalékképzés, amelyhez kapcsolódó gazdasági igénykielégítés alapvetően a rögzített ipari (hadiipari) kapacitások különleges jogrend kihirdetését követő igénybevetelével, folyó termelésből és készletekből, állami tartalékból, valamint importból történő igénykielégítéssel történik.¹⁸

Egy ország védelmi feladatainak ellátását, annak jellegét, minőségét az adott ország védelmi feladat ellátására mozgósítható, mobilizálható lehetőségei határozzák meg. A nemzeti szuverenitás igénye miatt minden ország tudatosan törekszik a számára legmegfelelőbb nemzeti védelmi potenciál, azaz a nemzetgazdasági potenciál megteremtésére. Egy állam védelmi potenciálja:

„a békeidőben meglévő, háborúban realizálható szellemi-erkölcsi és anyagi-fizikai tényezők összessége, amely lehetővé teszi az állam vagy koalíció számára a háború eredményes megvívását a háború céljainak elérését, gyakorlatilag az állam felkészültségének foka, védelmi képessége a fegyveres agresszió elhárítására.”¹⁹

A védelmi potenciál alapvetően a gazdasági-védelemgazdasági, katonai, tudományos, valamint erkölcsi-politikai tényezők közül tevődik össze, amelyek olyan erőforrásokat foglalnak magukba, amelyek a társadalom és a fegyveres erők rendelkezésében a fegyveres küzdelem szolgálatába állíthatók.²⁰

Ebben a kontextusban erőforrások alatt az adott állam társadalmi, gazdasági rendszerét, munkaerő- és nyersanyagforrásainak meglétét, mennyiségét, az ipart, a mezőgazdaságot, az anyagi készleteket, illetve kapcsolódó képességként a tudomány és a technika színvonalát értjük.

Egy, a témával kapcsolatos publikációban a „haderő outputjaként”, azaz honvédelmi erőként az erőforrás + képesség = erő összefüggés szerepelt,²¹ ami jól szemlélteti a fentiekben leírtak kapcsolatát.

A témában fellelhető publikációk és tankönyvek²² a gazdaságmozgósítás és biztonsági célú felkészítés kapcsán jellemzően a békeidőszaki és különleges jogrendi időszaki tevékenységeket vizsgálják. A két időszakban a felkészülési feladatok ugyan eltérnek egymástól, de egymásra épülnek, azaz egyik sincs a másik nélkül. Békeidőszakban a nemzetgazdaság feladata, hogy olyan mértékű erőforrásokat biztosítson a haderő,

¹⁷ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 1. §.

¹⁸ LAKATOS 2019: 99.

¹⁹ TURÁK 1996: 203.

²⁰ TURÁK 1996: 9.1. fejezet.

²¹ TAKSÁS 2017: 108.

²² Különösen: TURÁK 1996.

valamint a várható krízis, háborús vagy egyéb válsághelyzetek kezelésében részt vevő szereplők (államigazgatás, gazdaság, társadalom) részére, hogy a fenti képlet szerinti „erő” mértéke, színvonala, minél magasabb szintű legyen.

Különleges jogrend időszakában a nemzetgazdaság technológiai színvonala, teherbíró képessége a meghatározó, hiszen az általa előállított teljesítményt tudjuk a krízis, háborús helyzet kezelésére fordítani a békeidőszakban megteremtett erőforrásokkal, képességekkel együtt. Van azonban még két fontos tényező, amelyről nem szabad megfeledkeznünk, az egyik a korábban már a Nemzeti Biztonsági Stratégiában is szereplő kitettség, függőség, azaz más ország, állam erőforrásainak képességeinek használata, úgymint a hadiipari vagy egyéb termékek, szolgáltatások beszállítójaként, vagy akár az energiahordozók tekintetében az importfüggőség. A másik tényező a visszapótlási képesség, azaz a „helyzet”²³ kezelése érdekében felhasznált erőforrások pótlását milyen mértékben és milyen időtávon képes a nemzetgazdaság pótolni, termeléssel vagy szolgáltatással.²⁴

Biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk nagyvonalúan kezelni ezt a védelmi és biztonsági felkészülést, így például Magyarországon 2018 óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely a reálérték megőrzését nem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege a többszörösére növekedett.²⁵

Fentiekhez kapcsolódva a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló, már hatályon kívül helyezett 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet²⁶ ugyan 2003-ban íródott, azonban részletesen tartalmazta azokat a feladatokat, a tervezéstől a végrehajtásig, amelyeket a központi államigazgatási szerveknek védelmi felkészítés és mozgósítás esetén tenniük kellett.

A jelenleg hatályos rendelet a gazdaságmozgósítási helyzetre való felkészülés érdekében gazdaságfelkészítési feladatként definiálja a „gazdaságfelkészítési tervezést, feladatellátást, összefüggő jogszabály-előkészítő tevékenységet, gazdaságmozgósítási célú intézkedési terv elkészítését és az ellenőrzést”. A gazdaságfelkészítési feladat végrehajtásához szükséges forrásigényt pedig a Védelemgazdasági Alapterv összeállítójának javaslatára a Kormány hagyja jóvá.

A gazdaságmozgósítás alapfeladatának definícióját a Vbő. és a rendelet is tartalmazza az alábbiak szerint:

„Vbő. 5. § 3. gazdaságmozgósítás: e törvény és a felhatalmazás alapján kiadott kormányrendelet alapján a Kormány döntésével elrendelhető intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a védelmi és biztonsági események hatékony keze-

²³ Ez lehet bármely típusú területi válság, krízis, háborús helyzet, de akár az egész országot vagy régiót érintő kihívás, természeti csapás, vagy akár pandémia is.

²⁴ TAKSÁS 2017: 108–110.

²⁵ KÁDÁR 2022: 10.

²⁶ A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte.

lése érdekében történő szabályozott igénybevételét, illetve sajátos működtetését teszi lehetővé.”²⁷

A rendelet szerint:

„2. § A gazdaságmozgósítás alapfeladata a szükséges feltétel biztosítása

a) a Magyar Honvédség, a polgári védelmi szervezet, a rendvédelmi szerv és a nemzetbiztonsági szolgálatok mozgósításához és azt követő működéséhez,

b) a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkal, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához,

c) az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez, valamint

d) a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.”²⁸

A Vbő. megfogalmazása az intézkedési rendszerre fókuszál, míg a rendelet a szabály-rendszerek által adott lehetőségek szerinti megvalósítást rögzíti.

A gazdaságmozgósítás a Vbő. szerinti kormánydöntéssel veszi kezdetét, amelynek folyamatáról a törvény²⁹ a 34. §-ban rendelkezik.

A rendelet stratégiai kapacitásként definiálja a rögzített védelmi ipari, hazai termelésből biztosítandó alap- és nyersanyagot, eszközt, felszerelést gyártó, minősített adatot tartalmazó információt kezelő, valamint a titkos információgyűjtésre szolgáló eszközt gyártó vagy javító kapacitást. Ellátásbiztonsági szempontból pedig stratégiai minősíti a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ipar- és közszükségleti cikkel, köz- és egészségügyi szolgáltatással történő alapellátását, a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartását, illetve helyreállítását szolgáló kapacitást.

Megemlítésre érdemes az a tény, hogy a 2004. évet megelőző időszak adatait vizsgálva az akkori tervek szerint a jelentősebb igények kielégítését arányaiban főleg a nemzetgazdasági készletekből, illetve folyó termelésből (60-70%) és importból (20-25%) tervezték, míg az állami tartalékolás (4-9%) és rögzített hadiipari kapacitás (6-12%) kisebb arányban szerepelt a tervekben,³⁰ amelyek összetétele és arányainak mértéke napjainkra nyilvánvalóan felülvizsgálatra érett.

A gazdaság felkészítésével és mozgósításával kapcsolatban kulcskérdés a békeidőszakban történő folyamatos tervezés³¹ és felkészülés annak érdekében, hogy minél nagyobb „erő” álljon rendelkezésünkre az úgynevezett mozgósítás idejére, amely folyamatot, képességet hátrányosan érintik a gyakori szervezeti változások.³²

²⁷ Vbő. 5. § 3. pont.

²⁸ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 2. §.

²⁹ Lásd bővebben Vbő. 34. §.

³⁰ MEDVECZKY 2004: 40.

³¹ 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól.

³² MEDVECZKY 2004: 104.

4. Összegzés

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának vonatkozásában olyan feladatra kell folyamatosan készen állni, amelyről nem tudjuk, hogy mikor következik be, milyen intenzitással, meddig tart, és pontosan mennyi idő van felkészülni, illetve szükség esetén milyen erőforrásokat (tartalékokat) kell mozgósítani, képezni, és meddig tartson majd az „önellátás”.

A fenti alapkérdésekkel kapcsolatban számos törvény, kormányrendelet és alacsonyabb szintű szervezetszabályzó eszköz van hatályban, a megvalósításukhoz szükséges szervezetek és szervek száma nagyon nagy, a feladat pedig kifejezetten komplex, folyamatos tervezést, szabályozást és „gyakorlást” igényel minden érintettől. Az élet mindig tartogat meglepetéseket, mint például dunai árvíz, vörösiszap-katasztrófa, pandémiás helyzet vagy az ukrán háború. Csak szabályokkal nem lehet felkészülni, ahogy a puding próbája is az evés, úgy a jogszabályok érvényre juttatása, betartása, betartatása is a végrehajthatóságon áll vagy bukik. A felkészülésben, gazdaságmozgósításban a társadalom, lakosság szerepe is óriási, őket is fel kell készíteni, de megfontolandó a magánszféra üzleti és érdekeltségi alapon történő érdekeltté tétele is,³³ hiszen a feladat „nemzeti ügy”. A feladathoz kapcsolódó igazgatási tevékenység központi koordinációját a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal biztosítja, míg a kidolgozói fő felelősség a belgazdaságért felelős miniszter portfóliójába tartozik.

³³ MEDVECZKY 2011: 66.

Irodalom- és forrásjegyzék

- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 12.
- LAKATOS László (2019): A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe. In HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 81–110.
- MEDVEZKY Mihály (2004): *A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai*. PhD-értekezés, ZMNE.
- MEDVEZKY Mihály (2011): A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012–2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. *Hadtudomány*, 21(4), 59–68.
- SZENES Zoltán (2015): A védelemgazdaság helyzete Magyarországon. *Katonai Logisztika*, 23(2), 5–52.
- TAKSÁS Balázs (2017): A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában. *Honvédségi Szemle*, 145(6), 105–117.
- TURÁK János szerk. (1996): *A védelemgazdaság makrofolyamatai*. Hadigazdaságtan tankönyv. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.

Felhasznált jogszabályok

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
- 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról

VII. A nemzeti ellenálló képesség – a Vbö. V. fejezete

1. Bevezetés – az ellenálló képesség fogalma

Az ellenálló képesség (reziliencia) fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott reagáló, illetve fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együttthatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák a pszichológiától, a közgazdaságtanig és a menedzsmenttanulmányokig, idővel pedig a biztonságpolitika-tudomány területén is elterjedt a fogalom használata. Az elterjedés napjainkra olyan mértéket öltött, hogy talán nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a biztonságpolitikai gondolkodás egyik alaptézisévé vált. A biztonságpolitikában reziliencia alatt elsősorban az államok, a társadalmak felkészültségét és „ellenálló képességét” (társadalmi reziliencia) értjük a különböző fenyegetésekkel szemben. Tehát egyfajta adaptációs képességről beszélünk.

A társadalmi reziliencia azért kiemelten fontos a biztonságpolitika számára, mert szakértők szerint egyfajta elrettentő erőt képviselhet a hibrid hadviseléssel szemben. Egy ország elleni támadás megállítható pusztán azzal, hogy a megtámadott ország fejlett ellenálló képességgel rendelkezik. Mivel a hibrid hadviselés egyik alapeleme a másik ország társadalmi és politikai rendjének az aláásása, ezért a magas szintű társadalmi reziliencia esetén a támadás eleve bukásra lehet ítélve. Így a magas fokú ellenálló képesség eredménye az, hogy az adott ország meggyőzi lehetséges támadóit arról, hogy társadalma elég erős és összetartó ahhoz, hogy bármilyen hibrid típusú támadást elhárítson. Egy racionálisan gondolkodó és fejlett társadalom, amely bízik politikai és gazdasági rendszerének a stabilitásában és igazságosságában, nehezen mobilizálható saját kormánya ellen, és így az ellenséges propaganda és a dezinformációk süket fülekre fognak találni.¹

Az ellenálló képességnek nincs általánosan elfogadott definíciója, illetve nem rendelkezünk egységes mérési eszközzel a reziliencia állapotának és mértékének a méréséhez. Mindazonáltal a nagyobb nemzetközi szervezetek, illetve az egyes országok jellemzően megalkották az ellenálló képességre vonatkozó elveiket, esetlegesen hivatalos definíciókat, amelyek az egyedi sajátosságaik mellett megegyeznek abban, hogy a reziliencia az egész társadalom védekezőképességének fokozását magában foglalja. Ezek közül kiemelendő a NATO rezilienciafelfogása, amely szerint az ellenálló képesség egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a polgári felkészültség (*civil preparedness*) és a katonai képességek kombinációjaként. A reziliencia megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló

¹ JERMALAVIČIUS 2018.

képességének a növelése csökkenti a NATO mint egész sebezhetőségét is,² ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. Ennek megfelelően a NATO – mintegy hozzáadott értéként – szövetségi szintű felelősséggént is értelmezi az ellenálló képesség erősítését, fejlesztését. E cél elérése érdekében elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába.³

A tagállami összhang megteremtése érdekében a Szövetség elfogadta az ellenálló képesség hét alapkövetelményét,⁴ valamint a polgári felkészültség főbb irányvonalait, ezzel megadva azon területeket, amelyek elengedhetetlenek az ellenálló képesség meg erősítéséhez.⁵

2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei

A NATO követelményeihez történő igazodást természetesen befolyásolja az egyes országok eltérő alkotmányos, jogi, társadalmi, gazdasági, kulturális háttere és adottságai, így az alapkövetelmények ezen eltérő nemzeti keretek által determináltan valósulhatnak meg a gyakorlatban. E folyamat során azonban fokozatosan kikristályosodnak azon trendek, tendenciák, amelyek többé-kevésbé elfogadottak minden tagállam részéről, esetleg a megvalósítás módjában mutatkozik eltérés a nemzeti sajátosságoknak megfelelően. A jelen fejezetben – terjedelmi korlátok miatt – a védelmi és biztonsági igazgatás szempontjából leginkább releváns két trend bemutatására szorítkozunk, amelyek legjobban érzékeltetik az ellenálló képesség összkormányzati jellegű összefüggéseit.

2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe

Abban szinte teljes az egyetértés, hogy a korábban is szorgalmazott összkormányzati megközelítés (*whole of government approach*), valamint az ehhez fűződő intézmények közötti együttműködés (*interagency cooperation*) már nem elégségesek a hibrid fenyegetések elleni védekezéshez, tovább kell szélesíteni az együttműködést, kiterjesztve

² A műveletek során a katonai szállítások, a műholdas kommunikáció és a befogadó nemzeti támogatás feladatait jelentős mértékben polgári, kereskedelmi forrásokból biztosítják.

³ NATO 2016.

⁴ A hét alapkövetelmény:

- a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása;
- a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energiaellátás fenntartása;
- a lakosság koordinálatlan tömeges mozgásának kezelése;
- az alapvető élelmiszerekkel és ivóvízzel való ellátás folyamatos biztosítása;
- tömeges sérülések ellátása;
- a nemzeti média- és elektronikus hírközlés, az informatikai hálózat folyamatos szolgáltatásának a fenntartása;
- a közlekedési és szállítási infrastruktúra folyamatos üzemeltetésének a biztosítása.

⁵ NATO [é. n.].

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

Jól példázza mindezt a 2008-ban Oroszország és Georgia között kirobbant háború, ahol bebizonyosodott, hogy a georgiai állami szervek rendkívül korlátozott mértékben rendelkeztek kibervédelmi eszközökkel. Mind az állami, mind a magánszférát gyorsan maguk alá temették a kibertámadások, így azonnal külföldi segítséget kellett kérni. Ellenpéldaként említhető ugyanakkor Észtország, amely – tanulva az őt ért átfogó kibertámadás tapasztalataiból – kibervédelmi önkéntes erőket állított fel. Ezek félkatonai elven szerveződnek, az államanyuk tagjai katonai rendfokozatokat viselnek, és közvetlenül be vannak csatornázva a hadsereghez, így válsághelyzet esetén ezt az egységet gyorsan mozgósítani lehet. Bármelyik észt állampolgár kérheti felvételét ebbe a szervezetbe, feltéve, ha rendelkezik valamilyen szintű informatikai előképzettséggel. Az észték ezt egyfajta fórumnak is tekintik, ahol a magán- és az állami szféra kicserélheti tapasztalatait.⁶

A helyi lakosság támogatásának megnyerése érdekében a litván védelmi minisztérium 2015 januárjában olyan útmutatót kezdett kiosztani, amely a civil lakosságot látta el instrukciókkal arra az esetre, ha orosz hibrid támadás érné Litvániát. Ebben 198-féle különböző ellenállási technikát mutatnak be, valamint a minél eredményesebb ellenállás erősítése céljából a litvánok gyakorlatokat is tartanak, amelyeken pontosabban megértetik a lakossággal, hogy mi a feladatuk válsághelyzetben.⁷

A társadalom lehető legszélesebb körét felölelő szisztéma kialakításában a skandináv országok figyelemre méltó eredményeket értek el. A finn kormányzat már 2003-tól megkezdte az átfogó biztonsági keretrendszer megteremtését, amelybe bevonták az összes minisztériumot és a társadalom szinte egészét. Az általuk kidolgozott rendszerben az egész társadalom egyszerre védekezik, mindenkinek megvan a maga szerepe, beleértve ebbe az üzleti szférát és a nem állami szervezeteket is. A finn kormány 2010 őszétől egy információs hálózatot hozott létre, amelyen belül a különböző szereplők információt cserélhetnek egymással, így az üzleti szféra is jobban átlátja a kormány szándékait, az állami döntéshozók pedig világos képet kapnak az egyes szektorok felkészültségéről, ezen keresztül pedig az egész finn gazdaság ellenálló képességéről.⁸

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

⁶ BASILAIA 2012: 26.

⁷ BARTKOWSKI 2015: 19.

⁸ The Security Committee 2017: 5–13.

tevődik össze, és különös figyelmet szentel a katonai és a civil oldal közötti együttműködés formáinak.⁹

Svédország szintén megalkotta a saját „totális védelem” koncepcióját, amelynek szabályozására külön törvényt is hozott.¹⁰ A törvény egységes tervezést és válságkezelést ír elő azzal, hogy Svédország legalább három hónapig legyen képes ellenállni bármely biztonsági típusú válsághelyzetnek. Minden egyén 16 és 70 év között köteles hozzájárulni a totális védelemhez a végzettségének és foglalkozásának megfelelő módon. A jogszabály felhatalmazta a svéd kormányt, hogy kötelezhesse a gazdaság szereplőit gyakorlatokon történő részvételre, illetve különféle készletek készítésére.

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

Svédország a polgári felkészültségért felelős külön speciális intézményt hozott létre (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), amely a hadsereggel közösen 2019–2020-ban egy év időtartamban hajtott végre totális védelem gyakorlatot törzsgyakorlások, illetve valós végrehajtással egybekötött gyakorlatok sorozataként. A gyakorlat sorozatban részt vettek a parlament, a kormány, a kormányzati szervek, a regionális közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, gazdasági szervezetek és a lakosság.¹¹

Magyarországon is már 2010-től megindult az összkormányzati, majd néhány éve az osztársadalmi együttműködésre irányuló gondolkodás, annak elméleti, illetve jogszabályi megalapozása, szervezeti kereteinek kialakítása.

Dominánsnak mondható a hazai szakirodalomban az a vélekedés, hogy az ellenálló képesség erősítéséhez elengedhetetlen összkormányzati, illetve osztársadalmi együttműködés háttérszervezeti kerete a védelmi igazgatás rendszerén belül keresendő.¹² Ennek az elméleti megalapozásnak jelentős hatása volt a védelmi és biztonsági reform fő irányvonalára, és az összkormányzati koordináció ennek megfelelően a védelmi és biztonsági igazgatás újonnan létrehozott rendszerében valósult meg.

Kifejezetten a válságkezelés és az ellenálló képesség állami szerveken túli szereplőinek bevonására tervezték a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum létrehozását a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) alapján, amelynek keretein belül vitatták volna meg a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdéseket. A testület így a reziliencia osztársadalmi fórumának a szerepét töltötte volna be,¹³ azonban a törvény kapcsolódó rendelkezését még a hatálybalépés előtt egy jogszabály-módosítás során törölték a szövegből valószínűsíthetően abból a megfontolásból, hogy a folyamatban lévő orosz–ukrán háború aktualitásai ne jelentkezzenek szükségtelen feszültségpontként egy ilyen fórumon.

⁹ Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security 2018: 8.

¹⁰ Totalförsvaret 2021–2025.

¹¹ CAVES et al. 2021: 30–32.

¹² Lásd GYIMESI et al. 2008: 162–163, SIMICSKÓ 2017: 12,

¹³ Vbő. 43. § (1) bekezdés.

2.2. Fúziós paradigma

Az Egyesült Államok igazságügyi minisztériuma már 2005-ben azzal a javaslattal állt elő, hogy a terrorveszély és a bűnözés növekedése miatt új megközelítésre van szükség, amelyet ők „fúziós paradigmának” neveztek el. Ennek lényege, hogy fúziós központokat hoznak létre egyes régiókban vagy pusztán szervezetek között, amelyek az adott területen össze tudják fogni és elő tudják segíteni a különböző kormányzati szervek és a magánszféra közötti együttműködést a terrorizmus és a bűnözés elhárítása területén. 2009 februárjában 58 fúziós központ üzemelt az Egyesült Államokban, ebből 34-ben pedig már aktív munka folyt a szövetségi és helyi rendőrségi és hírszerző tisztek bevonásával. Ezek a központok nemcsak a bűnözés ellen vehetnek fel a harcot, hanem a társadalomra leselkedő mindenféle fenyegetéssel szemben is. Főképp a Homeland Security támogatásaiból működnek, képzéseket is nyújtanak tagjainak, illetve hírszerzési erőforrásokhoz is hozzáférhetnek. Létrehozásuk alapvető filozófiai váltást tükröz az állam részéről a biztonsághoz való hozzáállásban, nemcsak azért, mert jóval több magánszereplőt vonnak be, hanem azért is, mert a megelőzés, a veszélyek előzetes felderítése nagyobb szerepet kap.¹⁴

Oroszország is hasonló elveket követ: mivel a hibrid védekezéshez és támadáshoz sok különböző terület együttműködése szükséges, ezért ennek elősegítésére létrehozták az Orosz Föderáció Nemzeti Védelmi Irányító Központját (Национальный центр управления обороной РФ). Ez 49 különböző katonai, rendőri, gazdasági, infrastrukturális és egyéb kormányzati szervet fog össze egyetlen magas rangú katonatiszt irányítása alatt. Az együttműködésben nemcsak állami szervek vesznek részt, hanem magánvállalatok is.¹⁵

Magyarországon a nemzetközi és hazai terrorizmussal, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözéssel, valamint a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekményekkel kapcsolatos információ elemzése és értékelése céljából 2022-ben alakult meg a Nemzeti Információs Központ,¹⁶ amely a közbiztonsági, valamint a nemzetbiztonsági kockázatokkal szemben fellépő rendészeti szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok és közigazgatási szervek legfőbb információfúziós és információmegosztó központjaként funkcionál.

A fúziós paradigma szerint alkotják meg hazánkban a nemzeti eseménykezelő központ – mint az összkormányzati válságkezelés koordináló, központi szakmai szerve – megalkotásának jogi feltételrendszerét,¹⁷ az ehhez kapcsolódó működési részletszabályok azonban nem nyilvánosak. Maga az eseménykezelési szervezeti

„funkció lényegében alkalmas a korábbi operatív törzsek, rendkívüli jogrendi munkacsoportok, Honvédelmi Tanács titkársági feladatainak kiváltására is, ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a munkafeltételek kialakítása, a speciális döntéshozatali eljárások részletszabályainak kidolgo-

¹⁴ U.S. Department of Justice – U.S. Department of Homeland Security 2006: 9–11; ROLLINS 2008: 8–10.

¹⁵ GILES 2016: 25–26.

¹⁶ 1995. évi CXCV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 1. § e) pont 8/A. §.

¹⁷ Vbö. 52. § c) bekezdés.

zása, az ebben a feladatban résztvevő állomány kiválasztása, felkészítése és begyakoroltatása már a válságmentes időszakban megtörténjen”.¹⁸

3. A nemzeti ellenálló képesség szabályozása

A nemzeti ellenálló képesség mint fogalom a tételes jogban először¹⁹ a Vbő.-ben jelent meg törvényi szinten:

„Vbő. 5. § 7. nemzeti ellenálló képesség: az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 3. cikkével összhangban, a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül – a biztonság tudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések fogantatba vételével – megfelelően biztosítsa.”

Ezt megelőzően számos stratégiai és tervezési dokumentumban találkozhattunk a kérdéskör egyes elemeivel vagy akár magával a szófordulattal, de komplexitásában és a ma általánosan elfogadott értelmezésében elsőként a Vbő. V. fejezete részletezi az idevonatkozó szabályokat, valamennyi további törvényben már ennek nyomán jelentek meg a rezilienciát érintő rendelkezések a hatálybalépést követően, 2022. november 1-jén.²⁰

A nemzeti ellenálló képesség megjelent a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat szövegében is, azonban ennek szakmai tartalma csak részben egyezik meg a NATO erre vonatkozó, illetve a később a Vbő.-ben is megjelenített megközelítéssel, míg a jelenleg hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégia elődje egyáltalán nem tartalmazott a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó konkrétumokat.²¹

Ez önmagában nem is túl meglepő, ha a kihirdetés dátumát összevetjük az akkor jellemző nemzetközi trendekkel és a NATO által képviselt fő szakmai célkitűzésekkel. Mindez a változás, a reziliencia fogalmának erősödése és a szövetségi policyalkotás súlypontjának változása egy ma már jól beazonosítható fejlődési ívet ír le, amelynek jelenlegi

¹⁸ KÁDÁR 2022: 15.

¹⁹ Meglepő módon még az olyan egészen kézenfekvő és kapcsolódó szabályozási tárgyú törvények sem tartalmazzák ezt a fordulatot, mint a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, de még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is csak a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kapcsán említi meg a 21. § (1) bekezdés I) pontjában.

²⁰ Ezek közül a leglényegesebbek a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről; a 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról; és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról – bár ez utóbbi kifejezetten a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet tárgyalja.

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

állapotát mi sem fejezi ki nyilvánvalóbban, mintsem az, hogy a NATO 2022 tavaszán megszüntette a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot (Civil Emergency Planning Committee – CEPC), amelynek feladatait az ennek bázisán újonnan megalakult NATO Ellenálló Képesség Bizottság (Resilience Committee – RC) vette át. Az új bizottság nem csupán nevében új, hanem tevékenységének fő iránya is a hét alapkövetelmény köré csoportosul, láthatósága és szakmai jelentősége is számottevőbb, mint az elődszervezeté.

Ugyancsak jól látható módon erősödik az ellenálló képesség megjelenése a NATO 2022-es madridi csúcsértekezletén elfogadott Stratégiai Koncepcióban²² (NATO SC) még akkor is, ha csak az azt megelőző Stratégiai Koncepcióval vetjük össze.²³ A 2022-es Stratégiai Koncepció hangsúlyozza a nemzeti és kollektív ellenálló képesség biztosításának kritikus fontosságát, alapelvi szinten is állást foglal az egyéni és a kollektív ellenálló képesség erősítésének szükségessége mellett,²⁴ amelynek biztosítása érdekében a tagállamok elkötelezik magukat egy erőteljesebb és összehangolt ellenálló képesség fejlesztésére.²⁵ Az ellenálló képesség olyannyira hangsúlyosan jelenik meg az új Stratégiai Koncepcióban, hogy azt nem csupán az egyes szövetséget érintő kihívásokhoz, a parancsnoki struktúra kialakításához, működéséhez vagy a lehetséges fenyegetést jelentő országokhoz kapcsolva jeleníti meg, hanem a partnerországok és a leendő tagaspiránsok támogatása viszonylatában is, az együttműködés egyik fontos területként.²⁶

A hazai szabályozáshoz közelítve, a NATO szempontrendszerén túl, nem mehetünk el az Európai Unió eltérő megközelítése mellett sem. Ennek kvázi alapidokumentumai az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája²⁷ (Globális Stratégia), amely az államok és a társadalom ellenálló képessége mellett kiemeli a kritikus infrastruktúra ellenálló képességét is, magát a rezilienciát pedig stratégiai prioritásként azonosítja,²⁸ továbbá az Európai Bizottság közleménye²⁹ (Közös Közlemény), amely az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozó 10 irányadó megfontolást fogalmaz meg.³⁰

A Közös Közlemény elvégzi az uniós rezilienciaterületek beazonosítását (kritikus infrastruktúrák védelme, energiabiztonság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás,

²² *NATO 2022 Strategic Concept 2022.* (NATO SC).

²³ NATO 2010.

²⁴ NATO SC 5.: „We will enhance our individual and collective resilience and technological edge. These efforts are critical to fulfil the Alliance’s core tasks.”

²⁵ NATO SC 26.: „We will pursue a more robust, integrated and coherent approach to building national and Alliance-wide resilience against military and non-military threats and challenges to our security, as a national responsibility and a collective commitment rooted in Article 3 of the North Atlantic Treaty.”

²⁶ NATO SC 38.: „We will scale up the size and scope of our security and capacity-building assistance to vulnerable partners in our neighbourhood and beyond, to strengthen their preparedness and resilience and boost their capabilities to counter malign interference, prevent destabilisation and counter aggression.”; NATO SC 41.: „The security of countries aspiring to become members of the Alliance is intertwined with our own. We strongly support their independence, sovereignty and territorial integrity. We will strengthen political dialogue and cooperation with those who aim to join the Alliance, help strengthen their resilience against malign interference, build their capabilities, and enhance our practical support to advance their Euro-Atlantic aspirations.”

²⁷ European Union Global Strategy 2016.

²⁸ Erről bővebben lásd: MOLNÁR 2016.

²⁹ Európai Bizottság 2017.

³⁰ Lásd Európai Bizottság 2017. mellékletét!

polgári védelem, gazdasági ellenálló képesség, foglalkoztatás, globális egészségügyi kockázatok, kutatás), amelyek már részben átfedést mutatnak a NATO által megfogalmazott követelményekkel, de jól látható eltéréseket is tartalmaznak.

A hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiához visszatérve, a dokumentum kiemeli, hogy a védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése az első lépés a modern nemzeti ellenálló képesség kialakítása érdekében.³¹ Ez a kitétel a rezilienciakövetelmények első pontjával, a folyamatos kormányzás és kormányzati szolgáltatások biztosításával azonosítható, azonban ezt követően az ellenálló képesség további hat alapkövetelményének kérdését a stratégia már nem a NATO-dokumentumok logikája szerint vezeti végig a szövegben, azokat csak eltérő helyen és nem feltétlenül azonos mélységben érinti.

Ennek keretében áttételesen jelenik meg az energiaellátó rendszerek ellenálló képességének fokozása mint követelmény. Mindezt az energiaellátási források és útvonalak diverzifikálása alapvető és hosszú távú nemzeti érdekként történő azonosításán keresztül látja megvalósíthatónak, amely hozzájárul hazánk stabilitásának és ellenálló képességének növeléséhez.³²

A Nemzeti Biztonsági Stratégia szintén utal a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képességére, amely először nem magát a képesség megteremtését célozza, hanem mint veszélyforrást azonosítja be az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció formájában,³³ illetve világít rá ennek egészségügyi, terrorizmussal, illetve államok működését destabilizáló hatásaival összefüggő vonatkozásaira. A Nemzeti Biztonsági Stratégia ezt követően fogalmazza meg, hogy „a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a velejáró kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, valamint újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat” követel. A stratégia szerint a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni, hanem megállítani kell.

Az élelmiszer- és a vízkészletek biztosításával kapcsolatos ellenálló képesség szintén fellelhető rezilienciakövetelményként a stratégia szövegében. Az élelmiszer- és a vízellátás mint biztonsági tényező azonban az NBS-ben nemcsak együtt szerepel,³⁴ mint a NATO dokumentumaiban általában, hanem egyenként, önállóan is hangsúlyt kap.

A tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége a katasztrófakockázatok csökkentésével foglalkozó alpont keretében jelenik meg,³⁵ amely annyiban félrevezetőnek tekinthető, hogy ez a képesség a NATO megközelítésében nem kifejezetten a katasztrófákhoz kötődik, ahogy egyébként a NBS sem így kezeli,³⁶ azaz ez esetben inkább szövegelhelyezési/szerkesztési kritikát fogalmazhatunk meg, nem feltétlenül tartalmi.

³¹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 30. pont.

³² 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 102. pont.

³³ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 57–58. pont.

³⁴ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 171. pont.

³⁵ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 174. pont.

³⁶ „Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési és katasztrófakockázat-csökkentési rendszert alkotnak, és természeti vagy ipari katasztrófák, valamint egészségügyi válsághelyzetek és tömeges sérülésekkel és rombolással járó támadás esetén hatékonyan reagálnak a lakosság életének, egészségének, anyagi javainak védelme és a károk minimalizálása érdekében.”

A rezilienciakövetelmények sorában következő polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége szintén beazonosítható a stratégiai dokumentumban a kormányzati és más kulcsfontosságú infokommunikációs rendszerek védelmével összefüggésben megfogalmazott célkitűzések részeként. A szöveg arra is kitér, hogy az infokommunikációs technológia esetleges szállítóinak szűk köre is biztonsági kockázatot eredményezhet.³⁷ Ebben a szakmai szegmensben sem hagyható figyelmen kívül, hogy a NATO védelmi műveleteit nem lehet sikeresen megvívni kizárólagosan a katonai kommunikációs infrastruktúrára támaszkodva.³⁸

A fentiekén túl a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége mint a reziliencia része tekinthető talán a legkevésbé reprezentáltnak a Nemzeti Biztonsági Stratégiában. Önállóan ez a terület még csak meg sem jelenik, kizárólag a terrorizmus lehetséges célpontjai között említi a dokumentum,³⁹ holott nem elhanyagolható tény, hogy a NATO katonai műveleteinek megvívásához a katonai szállítások és csapatmozgások több mint 90 százaléka a polgári közlekedési infrastruktúra igénybevételével történik,⁴⁰ és nem lenne ez máshogy a hazai feladatok kapcsán sem. Különösen igaz ez arra az időszakra, amikor a honvédség erőforrásai nem elégségesek az adott feladat ellátására, és a gazdasági és anyagi szolgáltatások keretében kerül sor valamely eszköz, képesség vagy infrastrukturális elem igénybevételére.

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

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

A nemzeti ellenálló képesség fogalma és annak elemei a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat (NKS) szövegében jelennek meg a legkiterjedtebb módon.⁴¹

Az NKS már a bevezetőben kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása indokoltá teszi a nemzeti ellenálló képesség erősítését, illetve a „Védelmi adottságok” részben azt is megjeleníti, hogy megkezdődött az összkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenálló képesség elemeinek fejlesztése. Azt is kiemeli, hogy az ország fegy-

³⁷ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 119. pont.

³⁸ NATO [é. n.].

³⁹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 149. pont.

⁴⁰ Civil-Military Cooperation Centre of Excellence 2019: 3.

⁴¹ 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.3. Nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) alcím.

veres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében.⁴² Az NKS hangsúlyozza azt is, hogy a komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben jelentkező kinetikus és nem kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre történő felkészülés jegyében tovább kell fejleszteni a csapásokat elviselő, azok hatáseit elhárítani, enyhíteni és felszámolni, a kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes nemzeti ellenálló képességet. Ez a képesség önmagában is csökkenti a potenciális támadás kockázatát. Az NKS megközelítése érthető módon már egybeesik a Vbő. rezilienciamegközelítésével, amelynek egyik fontos oka az, hogy a stratégia kidolgozóinak már az előkészítés korai szakaszában rendelkezésére álltak a Vbő. javasolt szövegtervezet-változatai és az ezek szakmai háttérét biztosító nyílt forrásból is elérhető tanulmányok.⁴³

A katonai stratégia nem kifejezetten katonai, mégis meghatározó fontosságú eleme a polgári felkészültségre⁴⁴ vonatkozó rész, amely a *civil preparedness* kérdését az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladatként határozza meg, és közvetlenül kapcsolja azt össze a NATO rezilienciakövetelményei első elemével, „a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának” biztosításával. A nem kizárólag jogszabályi, hanem stratégiai dokumentum szintjén ilyen módon alkalmazott megfogalmazás orientálja a szakmai munkát, egyfajta alapvetésként szolgál a javaslatok kialakítása során is.

A stratégia a nemzeti ellenálló képesség elérésének egyik legfontosabb eszközeként a társadalom civil szereplőinek békeidőszaki felkészítését jelöli meg. A kötet szerkesztésének időszakában⁴⁵ hatályos NKS értelmében a nemzeti ellenálló képesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amely rendelkezés a Vbő. hatálybalépésére és a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendeletre figyelemmel értelemszerűen felülvizsgálatra kell kerülnön, figyelemmel arra, hogy a Hvt. már nem tartalmaz a védelmi igazgatásra vonatkozó rendelkezést, a honvédelmi minisztert kizárólag a nemzeti ellenálló képesség erősítése érdekében szükséges katonai felkészültség feladatainak összehangolásáért, valamint a polgári felkészültség feladataihoz kapcsolódó katonai követelmények, igények meghatározásáért teszi felelőssé. Mindezzel párhuzamosan a Vbő. azonban kifejezetten a Kormány felelősségi körébe⁴⁶ és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervé-

⁴² 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.2. Nemzeti együttműködés (védelmi igazgatás) alcím.

⁴³ Például ETL 2020; FARKAS–KÁDÁR 2016: 275–313; FARKAS 2020: 347–380; FARKAS–SPITZER 2021; SZAKALI–SZÜCS 2017: 24–40.

⁴⁴ Ennek főbb szempontjainak megértéséhez és fejlődésének megismeréséhez adalékul: GARRAUD-MAYLAM 2021.

⁴⁵ 2023 nyarán.

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

nek koordinációs hatáskörébe utalja⁴⁷ a kérdést amellett, hogy valamennyi szervezetet⁴⁸ kötelez a szempontrendszer érvényesítésére.

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

A stratégia lényeges eleme a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy előirányozza a Magyar Honvédség számára, hogy a klasszikus katonai feladatokon túl fel kell készülnie a reziliencia katonai képességekkel történő növelésére is. Ennek részleteit a dokumentum nem ismerteti, azonban a feladat megjelenítése önmagában is előrevetíti annak a tendenciának az erősödését, amely – már több neves szakértő tollából is megerősítve⁴⁹ – a katonai erő komplexebb igénybevételét jelenti a nem katonai feladatok kapcsán.⁵⁰

A szabályozók időbeliségén előre haladva, a nemzeti ellenálló képesség Vbö.-ben foglalt szabályai a fenti előzmények és kontextus tükrében már nem tartalmaznak meglepő újdonságot. A szabályozás azonban mégis korszakos jelentőségű. A rendelkezések újszerűségét egyrészt az adja, hogy a NATO által meghatározott hét alapkövetelmény törvényi szinten deklarált magyar megfogalmazást kap, kiegészül olyan pontosításokkal és kapcsolódó követelményekkel, ami minden eddiginél nyilvánvalóbbá teszi a kérdés fontosságát.

A jogszabályban is rögzített, már jól ismert hét alapkövetelmény a NATO megközelítésében megjelenő kritériumokat képezi le a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő feladatellátás területeinek meghatározásával az alábbiak szerint:⁵¹

- a) az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása;
- b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása;
- c) az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség;
- d) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a társadalom alapvető szükségle-

⁴⁷ Vbö. 52. §: „[A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve] [...]f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását.” A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. § alapján a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve.

⁴⁸ Lásd: Vbö. 42. § (1) bekezdés.

⁴⁹ A katonai feladatok bővülése kapcsán lásd TILL 2021: 4–26.

⁵⁰ Példaként említhető itt a gyakorlat oldaláról a katonák közreműködése a pandémia elleni küzdelemben, a védőoltásokat célzó programok vagy az egészségügyi intézmények, gazdasági társaságok működésének támogatásában, az ezekkel a szervezetekkel történő együttműködés erősítésében.

⁵¹ Vbö. 42. § (2) bekezdés.

tei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása;

- e) a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség;
- f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése;
- g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése.

A fenti hét bekezdés tartalma azonban nem kőbevésett, maga a Szövetség is több alkalommal elvégezte a saját maga által alkotott felsorolás felülvizsgálatát. Madridban például a 2022-es NATO-csúcson kapott megerősítést a terület,⁵² illetve 2019-ben a kommunikációs reziliencia kapcsán kifejezett kiemelését kapott⁵³ az 5G technológia biztosítottságának és fenntarthatóságának kérdése.⁵⁴ Így a Vbő. fentebb hivatkozott szövege sem szó szerinti fordítást használ a felsorolásnál, sokkal inkább tartalmi-témacsoporti azonosságra és rugalmasságra törekszik.

A kutatásunk során sokszor hivatkozott felsoroláshoz a törvény szintjén emellett egy nyolcadik elem⁵⁵ is társul, amely valamennyi ezt megelőző követelmény érvényesíthetőségét is elősegíti azáltal, hogy nem csupán megemlíti a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültségét és elhivatottságát, hanem ezzel meg is alapozza azt a kötelezettséget az érintettek felé, hogy ezt a felkészültségüket mind szervezeti, mind egyéni vonatkozásban fejlesszék, ehhez biztosítsák a megfelelő feltételeket és egyéni hozzáállást.

A nemzeti ellenálló képesség megerősítése azonban önmagában a jogi szabályozási szinten megjelenő deklaratív rendelkezésekkel nem fejleszhető, annak biztosítani kell az institutionális, személyi és egyéb feltételeit. Ennek garanciájaként jelenik meg a szabályozásban a Kormány kötelezettsége a nemzeti ellenálló képesség feladatai ellátásának összehangolására, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal útján lát el.

A nemzeti ellenálló képesség rendszerének célja összességében deklaráltan „az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások, továbbá a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, a bekövetkezett támadásokkal vagy természeti és ipari katasztrófákkal szembeni reagálás” megerősítése a társadalmi felkészültség, a szabályozás és a közigazgatás eszközrendszerén keresztül.

Az ellenálló képesség fejlesztése mint általános követelmény abban is erősödni látszik, hogy a jogszabály külön szempontrendszert tartalmaz, behatárolja azokat a területeket, amelyeken a feladatot el kell végezni. Ezek keretében a védelmi és biztonsági érdekek

⁵² NATO 2022 és *NATO 2022 Strategic Concept* 2022.

⁵³ Lásd GARRIAUD-MAYLAM 2021: 8. 37. pont

⁵⁴ Bővebben lásd: GILLI-BECHIS 2020.

⁵⁵ Vbő. 42. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdés szerintiekkel összefüggő feladatellátás területei: [...] h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.”

hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése mellett követelményként jelenik meg a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése. Ugyancsak új elem, hogy a nem állami szereplők fokozott bevonását is előírják, aminek szakmai indoka az a fentebb már érintett felismerés, hogy a védelmi struktúrák működését egy globalizált világban nem lehetséges függetleníteni a polgári szférától, akár egy-egy katonailag is értelmezhető polgári képesség felhasználása, mobilizálása terén, akár a fejlesztések vagy a személyi, gazdasági összefüggések kölcsönös egymásra hatása miatt.⁵⁶

Nem maradhatott ki a felsorolásból a tényleges válsághelyzeti és a különleges jogrendi események kezelése, illetve a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonságtudatosságának erősítése sem, amelyek egyre inkább elválaszthatatlanul együtt járnak. A védekezést szolgáló műveleteket nem lehetséges sikeresen végrehajtani az érintett polgárok többségi akarata ellenére, amire figyelemmel a kommunikációnak is fontos szerepe van, amelyet a jogszabály ugyan nem emel ki, de a gyakorlatból számos példa hozható.⁵⁷

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

A nemzeti ellenálló képességen belül fokozott figyelmet kell szentelni a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének, ezek hiányában nemcsak a lakossági támogatást veszítheti el a döntéshozó, hanem a kormányzati válságkezelési működés is ellehetetlenülhet. Idekapcsolható követelmény az is, hogy törekedni kell a katasztrófák megelőzésére, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentésére is.

4. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei

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

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

⁵⁶ A szakmai miértek megértéséhez adalékul a nemzetközi példák közül: THEAKSTON 2020: 3–11.

⁵⁷ Ilyen volt a pandémia időszakában a *koronavirus.gov.hu* oldal működtetése, de a heti kormányinfó is hasonló célokat szolgál.

Figyelemmel arra, hogy a Vbő. számos vonatkozásban keretszabály,⁵⁸ amely a fenyegetések és kihívások legszélesebb spektrumán egyfajta ernyőt borít valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelésére, megalkotása olyan szabályozási folyamatokat indított el, amelyek eredményeként a teljes rendszer megújul. Ennek egyes elemei már megjelentek,⁵⁹ más lehetséges fejlesztési elemek azonban különböző szakmai megfontolásokból⁶⁰ egyelőre nem kaptak támogatást.

A nemzetközi biztonsági rendszer összetettsége és a kihívások gyors változásából adódó helyzetek kezelhetősége azt is megköveteli, hogy a hazai válságkezelés folyamata legyen lényegesen áttekinthetőbb és gyorsabb reakciókra képes, amelyet egyrészt az egyes eljárások egyszerűsítésével és standardizálásával lehet elérni. Ennek érdekében szükséges annak a munkafolyamatnak a végigvitele, amely nyomán a jelenleg egymástól függetlenül futó és eltérő logikával felépített, azonban az eseménykezelés szintjén összekapcsolható eljárásokat felülvizsgálják. Az így egyszerűsített eljárásokat kell ezután készség szinten begyakoroltatni a végrehajtó és a döntéshozatalban közreműködő állománnyal, ami nyomán közvetlenül erősíthető a nemzeti ellenálló képesség követelménykatalógusának első pontjában szereplő kormányzás, kormányzati szolgáltatások (jelen esetben az ehhez kapcsolódó és ezt lehetővé tevő döntési folyamat) folytonosságának biztosítása is.

Szintén várható trend, hogy az egyes válságtípusok elemeinek egymásra hatása erősödik, ami végeredményben azt hozza, hogy az adott, korábban ágazaton belül kezelhető kihívás összkormányzati figyelmet igényel, és a válságkezelés központi koordinációja erősödni fog. A Vbő. ezt annyiban is előrevetíti, hogy egyrészt külön válságkezelési jogintézményt – a kötetünkben később részletesebben is tárgyalt összehangolt védelmi tevékenységet⁶¹ – alapít az ilyen helyzetek normál jogrendi kezelésére, másrészt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által működtetett nemzeti eseménykezelő központ kialakítását irányozza elő szemben a korábban jellemző, valamely ágazat saját infrastruktúrájára épülő *ad hoc* válságkezelési működéssel.

⁵⁸ Vbő. 1. §: „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”

⁵⁹ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről; 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról; 2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról.

⁶⁰ Ilyen szakmai megfontolás volt a szakterületre vonatkozó szabályozás összetett és mély beágyazottsága az európai uniós szabályrendszerbe (lásd a különféle energiahordozókkal összefüggő ellátási kérdések), vagy az éppen kihirdetett veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódó szempontok. Nyilvánvalóan nem praktikus egy pandémia közepén az erre vonatkozó szabályrendszert alapjaiban megreformálni, hiszen ennek közvetlen működési következményeinek hatásvizsgálata egy határterhelés alatt álló, feszített rendszerben nem végezhető el megfelelően, ahogy egyes területeken – az ukrán–orosz háború kapcsán kialakult helyzetben – maga az élet „előzött be”, és okozott adott esetben alaptörvényi szintű beavatkozást, ahogy az történt az Alaptörvény tizedik módosítása kapcsán.

⁶¹ Vbő. 74. §.

Összességében – rövid távon egészen biztosan – egyfajta folyamatos válságmenedzsmentre és ehhez kapcsolódó speciális részletszabályozásra számíthatunk mint normál állapotra, középtávon pedig ez alakul majd át normál működéssé. A biztonság kérdése a krízisek időszakában felértékelődik, az állampolgárok a biztonságuk érdekében hajlandók feladni az őket védő korlátozásokat és egyes jogi garanciákat azért, hogy mindennapjaikat a megszokott rendben vagy legalább ahhoz közelítve folytathassák.⁶² A reziliencia jövője területén ezzel a hatással is számolnunk kell, várhatóan jó néhány olyan szabályozási elem fog megjelenni, amelyre piaci, jogállami viszonyok között korábban nem volt példa, a jövőben azonban kifejezett társadalmi igény mutatkozik majd rá.

Az orosz–ukrán háború hatásaként aktuálisan fenyegető európai energiaválság⁶³ és a nem kizárható globális élelmiszerhiány⁶⁴ szintén azt valószínűsíti, hogy felértékelődnek a nemzeti ellenálló képesség bizonyos pontjai a politikai és gazdasági döntéshozók szemében, aminek eredményeképpen lényegesen nagyobb figyelem fog irányulni ezekre a területekre. Ez adott esetben kontraproduktív is lehet, hiszen egy normál működési rendben zajló együttműködés, üzletmenet, tervezett fejlesztés vagy rendszermódosítás sokkal egyszerűbben és gördülékenyebben, adott esetben alacsonyabb szintű döntéssel is megvalósítható, mint olyan esetben, amikor a kérdéskör szinte valamennyi eleme a globális figyelem középpontjában van.⁶⁵

A biztonsági előrejelzések szerint a tömegek ellenőrizetlen mozgásának volumene is erősödni fog a térségben,⁶⁶ aminek megfelelően annak szintjétől függően az eddig alkalmazott megoldások már nem lesznek elegendők, így a reziliencia ezen pontjának szakmai tartalma is új megoldásokért kiált. Ennek egyik első látható eleme a Határवादász Ezred megalakítása⁶⁷ a Készenléti Rendőrség keretein belül, amelynek vélhetőleg számos egyéb, a védelemi rendszer egészére kiható szakmai következménye lesz. Nem vitás, hogy ez a változás a Magyar Honvédség vonatkozásában is új fejezetet nyit, ismét a katonai kiképzés és az alaprendeltetés szerinti feladatokra történő felkészülés lesz a tevékenység fő iránya, amely közvetlenül is erősíti hazánk védelmi képességeit.

⁶² Erre hozható külföldi példaként a 2001. szeptember 11-i támadások nyomán az Egyesült Államokban elfogadott USA Patriot Act of 2001 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), de tágabb értelemben a hazai alkotmányos különleges jogrendi szabályozás folyamatos tényállásbővülése (váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet), ezeken keresztül a jogkorlátozás lehetőségének alkotmányos kiterjesztése is felhívható.

⁶³ United Nations 2022.

⁶⁴ Tiszóczy 2022.

⁶⁵ Szemléletes példa erre 2022 nyara, amikor a hazai földgáztározók feltöltése érdekében tett lépések európai szintű kérdéssé nőttek ki magukat, aminek a háború nélkül aligha lett volna nemzetközi hírértéke: DUNAI–IVANOVA 2022; Reuters 2022; KOMÓCSIN–SZABÓ 2022.

⁶⁶ A Rendőrség adatai szerint 2017-ben nagyságrendileg heti 500, 2020-ban heti 1000, 2022-ben átlag heti 4000 illegális határátlépő kísérelt meg bejutni Magyarországra. Online: www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/illegalis-migracio-alakulasa?weekly_migration_created%5Bmin%5D=2022-01-01+00%3A00%3A00&weekly_migration_created%5Bmax%5D=2023-01-01+00%3A00%3A00

⁶⁷ A jogállási kérdéseket az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határवादászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet tartalmazza.

A nemzeti ellenálló képesség erősítésének fontos eszköze a társadalom minél szélesebb körben történő bevonása a védelmet és a biztonságot szolgáló kérdések megvitatásába. Ez a fajta nyitás nem a döntések szakmai megfelelőségére, hanem azok megvalósíthatóságára, végrehajthatóságára gyakorol hatást. Jelentősége abban rejlik, hogy ha az egyes intézkedések előkészítésében az érintettek is részt vehetnek, ha van lehetőségük megismerni a biztonságunkat fenyegető tényeket és értékelni azok jelentőségét, lényegesen könnyebb lesz a végrehajtás, a döntések érvényesítése, és alacsonyabb lesz az információhiányból vagy az ismeretlentől való félelemből eredő ellenérzés. Várhatóan ezen a területen sem lesz nélkülözhető a legmagasabb szintű beavatkozás, amely adott esetben a lakosság önvédelmi képességeinek fejlesztését is szolgálja.

A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének további várható iránya a digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazásának erősödése, valamint az ezzel összefüggő rezilienciakérdések kezelése is. Ezek a technológiai fejlődés adta lehetőségek olyan gyors és ma még szinte beláthatatlan összetettségű folyamattervezést és modellezést tesznek lehetővé, amelynek segítségével a felkészülés során és válsághelyzetben felgyorsítható a szakmai döntés-előkészítés, időben előre jelezhető egy-egy beavatkozási javaslat várható hatása, elkerülhető a nem megalapozott döntés meghozatala, ezáltal az erőforrások elpazarlása, adott esetben emberi életek menthetőek meg. A Vbő. mindezekre is figyelemmel teszi kötelezővé a Kormány számára, hogy segítse elő saját szervei, valamint a magán- és jogi személyek korszerű adatgazdálkodását, adathasznosítását és adatvédelmét, továbbá kísérje figyelemmel a védelmi és biztonsági kihívások, valamint a védelmi technológiák fejlődését. Mindez az alapja annak, hogy megelőzhető legyen olyan veszélyforrások kialakulása vagy az el nem kerülhető veszélyek esetében a felkészülés hiánya, amelyek ma még nem ismertek, s mindezek során a mesterséges intelligencia alkalmazásának szerepe sem hanyagolható el. Ebből azonban az is következik, hogy ezeket a rendszereket megfelelően védeni kell, hiszen ezek manipulálása, sérülése nem csupán egy szoftver-működésirendellenességet eredményez, hanem a döntéshozatal egészére képes meghatározó hatást gyakorolni. A létfontosságú infrastruktúrák védelme területén erre figyelemmel hangsúlyosabban fognak jelentkezni az ezzel összefüggő elemek védelmének kérdései.

A reziliencia trendjeként számíthatunk arra a törekvésre is, hogy a védelem kérdései differenciáltan, de a lehető legszélesebb körben juthassanak az emberekhez és a szervezetekhez. A szervezetek körében kiemelt szerepet töltenek be a Vbő. szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,⁶⁸ amelyek működéséhez átfogó szabályozási háttér áll rendelkezésre, de a lakosság bevonása is erősödni fog, hasonlóan azon országok gyakorlatához, ahol a *whole of society* megközelítésnek nagyobb hagyománya van.⁶⁹ Ez valószínűleg olyan hétköznapiakban is érzékelhető elemekben ölt majd testet, mint a kommunikációs

⁶⁸ Vbő. 48. §, 49. §.

⁶⁹ Hagyományosan a skandináv államokat emelhetjük ki, de fő céljaiban hasonló Kanada, Svájc vagy az Egyesült Királyság megközelítése is.

kampányok, az általános iskolai oktatás vagy a reziliencia erősítését szolgáló kiadványok,⁷⁰ ajánlások a lakosság részére.

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

A nemzeti ellenálló képesség várható trendjeként azonosítjuk azt is, hogy a határokon átvívelő együttműködések jelentősége növekedni fog. Ez a közlekedési és hírközlési hálózatok, az energiaellátás, az élelmiszer és ivóvíz biztosítása területén különösen fontos.

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

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

5. Összegzés

A nemzeti ellenálló képesség olyan követelményrendszer, amely messze túlmutat a klasszikus katonai biztonságon. A törvényben meghatározott alapkövetelményeknek megfelelően fejlesztett szakterületeken elért eredmények nemcsak az ország biztonságát erősítik, hanem az Európai Unió és a NATO kollektív biztonságának fokozásához is hozzájárulnak. A reziliencia azért válhatott napjaink slágertémájává, mert alapvetően a nemzeti szuverenitás erősítését szolgálja, ma még főként a nemzeti önerőre és hazai erőforrásokra támaszkodik, miközben határokon átnyúló biztonsági hatásokat is generál,

⁷⁰ Például Németországban: BROUWERS 2018; vagy Ausztriában: Bevorratungsratgeber 2016.

amelyre a 21. századi biztonsági fenyegetések közepette nagyobb szükségünk van, mint eddig bármikor – és hosszabb távon is egyfajta motorja lehet a nemzetközi biztonsági együttműködésnek, akár tényleges katonai tevékenységek nélkül.

Irodalom- és forrásjegyzék

- BARTKOWSKI, Maciej (2015): *Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare*. Johns Hopkins University. Online: www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf
- BASILAI, Mikheil (2012): *Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia*. Cyber Security Bureau. Online: www.scribd.com/document/97418277/Volunteers-and-Cyber-Security-Options-for-Georgia-Mikheil-Basilai
- Bevorratungsratgeber. *Denk daran, schaff Vorrat an* (2016). Wien: Österreichischer Zivilschutzverband. Online: www.siz.cc/file/download/Zivilschutzverband_Bevorratung_V3_web.pdf
- BROUWERS, Klaus (2018): *Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations*. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Online: www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Mediathek/Publikationen/ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- CAVES, Ben et al. (2021): *Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK. Lessons from International Approaches*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. Online: www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1113-1.html
- Civil-Military Cooperation Centre of Excellence (2018): *Resilience through Civil Preparedness*. Online: www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/factsheet-resilience-through-civil-preparedness.pdf
- DUNAI, Marton – IVANOVA, Polina (2022): Hungary Sends Foreign Minister to Moscow to Ask Russia for More Gas. *Financial Times*, 2022. július 21. Online: www.ft.com/content/bc68bae2-dbac-4e0c-a424-531258c094e6
- ETL Alex (2020): *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*. Székesfehérvár: Honvédség és Társadalom Baráti Kör. Online: https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf
- Európai Bizottság (2017): *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben*. Brüsszel, 2017. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017JC0021>
- FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (2016): A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 275–313.
- FARKAS Ádám (2020): Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Székely és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 347–380.
- FARKAS Ádám – SPITZER Jenő (2021): Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 18.
- GARRAUD-MAYLAM, Joëlle (2021): *Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness*. (Preliminary Draft General Report). NATO Parliamentary Assembly, Committee on the Civil Dimension of Security. Online: www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2021-04/011%20CDS%2021%20E-%20RESILIENCE%20THROUGH%20CIVIL%20PREPAREDNESS_0.pdf

- GILES, Keir (2016): *Russia's 'New' Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power*. Chatham House. Online: www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf
- GILLI, Andrea – BECHIS, Francesco (2020): NATO and the 5G Challenge. *NATO Review*, 2020. szeptember 30. Online: www.nato.int/docu/review/articles/2020/09/30/nato-and-the-5g-challenge/index.html
- GYIMESI Gyula et al. (2008): Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei. In TÁLAS Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé*. Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 162–198.
- JERMALAVICIUS, Tomas – PARMAK, Merle (2018): Societal Resilience. A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In STRINGER, Kevin D. – NAPIER, Glennis F. (szerk.): *Resistance Views: Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance*. Florida: JSOU Press, 23–46. Online: www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security
- KÁDÁR Pál (2021): A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”. *Honvédségi Szemle*, 149(2), 3–13. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.2.1>
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 12.
- KOMÓCSIN Sándor – SZABÓ Dániel (2022): Az új magyar–oroszlát vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz. *Economx*, 2022. július 22. Online: www.economx.hu/magyar-gazdasag/szijas-peter-moszkvai-ut-foldgaz-varaslas.756585.html
- MOLNÁR Anna (2016): Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 9. Online: <https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf>
- NATO [é. n.]: *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- NATO (2016): *Commitment to Enhance Resilience. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm
- NATO (2022): *Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm
- Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security (2018): *Support and Cooperation. A Description of the Total Defence in Norway*. Online: www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf
- Reuters (2022): *Hungary in Talks with Russia about Buying More Gas*. Online: www.reuters.com/world/europe/hungary-talks-with-russia-about-buying-more-gas-2022-07-21/
- ROLLINS, John (2008): *CRS Report for Congress. Fusion Centers. Issues and Options for Congress*. Federation of American Scientists. Online: www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34070.pdf
- SIMICSKÓ István (2017): A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány*, 27(3–4), 5–18.
- SZAKALI Miklós – SZÜCS Endre (2017): Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése. *Hadmérnök*, 12(1), 24–40.
- THEAKSTON, Nick S. T. (2020): *Resilience in Finland: Lessons for NATO*. Rome: NATO Defense College, The College Series 7., 3–11.

- The Security Committee (2017): *Security Strategy for Society*. Government Resolution, 2017. november 2. Online: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
- TILL Szabolcs (2021): A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021–2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 1, 4–26.
- TISZÓCZI Roland (2022): Hármaskörűsítés a világ élelmiszer-termelését. *Világgazdaság*, 2022. április 7. Online: www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/04/harmas-csapas-sujtja-a-vilag-elelmiszer-termeleset
- United Nations (2022): *Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis*. Online: https://unctad.org/system/files/official-document/un-gerg-ukraine-brief-no-3_en.pdf
- U.S. Department of Justice – U.S. Department of Homeland Security (2006): *Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*. Online: http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról
2021. évi XCIII. törvény védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról
- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról
- 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határőrszolgálatokra vonatkozó szabályokról
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241. rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról
- European Union Global Strategy (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon 19th November 2010*. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf

NATO 2022 *Strategic Concept* (2022). Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

USA Patriot Act of 2001 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001).

VIII. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása – a Vbö. VI. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) a védelmi és biztonsági szabályozási rendszer meghatározó elemeként számos olyan szakmai részterületet integrál, amelyet korábban szétszórta, esetenként látszólag egymással konkuráló tartalommal foglalt magába a hazai jogrendszer. Ebbe a körbe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása is, amelyek korábban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben,¹ illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben² kaptak helyet.

2. Miért szükséges az irányítás rendszere?

Az irányítás mint igazgatási tevékenység fogalmának elemzése széles szakirodalommal rendelkezik.³ Az igazgatási funkciók sorában⁴ az irányítás meghatározó szerepet tölt be, ennek hiányában – figyelemmel az igazgatási működés ciklikusságára⁵ – valamennyi egyéb tevékenység tartalmát vesztené, hiszen a célmeghatározás és a végrehajtás kerekeinek kijelölése nélkül nincs mit összehangolni vagy ellenőrizni sem, azaz az igazgatás mint tervező-szervező tevékenység kiüresedne, nem lenne biztosítható a működés.

Az irányítási szabályrendszer részletszabályait a védelmi és biztonsági tevékenységek vonatkozásában is meg kell határozni, az általános jellegű és alaptörvényi szinten meghatározott államszervezeti feladatmegosztás önmagában nem elegendő a rendszer működtetéséhez, a szakterületi részletszabályokat mindezekre figyelemmel kell kialakítani. Mindezeket a jogalkotó a Vbö.-ben végezte el.

¹ 2011. évi CXIII. törvény 17–20. alcímei és a III. fejezete.

² 2011. évi CXXVIII. törvény 10–16. §.

³ Összefoglaló áttekintést ad erről FAZEKASNÉ PÁL 2018: 4–21.

⁴ Lásd ezzel összefüggésben az úgynevezett POSDCORB mozaikszót (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*) és annak magyarázatát: GULICK 1937: 13; vagy a vezetés-irányítás fogalmi mibenlétéről FAYOL 1984: 64. és 157.

⁵ KALAS 2006: 14.

A közigazgatás lényegében olyan tevékenységek összessége, amelynek eredményeképpen az államszervezet képes működését fenntartani,⁶ beteljesítve ezzel alaprendeltetését, amely távolabbi összefüggéseiben az önálló és szuverén állami működést, a fennmaradást is garantálja. Elmondható, hogy működő közigazgatás mint nagy egység nélkül nem lehetséges a haza védelmének megszervezése, biztonságának fenntartása sem, az igazgatási tevékenység részét képező irányítási rendszer nélkül a rendvédelemmel, az országvédelemmel vagy a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével, de akár a biztonság bármely szegmensével kapcsolatos további feladatok és a védelemre való felkészítés sem valósítható meg.

3. Mire és milyen tartalommal terjed ki a védelmi és biztonsági irányítás rendszere?

A védelmi és biztonsági irányítás rendszere⁷ összetett, a teljes államszervezetet átható rendszert képez, amelyen belül a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó szabályozás fő elemei a Vbő. keretein belül jelennek meg.

A védelmi és biztonsági igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képező katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást.⁸

A fentiek szerinti, jogszabályban rögzített fogalom egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás az ország biztonsági szabályozásának legszélesebb keretét adja.

Az igazgatás rendszerén belül az alaptörvényi szabályozáson nyugvó államszervezeti feladatmegosztás további részleteit a védelem és a biztonság irányítása vonatkozásában szervezeti bontásban tárgyaljuk.⁹

3.1. Az Országgyűlés

Az igazgatási rendszer csúcán a népképviselői szerv, az Országgyűlés áll. A védelem és a biztonság területére vonatkozó irányítási feladatai kapcsán nemcsak a Vbő.-ben szabályozott konkrét jogosítványokra kell gondolnunk, hanem azon alaptörvényi szinten

⁶ Bővebben lásd BALÁZS [é. n.] és MAGYARY 1942: 39–42.

⁷ A védelmi igazgatás korábbi felépítéséről lásd: HORNYACSEK 2019: 87–99.

⁸ Lásd Vbő. 5. § 16. pont.

⁹ Vbő. 44–50. §.

megjelenő általános jogosítványokra is, amelyek meghatározzák a szakterület működését. Ezek sorában elsőként maga az alkotmányozás és a jogalkotás joga emelendő ki, hiszen a teljes rendszer alapjait az Alaptörvény és a kapcsolódó, jórészt sarkalatos törvények határozzák meg. Kiemelendő, hogy az egyes szabályozási területek kapcsán maga a sarkalatosság követelménye is az Alaptörvénytől függ, ezáltal az Országgyűlés döntésén alapul.

Szintén az Országgyűlés irányítási jogosítványaként értékelhetjük a költségvetés elfogadásának jogkörét is. Igaz, ez szintén jogalkotási feladat abból a megközelítésből, hogy mindez törvényben történik, azonban tartalmilag az így elosztott források nem csupán szervezeti-működési kereteket biztosítanak, hanem tényleges feladat-végrehajtást is lehetővé tesznek. Ennek szakmai jelentősége abban rejlik, hogy amennyiben az alkotmányos szinten előírt feladat mellé nem rendel forrást az Országgyűlés, lényegében a tevékenység végrehajtásáról mond le anélkül, hogy erről külön döntést hozna.

Mindezekre figyelemmel egyértelműen az Országgyűlés a meghatározó aktor a védelmi és biztonsági igazgatásban, döntése – jogalkotása – nélkül a rendszer további elemei sem létezhetnének, illetve a feladataik, hatáskörük és illetékességük meghatározása sem történhetne meg, azaz az Országgyűlés a klasszikus irányítási jogkörök legfontosabbikát, a konstituáló szerepet is betölti.

A védelmi és biztonsági igazgathoz kapcsolódó irányítási szabály valamennyi különleges jogrendet érintő döntés meghozatalának joga¹⁰ is, ahogy a hadiállapotról vagy békekötésről való határozathozatal is, amelyek következményeként az igazgatási rendszer impulzust kap a végrehajtás oldalán.

Az alaptörvényi szintű jogkörökön túl a Vbö. szintjén megjelenő irányítási jogosítványok is meghatározó jelentőségűek. A védelmi és biztonsági szabályozás 2022 novemberében hatályba lépett reformja először emelte törvényi szintre az Országgyűlésnek azt a kötelezettségét, hogy a Kormány javaslata alapján meghatározza az ország biztonság- és védelempolitikai alapelveit és azok végrehajtásának főbb irányait. A korábban hatályos szabályok között is találunk ilyen országgyűlési határozatot,¹¹ azonban ennek megalkotása nem volt törvényi szinten előírva, amelyre figyelemmel a védelmi biztonsági tervezés rendszerének kiindulópontja lényegében nem kötelező elemként jelent meg. A Vbö. egyik lényeges újítása, hogy valamennyi tervezési dokumentumot rendszerbe foglalja, megalapozva és megkövetelve ezáltal az *ad hoc* szervezési és operatív védekezési intézkedéseken lényegesen túlmutató, folyamatosan fejleszthető rendszer elemeit, amely mellett a rugalmasság jegyében nem zárja ki teljesen az esetleges *ad hoc* megoldások alkalmazását sem. Az Országgyűlés által a Vbö. hatálybalépését követően megalkotandó biztonság- és védelempolitikai alapelvek funkciója abban áll, hogy iránymutatást ad az államszervezet valamennyi szereplőjének hazánk védelem- és biztonságpolitikai alapvetései kapcsán, rögzíti azon értékeket és elveket, amelyek mentén a további szabá-

¹⁰ Mindez a veszélyhelyzet időszakában főként a Kormány által rendeleti úton kihirdetett rendkívüli intézkedések kapcsán gyakorolt jogkörhöz kapcsolódó országgyűlési döntések esetében értelmezhető, míg a további különleges jogrendekben a kihirdetés joga is az Országgyűlésé.

¹¹ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.

lyozás és a végrehajtás tervezendő. Jogalkotási szempontból ugyanakkor látnunk kell, hogy ez a dokumentum mint országgyűlési határozat nem jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz,¹² amelyben az Országgyűlés legfeljebb saját cselekvési programját határozhatja meg.¹³ Azt azonban rögzíthetjük, hogy az ilyen típusú tartalmak megjelenése az államszervezet szabályrendszerében jogi kötőerő nélkül is valamiféle orientációs pontként működik, segíti az egységes működést és a más szervek hatáskörébe tartozó kapcsolódó döntések előkészítését.

Az Országgyűlés védelmi és biztonsági irányítási jogosítványait értelemszerűen csak abban az esetben képes megfelelően gyakorolni, ha rendelkezik az ehhez szükséges alapinformációkkal. Ennek biztosítása érdekében a jogszabály előírja, hogy a Kormány évente beszámol a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósításáról, valamint az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt.¹⁴ A bizottságok az éves beszámolón túl is kérhetnek információt a Kormánynak a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása körében meghozott intézkedéseiről, jogosultak azt értékelni, illetve akár ettől függetlenül vagy ennek nyomán jogalkotási folyamat is indulhat.¹⁵

Az Országgyűlés további irányítási jogosítványai az ország védelmével és biztonságával összefüggésben más törvények által is meghatározhatók, ennek kapcsán gyakorolhatók további döntési, beszámoltatási, ellenőrzési jogosítványok,¹⁶ amelyek nyomán szintén lehetőség van a további beavatkozásra, amely a politikai természetű nyilatkozatoktól kezdődően, a jogalkotáson vagy a különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó indítványon át egészen a kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványig terjedhet.

3.2. A köztársasági elnök

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítási rendszerének következő eleme a köztársasági elnök. A köztársasági elnök irányítási szerepköre az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében szűkül, amely változás szakmai tartalmát és okait, valamint a különleges jogrend kihirdetéséhez, az Országgyűlés akadályoztatásához és más kapcsolódó jogosítványokhoz fűződő jogköreit – különös figyelemmel a szük-

¹² Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdés *a*) pontját.

¹³ Ebben az értelemben a hatályos 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának második mondata túlterjeszkedni látszik a Jat. felhatalmazásán: „A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálataért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért” – igaz, hogy a határozat kibocsátásakor még a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. § (1) bekezdése volt alkalmazandó, ám ez a rendelkezés sem alkalmazható vita nélkül a fenti helyzetre.

¹⁴ Vbö. 46. § (4) bekezdés.

¹⁵ Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁶ Lásd erre példaként a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-át vagy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6. § (5) bekezdésének rendelkezéseit.

ségállapoti rendkívüli intézkedésre jogosulti pozíció vonatkozásaira – kötetünk további fejezetei érintik.

A köztársasági elnök államszervezetben betöltött szerepe az alaptörvényi feladatrendszerén túl is számos ponton kapcsolódik a védelmi és biztonsági igazgatás rendszeréhez. A korábbi szabályoktól eltérően¹⁷ a köztársasági elnök az elfogadásukat megelőzően áttekinti és véleményezi az Országgyűlés Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek, valamint a Kormány által elfogadni tervezett Nemzeti Biztonsági Stratégia tervezeteit. Ez a szabályozás szélesebb lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára, hogy kifejezze személyes álláspontját azokban az alapkérdésekben, amelyek a jövőre nézve az igazgatás egészét áthatják majd, és a tervezés központi elemeként megjelenve a rendszerben a jogalkotásra, ezen keresztül pedig nemzeti alapkérdésekre is hatást gyakorolhatnak. Az előzetes véleményezés arra is alkalmas lehet, hogy az ezekből a tervdokumentumokból származtatható későbbi szabályozási javaslat nyilvánvalóan Alaptörvénybe ütköző tartalmat valószínűsíthet, ezeket idejében, még a tényleges jogalkotást megelőzően ki lehet küszöbölni.

A köztársasági elnök azon joga, amely szerint soron kívül tájékoztatást kérhet a Kormánytól,¹⁸ lényegében azonos a korábbi honvédelmi törvény¹⁹ szabályozásával, azzal a jelentős kiterjesztéssel, hogy a tájékoztatás a jövőben nem kizárólag a honvédség működését érintő ügyekre, hanem bármely, az ország védelmével és biztonságával összefüggő ügyre vonatkozhat. Ez a kiterjesztés is azt hivatott kifejezni, hogy a Vbő. a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét új megközelítésben, az ágazatokhoz és az egyes szervezetekhez kapcsolódó „belügy” helyett komplexen, a teljes államszervezetet és társadalmat átható megközelítés irányába mozdulva, a védekezésben pedig az összkormányzati szempontokat hangsúlyozva kívánja kezelni.

3.3. A Kormány

A Kormány a védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányítása kapcsán kétségtelenül a rendszer legmeghatározóbb eleme. Ahogy azt már több helyen is jeleztük, a védelmi és biztonsági rendszer eredményes működésének kulcsa a gyors és szervezett intézkedés a védelmi és biztonsági esemény bekövetkezte vagy ennek közvetlen veszélye esetén, amely a közvetlen irányítói beavatkozással valósul meg. A Kormány ebbéli szerepe nem kizárólag a végrehajtó hatalmon belüli feladatkoordinációt és intézkedéseket alapozza meg: a Vbő. a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködés biztosítása érdekében is jogosítványokat biztosít számára.

A központi szerepkört erősíti az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló, fentebb már

¹⁷ A korábbi szabályozásban ilyen címzett jogosítványa nem volt a köztársasági elnöknek.

¹⁸ Vbő. 45. § (2) bekezdés.

¹⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 20. § (3) bekezdés.

tárgyalt határozati javaslatot. Mindemellett a teljes védelmi és biztonsági tervezési rendszer²⁰ irányítása és költségvetésének tervezése is kormányzati felelősség, amelynek célja az ország védelmének és biztonságának fenntartása és az arra történő felkészülés.

A Kormány irányítási jogosítványai között hangsúlyos szerepet kapnak a koordinációs elemek, amelyek a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési, szövetségi tagságból eredő feladatokra, az ezek végrehajtására való felkészülésre, valamint a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összehangolására is kiterjednek, de tágabb értelemben valamennyi döntés-előkészítési tevékenység összehangolását, a Kormány ügyrendje szerinti működés kapcsolódó elemeit is ideérthetjük.

A végrehajtó hatalomnak azonban értelemszerűen a törvényben kapott szabályozói, beavatkozási-döntési jogosítványok biztosítják a legfontosabb eszközt, a rendszer érdemi irányításának lehetőségét.

Ennek keretében határozzák meg a polgári védelmi felkészítés feladatait vagy a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítési követelményeit, illetve amennyiben a helyzet azt megköveteli, magát a gazdaság mozgósítására vonatkozó döntést is.

A Kormány irányítási jogosítványai mindemellett nemcsak az igazgatás szervezetrendszerére terjednek ki, hanem az egyes irányított szervek, mint a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának meghatározására és a működésükhöz kapcsolódóan a védelmi és biztonsági események kezeléséhez szükséges kivételes döntéshozatal kereteinek szabályozására is,²¹ de ebbe a körbe sorolhatók a kormányügyleti rendszer²² működési rendjére vonatkozó szabályok is.

Az irányítói jogosítványok sorában a Vbő.-ben jelenik meg először törvényi szintű szabályként a nemzeti ellenálló képesség kérdésköre, amelynek egyes elemeit kifejezetten ki is emelik. Idetartoznak az állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartására, továbbá a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására vonatkozó kormányzati felhatalmazások, amelyek kiegészülnek a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programja kidolgozásával és annak összehangolt végrehajtása irányításával.²³ A kormányzati szolgáltatások folyamatosságát szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány rendeletben kötelezhet egyes gazdasági társaságokat a honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek ellátására.²⁴

A Vbő. által alkalmazott igazgatási megközelítés egyik koncepcionális súlypontjaként jelentkezik az ellenőrzés kérdése is, amely keretében a Kormány gondoskodik a védelmi és biztonsági célú felkészülés és feladatellátás ágazati és szervezeti szintű feladatai

²⁰ Ezek a rendelkezések a Vbő. III. fejezetében jelennek meg, a részletszabályokat a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet tartalmazza.

²¹ Ebben a körbe tartoznak 21. századi újdonságként a kibertér műveleti erők védelmi, támadásmegelőzési és nemzetközi műveletekkel összefüggő feladatai is.

²² Lásd 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyleti rendszer létrehozásáról

²³ Vbő. 5. § 7. pont; 42. §; 46. § (1) bekezdés *h*) pont.

²⁴ Vbő. 46. § (1) bekezdés *p*) pont.

ellátásának ellenőrzéséről. Minderre azért van szükség, mert a biztonsági kihívások komplexitása nemcsak azt feltételezi, hogy azok kezelése kizárólagosan ágazati keretek között nem lehetséges, hanem azt is megköveteli, hogy a védelmi és biztonsági események összkormányzati kezelésére kialakított eljárások, előzetesen biztosított és felkészített humán- és anyagi erőforrások valóban alkalmasak és a szóba jöhető helyzetnek megfelelőek legyenek. Mindezt azonban ágazati szinten csak részeiben lehetne ellenőrizni, erre tekintettel került a feladat az összkormányzati szintre.

Külön ki kell emelnünk az összehangolt védelmi tevékenységre és az azzal összefüggő intézkedésekre vonatkozó kormányzati döntés jogát mint meghatározó irányítási jogosítványt. Az összehangolt védelmi tevékenység intézményét²⁵ kötetünk XIII. fejezetében külön is tárgyaljuk, e helyütt csak annyit emelnénk ki, hogy ez a szabályozási megoldás alapozza meg az egyes kialakult helyzetek politikai és szakmai mérlegelhetőségét, teremti meg annak lehetőségét, hogy az ágazati válságkezelési szabályokon túlmutató, de a különleges jogrendi jogkorlátozás szintjét el nem érő kezelést megkövetelő helyzetben a kormányzat érdemben meg tudja szervezni a védekezést és a biztonság fenntartását, helyreállítását.

Valamennyi fenti kormányzati feladat ellátását, a döntések előkészítését és az igazgatási rendszer központi koordinációját a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve biztosítja, amely gondoskodik a megfelelő a szakmai kérdések iniciálásáról, valamint annak tartalma és szintje szerinti megfelelő döntési mechanizmusba történő becsatornázásáról.

A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.²⁶ A Védelmi Igazgatási Hivatal megalakulásától a Vbö. hatálybalépéséig terjedő időszakban felelt a központi szerv működését közvetlenül megalapozó szabályozók előkészítéséért, a védelmi és biztonsági igazgatási szabályozási reform keretében előterjesztett ágazati javaslatok összehangolásáért és a kapcsolódó felkészítési tevékenység megszervezéséért, majd 2022 novembere óta ellátja a Vbö. 52. §-a szerinti feladatokat.²⁷

²⁵ Vbö. 74. § (1) bekezdés: „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.”

²⁶ Lásd 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról.

²⁷ Vbö. 52. §: „A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,

b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,

c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,

d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,

A védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósítása olyan jelentőségű kérdés, amely nem kizárólag a kormányzat szintjén megítélendő belügy, hanem az irányítás egyéb szintjein is rendszeresen értékelni szükséges az erre vonatkozó információkat. Ennek érdekében az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt a Kormány évente beszámol az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról. Kötetünk megjelenése időpontjában a Vbő. alapján még nem terjesztettek elő ilyen jelentést, így nincs arra vonatkozó tapasztalat, hogy milyen felépítéssel és tartalommal dolgozzák majd ki, az azonban valószínűsíthető, hogy a téma magasfokú nemzetbiztonsági érzékenysége miatt egy ilyen jelentésnek jórészt minősített információkat kell tartalmaznia. Az is előrevetíthető, hogy a jelentés szoros kapcsolatot mutat majd a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről szóló jelentéssel,²⁸ de annak szakmai határain jelentősen túl fog mutatni, valószínűsíthetően magában fogja foglalni a Vbő.-ben megalapozott jogintézmények és reziliencia kérdéskörök valamennyi fontosabb kérdéskörének értékelését.

3.4. A miniszter

A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer következő szintjén a miniszterek állnak, akik az általuk irányított ágazat vonatkozásában gondoskodnak az irányításuk, felügyeletük alá tartozó szervek és szakágazatok védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással kapcsolatos tevékenységének irányításáról. Az irányítás ez esetben sem *ad hoc* döntések sorozatát jelenti, ennek területei jogszabályban pontosan meghatározottak, amely nem csupán lehetősége a miniszternek, hanem számonkérhető kötelezettsége is.

A fentiek keretében a miniszter köteles meghatározni a hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, valamint az irányítása

e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,

f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,

g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,

h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,

i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,

j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint

k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.”

²⁸ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 6. § (5) bekezdés.

alá tartozó szervek együttműködési rendjét a védelmi és biztonsági szervezetekkel²⁹ és az igazgatás szerveivel.

A miniszteri jogosítványok között fontos szerepet kap az irányítási rendszer egészét átható tervezéshez mint közigazgatási tevékenységhez kapcsolódó kötelezettség, amely értelmében a miniszternek kell gondoskodnia a védelmi és biztonsági célú tervezés magasabb szintű dokumentumai által meghatározott keretek között az ágazati dokumentumok³⁰ kidolgozásáról, ideértve az ágazatközi együttműködést megkövetelő tervek kidolgozását is. Ugyancsak lényeges elem az együttműködési és az adatszolgáltatási kötelezettség előírása a szakágazati információk vonatkozásában más szervek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve irányában, amely hiányában a központi szerv nem is lenne képes végrehajtani a koordinációs feladatait.

A Vbö. szabályozásának nívuma az a szinten a minisztereket kötelező rendelkezés is, amely a teljes költségvetésen belül ágazatonként elkülönítve rendeli tervezni a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának költségeit, így biztosítva azt, hogy ne fordulhasson elő, hogy az ilyen jellegű feladatok a tárcákat terhelő számos alapfeladat mellett ne kapjanak megfelelő hangsúlyt, aminek következtében a védekezés hatékonysága már középtávon is nem kívánt mértékben csökkenhetne. Az elmúlt harminc év költségvetési tervezési tapasztalatai éppen azt példázzák, hogy egy biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk folyamatosan megelégedezni arról, hogy ennek szinten tartása és fejlesztése nem lehetséges a megfelelő források biztosítása nélkül,³¹ az érdemi fejlesztés ráadásul komplex, számos kapcsolódó területen is beavatkozást követel és időigényes is, ami azt eredményezi, hogy végül rövid határidős, nagy ívű és rendkívül költséges szakterületi fejlesztési programokat kell indítani, ahol a humán erőforrás megfelelő időben történő biztosítása is nehézséget okoz, ahelyett, hogy egy folyamatosan tervezett képességfenntartást és fokozatosan építkező fejlesztést hajtánánk végre szabályozási, technikai és humán oldalon is.

A miniszteri irányítási feladatok a fentiekén túl a védelmi és biztonsági területen kiterjednek a nemzeti ellenálló képesség kapcsán releváns feladatok ágazatilag érintett elemeihez kapcsolódó tevékenységeire is. Ezek magukban foglalják a védelem és biztonság szempontjából fontos létesítmények elhelyezésével és fenntartásával összefüggésben meghatározott feladatokat éppúgy, mint az energetikai, közlekedési, egészségügyi, kör-

²⁹ Ebbe a körbe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tartozik.

³⁰ Különbféle belső szabályozók, intézkedési tervek, fejlesztési elgondolások stb.

³¹ A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amennyi az infláció követését sem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege többszöröse nővekedett. A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény a HM fejezet számára 1 003 046,5 millió forintot biztosít, míg 2018-ban ugyanezen fejezet 427 334,8 millió forinttal gazdálkodhatott. Ugyanez a mutató a BM fejezet esetében 2022-ben 876 304,9 millió forint, és 791 339,0 millió forint volt 2018-ban. (A 2023-as év vonatkozásában hasonló összevetés félrevezethető lehet, figyelemmel arra a tényre, hogy a BM fejezet tartalmazza az egészségügyre fordítható előirányzatokat is.)

nyezetvédelmi, elektronikus hírközlő és informatikai hálózathoz kapcsolódó, valamint a légi, meteorológiai, a vegyi és sugárfigyelő, jelző- és riasztási rendszer működőképeségéhez kapcsolódó feladatokat. Amennyiben ezen, felhasználásukat és működésüket tekintve ágazatokon átívelő rendszerek összehangolt és stabil működése biztosítható, az ország védelmi rendszere alapjaiban működőképesnek tekinthető.

Ahogy a fentiekből is láthatjuk, a Vbő. a miniszterek kapcsán lényegében kézenfekvőnek tűnő hatásköröket és feladatokat határoz meg, a szabályozás újdonsága sokkal inkább abban érhető tetten, hogy mindezt témaspecifikusan kiemelten és az ágazatközi együttműködést, hatásaiban összkormányzati megközelítést hangsúlyozva teszi meg.

3.5. A védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek

A törvény több új gyűjtőfogalmat is bevezet a védelem és biztonság területén. Ezek egyike a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint az Országgyűlési Őrséget magában foglaló védelmi és biztonsági szervezetek kategóriája. Ezek a szervezetek külön jogszabályokban³² rögzített feladatkörrel és felelősséggel rendelkeznek, azonban az, hogy tevékenységük összehangolt és az egymás közti, illetve az irányítók felé történő információáramlás folyamatos legyen a működés során, lényeges szempont. Ez a követelmény különösen érvényes az azonnali kezelést igénylő fenyegetések, lehetséges válsághelyzetek megelőzése, kezelése érdekében, de az ilyen módon előírt együttműködési kötelezettség már bekövetkezett események következményeinek felszámolása időszakában is fokozza az államszervezet működési hatékonyságát.

A Vbő. arról is rendelkezik, hogy ezen szervezeteknek nem kizárólag a saját alapfeladatuk ellátása érdekében kell gondoskodniuk az azonnali reagálást igénylő fenyegetések kezelésére megfelelő készenléti erő generálásával, hanem a Vbő.-re mint keretszabályra figyelemmel is képesnek kell lenniük megfelelő képesség biztosítására, ideértve a védelmi és biztonsági célú döntéshozatalhoz szükséges ügyeleti és készenléti szolgálatokat, vagy a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel, az összehangolt védelmi tevékenységgel, a NATO válságreagálási intézkedéseivel, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerével, valamint a különleges jogrendi működésre történő azonnali átállással összefüggésben szükséges feladatok végrehajtását is.

A védelmi és biztonsági szervezetek esetében is lényeges követelmény, hogy az igazgatás rendszerében betöltött végrehajtói szintű feladataikkal összefüggésben biztosítaniuk kell a megfelelő belső tervezést, illetve a magasabb szintű védelmi és biztonsági tervdokumentumokhoz szükséges információkat. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer teljes működésének, a hatékony védekezés megszervezésének alapvető követelménye a feladatok ellátásához szükséges személyi, képzési és tárgyi feltételek biztosítása, ame-

³² 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről; 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről; 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról; 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.

lyeket a végrehajtói oldalon elsődlegesen a védelmi és biztonsági szervezetek megfelelő minőségű tervezésével lehetséges biztosítani. Az így összeállított tervek, a védekezés átgondolt és összehangolt scénáriói egyfajta triggerként hatnak az igazgatás további elemeire, hatást gyakorolnak az irányítói feladatszabásra, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetekre is.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek³³ mint gyűjtőfogalom rendkívül széles szervezeti kört ölel fel. A biztonságfogalom komplexitására és a hatékony védekezésre tekintettel lényegében valamennyi kormányzati igazgatási szerv³⁴ idetartozik, amely kiegészül a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezettel, a nemzeti hírgyűjtéssel, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal, Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal, illetve a Magyar Nemzeti Bank szervezetével, amelyek esetében szintén megkerülhetetlen a közreműködés.

Az irányítási és tulajdoni viszonyoktól, valamint a szervezeti formáktól függetlenül is védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetnek minősülnek az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, valamint minden, a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszer üzemeltetői. A Vb. az első olyan törvényi szintű szabály,³⁵ amely a védelem és biztonság kérdését és az együttműködést ilyen széles körben és ilyen mélységben írja elő, teszi mindezt a felsorolást le nem zárva,³⁶ számolva azzal, hogy a szabályozási rendszer fejlesztése során további elemek felvétele is szükséges lehet. Ez a megoldás azt is biztosítja, hogy egy akár különleges jogrendi jogalkotással előírt feladat valamely szervezet részére azt eredményezheti, hogy az adott szervezet bekerül a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek körébe, magával vonva ennek minden kötelezettségét és jogosítványait.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek kapcsán új kötelezettséggént jelenik meg a szabályozásban, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás szerveivel történő hatékony együttműködés érdekében védelmi és biztonsági igazgatási tisztviselőt kell kijelölniük,³⁷ és jogszabályban meghatározottak szerint gondoskodniuk kell személyi állományuk védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzéséről. A védelmi és biztonsági tudatosság ilyenfajta rendszerszerű megjelenése már középtávon jelentős

³³ Vb. 49. §.

³⁴ A kormányzati igazgatási szerveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. §-a határozza meg.

³⁵ A Hvt. 11. §-a tartalmaz hasonló rendelkezéseket, azonban az a szervezeti kör lényegesen fókuszáltabb, szűkebb.

³⁶ A Vb. értelmében védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervnek minősül még minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

³⁷ Ennek az előírásnak egyfajta történeti előképeként tekinthetünk az egykori Országos Terhvivatal vagy a HM Országmozgósítási osztály KR (katonai referens) összekötők rendszerére. Lásd GERMUSKA–HORVÁTH 2020: 172, 175, 180, 245, 274.

eredményeket hozhat, lényegesen erősítheti hazánk ellenálló képességét, különösen arra figyelemmel, hogy emellett a kormányzati igazgatási szervek vezetői számára is számos kötelezettséget ró³⁸ a jogszabály saját szervezetük vonatkozásában, amely így összességében gyakorlatilag a teljes szakterület lefedését biztosítja.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek számára a Vbő. azt is előírja, hogy tervezzék meg és biztosítsák folyamatos működésük feltételeit, fegyveres összeütközések idején gondoskodjanak a lakosság védelméről, riasztásáról, védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó szakterületi szolgáltatásuk fenntartásáról, azaz normál időszaki tevékenységük mellett képesnek kell lenniük egyfajta válsághelyzeti működésre is. Mindez az államszervezethez tartozó elemek esetében nem minősül rendkívüli követelménynek, de a szabályozási körbe bevont nem állami szervek esetében többletkötelezettségként jelentkezik. Ez a többletkötelezettség azonban nem korlátlan, kizárólag jogszabály külön rendelkezése esetén következik be, amelynek szabályai kötetünk összeállításának időpontjában még nem ismertek.³⁹

A jogszabály szintén előírja az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben szükséges intézkedések kidolgozásában és végrehajtásában való és a különleges jogrend idején kiadott rendeletek és intézkedések végrehajtásában, valamint a nemzeti ellenálló képesség erősítését szolgáló meghatározott feladatok ellátásában történő közreműködés kötelezettségét figyelemmel arra, hogy az előre nem látható válsághelyzetek kezelése megkövetelhet olyan szakmai részismereteket, amelyek a központi szervek számára legpraktikusabban a Vbő. 49. §-a szerinti szervezetek együttműködése útján érhetők el. Lényeges hangsúlyozni, hogy ezen együttműködési feladatok jó részét törvénynek vagy kormányrendeletnek kell tartalmaznia, azaz a felhatalmazás és az előírt feladat nem parttalan és nem ötletszerű.

³⁸ Vbő. 50. §: „A kormányzati igazgatási szerv vezetője felelős a vezetése alá tartozó szerv – és irányító jogkör gyakorlása esetén az irányítása alá tartozó szervek –

a) jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági feladatainak ellátásáért és a feladatok ellátásának ellenőrzéséért,
b) védelmi és biztonsági szervezetekkel, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével való hatékony együttműködéséért,
c) védelmi és biztonsági feladataival összefüggő erőforrás- és költségvetés-tervezési feladatok ellátásáért,
d) védelmi és biztonsági célú adatszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséért,
e) állományára nézve jogszabályban meghatározottak szerinti védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzési követelmények teljesítéséért,
f) a védelmi és biztonsági célú működés feltételeinek, beleértve az ehhez szükséges tervezési és előkészületi tevékenységek ellátásának biztosításáért,
g) által a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásáért és az erre való felkészüléséért,
h) jogszabályban meghatározott, a lakosság védelmi és biztonsági célú tájékoztatásában, riasztásában való közreműködéséért,
i) gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséért,
j) összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő feladataira való felkészüléséért és azok végrehajtásáért,
k) különleges jogrendi feladataira való felkészüléséért és azok végrehajtásáért.”

³⁹ A 404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól egy fokozatosan kiépülő képzési rendszert határoz meg, ezen a területen nem ír elő kimerítő kötelezettségi listát. Valószínűsíthető, hogy egyes válsághelyzetekhez kötődően jelennek majd meg a konkrét szabályok, akár az összehangolt védelmi tevékenység, akár a különleges jogrendi jogalkotás keretében.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában – azok jellegénél fogva – rendkívüli szerep jut a civil szervezeteknek, a vallási közösségeknek és a karitatív szervezeteknek is, amelyek adott esetben önkéntes alapon vesznek részt a helyzet és annak humanitárius következményeinek kezelésében. Ezek a szervezetek nagyban képesek tehermentesíteni az állami szerveket, amelyek így erőfeszítéseiket a legsúlyosabb fenyegetések kezelésére összpontosíthatják.⁴⁰ Lényeges követelmény, amit a Vbő. bevezet, hogy a civil és karitatív szervezetek, vallási közösségek kizárólag a védelmi és biztonsági igazgatás szervei által koordináltan vehetnek részt a feladatokban, ezzel is biztosítva, hogy a segítség és támogatás oda jusson, ahol valóban szükség van rá.

4. Milyen előnyei vannak, ha a szabályozás és az irányítás integrált?

A fentiekből jól látható, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítási rendszere egy nagy, a teljes államszervezetet és a nemzetgazdaságot átölelő egységet alkot, amely számos közvetlen és közvetett szakmai előnyt eredményez.

Az integrált szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb, mint az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző fragmentált megoldás, amely ágazatonként eltérő hangsúlyokkal és más-más megközelítési irányból igyekezett átfogni a védelmi és biztonsági igazgatás területeinek különféle ágait.⁴¹ Az integrált irányítás biztosítja a szabályrendszer jó áttekinthetőségét is, a felelősségi rendszerek világos kialakítását, amely lehetővé teszi az összehangolt tervezést és felkészülést, a közreműködő szervezetek együttműködésének optimalizálását. Mindezek eredményeként a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása várhatóan alacsonyabb költséggel lesz megvalósítható, nem alakulnak ki – legalábbis a jogi környezet ezt nem teszi elkerülhetetlenné – szükségtelen párhuzamosságok vagy olyan munkaformák, amelyek szakmai kimenete végül nem eredményez érdemi beavatkozást a védekezés során.

Az integrált szabályozás és az irányítási rendszer azt is garantálni hivatott, hogy minden egyes tevékenység egységes alapvetéseken nyugodjék, az egyes tevékenységek összehangolása optimálisan valósuljon meg, illetve ennek a megoldásnak köszönhetően remélhetőleg elkerülhető, hogy bármely szükséges részterület szabályozatlan maradjon, esetleg a nem megfelelő ágazati súlypontozásnak köszönhetően a szabályozás tartalmilag gyorsabban avuljon el, mint azt a biztonsági helyzet változása megengedné. Az integrált szabályozás és irányítási rendszer, továbbá különösen a kormányzat működésében meghatározó szerepkörbe pozicionált Védelmi Tanács⁴² és a védelmi és biztonsági igazgatás

⁴⁰ Számos gyakorlati példa áll rendelkezésre, legutóbb az ukrán–orosz háború nyomán kialakult menekültáramhoz kapcsolódó humanitárius feladatokban volt erre szükség – igaz, akkor még a Vbő. hatálybalépését megelőzően.

⁴¹ A korábbi szabályrendszer nem biztosította a komplex megközelítést, az egyes válságkezelési és különleges jogrendi szabályokat számos ágazati törvényben és végrehajtási szabályban fogalmazta meg, szemben a Vbő. átfogó keretszabály megközelítésével. Így például a veszélyhelyzeti szabályok a katasztrófavédelmi szabályozásban, a szükségállapotú szabályok a honvédelmi törvényben jelentek meg, szemben a Vbő. egységes rendszerével.

⁴² Lásd 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 108–115. pont.

központi szerve folyamatosan a döntéshozók látóterében tartja a védelem és biztonság kérdéseit, e vonatkozásban gondoskodnak az államszervezet működésének fenntartásáról.

Az egységes szabályozásnak köszönhetően mindemellett olyan előnyökkel is számolhatunk már középtávon, hogy a rendszer működéséhez szükséges humánerőforrás-igény összességében alacsonyabb, felkészültségi szintjük pedig magasabb lesz, hiszen e vonatkozásban is megvalósul majd a központi koordináció, a tervezés és a szervezett képzés.

5. Összegzés

A Vbő. a védelmi és biztonsági szabályozási rendszer irányítására vonatkozó rendelkezések meghatározó elemeként egyfajta keretszabályként szolgál, egységes rendszerbe foglalja a korábban jellemzően fragmentáltan meghatározott irányítási rendszerelmeket. Az egységes szabályozást annak kifejeződéseként is értékelhetjük, hogy ahogy a kihívások és a fenyegetések felmerülnek, az irányítási rendszer elemeit is komplexen kell szabályoznunk. Mindezekre figyelemmel a Vbő. az irányítás teljes spektrumát felöleli az Országgyűléstől a köztársasági elnökön, a Kormányon és az egyes minisztereken keresztül a védelmi és biztonsági, valamint a feladatok ellátásában részt vevő további szervezetekig.

Irodalom- és forrásjegyzék

- BALÁZS István [é. n.]: A közigazgatás. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/>
- FAYOL, Henry (1984): *Ipári és általános vezetés*. Budapest: KJK.
- FAZEKASNÉ PÁL Emese (2018): Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 4–21.
- GERMUSKA Pál – HORVÁTH Miklós (2020): *A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990*. Budapest: Magyar Nemzeti Levéltár.
- GULICK, Luther – URWICK, Lyndell (1937): *Notes on The Theory of Organization*. New York: Columbia University Institute of Public Administration.
- HORNYACSEK Júlia (2019): A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei. In HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- KALAS Tibor (2006): Az igazgatás. In KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog I.* Budapest: Virtuóz Kiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1993. évi CX. törvény a honvédelemről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

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

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

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

1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányüzemeltetési rendszer létrehozásáról

Vákát

IX. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete

1. Bevezetés – előzmények, elvi alapok

Egy ország védelmi erőfeszítéseinek támogatása érdekében kifejtett közigazgatási tevékenység korántsem új keletű, sőt elmondhatjuk, hogy az egyidős az emberiség kultúrájával. Egyes elemei már az ókori forrásokban is fellelhetők, amelyek folyamatos fejlődésen keresztül jutottak el napjaink modern értelemben vett védelmi és biztonsági igazgatásáig. Hazánkban az államalapítástól kezdve ismerünk forrásokat, illetve találunk utalásokat a nemzet védelmében tevékenykedő állami intézményekre, azok helyére, szerepére, tevékenységére. Az ország védelmére hivatott különböző tevékenységek egész történelmünk során szervesen kapcsolódtak a közigazgatáshoz, talán nem is gondolnánk, milyen szorosan.

Természetesen az idő folyásával és az életviszonyok egyre összetettebbé, bonyolultabbá válásával az egyes funkciók ellátásához egyre több speciális szakértelem vált szükségessé, így ennek kapcsán megindult a különböző funkciók lassú szétválása, egyfajta szakosodás, amelynek következtében a szakterületek kezdtek önálló életet élni. E folyamat a 21. század elejére csúcsonyosodott ki, ahol az egymással interdependens alrendszerekből álló posztmodern társadalmak rendkívüli mértékű összetettsége, párosulva a szervezeti és a technikai fejlettség magas színvonalával, az egymástól független, saját vezetési-irányítási rendszerben működő, saját normatív, szakmai és etikai szabályai és egyedi szervezeti kultúrája által vezérelt ágazatok, szakterületek tömegét teremtette meg. E jelenség negatív hatásai a védelmi területen az egyéni és szervezeti érdekek elsődlegessége, a rivalizálásra való hajlam, a minél nagyobb befolyásra és anyagi támogatásra való törekvés, az ágazati, szakmai szabályokhoz való kötöttség formájában jelentek meg, és a végeredmény egy ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás létrejötté, nagyszámú állandó vagy *ad hoc* módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrával és mechanizmussal. Ennek nemkívánatosságára a szakma immár legalább két évtizede folyamatosan felhívja a figyelmet, egyben sürgetve az ágazatok közötti vagy inkább feletti koordináció szükségességét.

Az elmúlt évtizedekben gyökeresen átalakult, jegyeiben magas fokú komplexitást mutató biztonsági környezet ugyancsak hasonló tendenciákat indukált, így ez is hozzájárult ahhoz, hogy napjainkra elkerülhetetlenné vált valamilyen szintű és mélységű integráció, illetve az egyes szakterületeket összefogó koordinációs struktúra és mechanizmus megteremtése. A kérdés már csak az volt, hogy mikor és milyen formában fog mindez megvalósulni. Mindenképpen ilyen irányú kísérletnek tekinthető a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság meg-

alakulása 1998. november 1-jén. Az új szervezet a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze. E megoldás személyhezköötöttségét és a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat” tükröző jellegét támasztja alá a struktúra rendkívül rövid működése, figyelemmel arra, hogy a szervezetet vezető államtitkár elhalálozását követően az államtitkárságot megszüntették, a feladatokat visszaosztották az illetékes tárcákhoz, vagyis visszaállt a korábbi állapot.¹

A fenti, megközelítőleg egyéves időtartam egyedi volt abban a tekintetben, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozására. 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. Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. Ha közelebbről megvizsgáljuk azonban a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkáranak feladat- és hatáskörét, akkor látható, hogy a hatáskörök döntő többségükben a honvédelmi feladatrendszerre terjedtek ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát.

Az említett hiátusokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) orvosolta, amely – az ágazati önállóság megfelelő szintjének meghagyása mellett – kifejezetten törekszik hatályát a védelem minél szélesebb területeire kiterjeszteni, egyfajta ernyőt formálva az egyes ágazatok, szakterületek felett. A korábbi megoldáshoz képest jóval tágabb spektrumban gondolkodva az ország védelmének három alappilléreként:

- a honvédelem rendszerét és a Magyar Honvédséget,
- a rendvédelmet és a rendvédelmi szerveket, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatokat jelöli meg.

A három alappillért jelentő szervezetek tevékenységét, az összes ágazatot beleértve, a teljes közigazgatási rendszer köteles támogatni, a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni a védelmi és biztonsági tevékenységek terén.²

A Vbő. hatálybalépésével – a jogszabályalkotás szintjén – most már valóban sikerült az eddig lebonthatatlan ágazati falakat áttörni és megteremteni azt a szintű koordinációs mechanizmust, amely hatékonyan képes mozgósítani az ország erőforrásait, az egész társadalmat bármely típusú válság esetén. Ezen elvet fogalmazza meg a törvény általános indokolása is.

A törvényt átható alapfelfogás mellett nem érdektelen röviden kitérni a Vbő. által létrehozott új rendszer megnevezésére is. A „jogelőd” védelmi igazgatás mint terminus technicus, illetve egyben rendszer, az új szabályozás szerint „védelmi és biztonsági igazgatásra” módosult. Az értelmező rendelkezések között megtalálható a védelmi és biz-

¹ Gyuricza Béla államtitkár meghatározó szakmai munkájáról és szerepéről részletesebben lásd JÁROS-CÁK-KASZÁS 2010: 28.

² Vbő. 3. § (1)–(2) bekezdés.

tonsági igazgatás definíciója,³ de az nem ad konkrét eligazítást arról, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás mennyiben más és több, mint a korábbi védelmi igazgatás, illetve mi volt az indoka a megnevezés megváltoztatásának. E kérdésekre inkább a Vbö. egész szellemisége, irányultsága válaszol.

Ha az angol *security* és *safety* kifejezéseket magyarra fordítjuk, akkor mindkettőre a magyar „biztonság” kifejezést találjuk a szótárban, ezért szükséges tisztázni a kettő közötti különbséget. A *security* kifejezés általánosságban az egyének, szervezetek és javak védelmét jelenti külső fenyegetésekkel szemben, amelyek nagy valószínűséggel sérülést, kárt okoznak. A *safety* kifejezés pedig azt az érzést testesíti meg, hogy védve vagyok azoktól a tényezőktől, amelyek sérülést és kárt okozhatnak.⁴ Ezért a *safety* az emocionális oldalra világít rá, míg a *security* a fizikai aspektusokhoz kapcsolódik.

A szemantikai értelmezés mellett fontos eligazítást adnak a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakirodalomban megtalálható megállapítások a „biztonságra” mint fogalomkörre vonatkozóan. A hidegháború végét követően korszakos jelentőségű változások következtek be biztonsági környezetünkben, aminek eredménye, hogy a 21. századi világunk komplexsége és interdependenssé vált. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák kölcsönös függésben állnak egymással, az egyikben előforduló működési zavar kihat a többi szférára is. E tendenciát követik a – szintén a komplexitás jegyeit magukon viselő – válságok is, amelyek a társadalom működésének legkülönbözőbb dimenziókban bukkannak fel, például országon belüli vagy országok közötti konfliktusok, működésképtelen államok, nemzetközi terrorizmus, tömeges migráció, természeti és ipari katasztrófák formájában.

A biztonsági környezet és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásához igazodik a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere, hiszen markánsan elmozdul a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba. Az ernyője alá vonja a biztonság tágran értelmezett széles spektrumát, igyekezve megteremteni közöttük a szükséges szinergiát. Ennek megfelelően a jogszabályszöveg szóhasználatával a törvény alá tartoznak „a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásai és fenyegetései, valamint a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartások”,⁵ vagyis a védelmi és biztonsági igazgatás körébe tartozó témaköröket a lehető legáltalánosabb formában fogalmazza meg.

A Vbö. korábbi példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását.

„A példa nélküliség nem a sarkalatosságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyt, hanem abban, hogy a Vbö. komplexitása és a kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és vala-

³ Vbö. 5. § 16. pont.

⁴ Difference Between Safety and Security. Online: www.differencebetween.net/language/words-language/difference-between-safety-and-security/

⁵ Vbö. Preambulum.

mennyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.”⁶

A biztonság kiterjesztő értelmezése korunkban elkerülhetetlen és szükséges lépés volt, és a védelmi és igazgatási rendszerünket alapelveiben, felépítésében, működésében kompatibilissé kellett tenni az új kihívásokkal. Mindazonáltal nem térhetünk ki itt sem az érem másik oldalának a vizsgálata elől, nevezetesen, hogy meddig terjedhet a biztonság kiterjesztő értelmezése, húzhatók-e, és ha igen, hol, akár kemény, akár rugalmas határok. A biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek körében továbbra is komoly vita tárgya a biztonság fogalmának kiterjesztő, illetve leszűkítő értelmezése. A kiszélesítést ellenzők legfőbb érve, hogy a fogalom bővítése a biztonság intellektuális egységét veszélyezteti, vagyis annyi mindent zsúfolunk bele, hogy végül a biztonság lényegi jelentése vész el. A kiterjesztő értelmezés valóban kitágítja a biztonsági tanulmányok műveléséhez szükséges ismeretek körét, és a problémák széles skálájára bővíti az állam rendkívüli mozgósításának igényét.

A kérdés azért is húsba vágó, mert a korábbi évek tapasztalatai azt mutatták, hogy fokozódó igény jelentkezett a mindenkori kormányzat részéről egy rugalmasabb, nagyobb mozgásteret, beavatkozási lehetőséget biztosító rendszer iránt, hiszen a kihívások és fenyegetések sokrétűsége, valamint megnövekedett dinamikája megköveteli a gyors és hatékony fellépést az ország és a lakosság védelme érdekében. Többek között ezen igényt is igyekszik kielégíteni az új szabályozás és „a védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtől a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”⁷.

Az új szabályozás tehát a végrehajtó hatalom részére megteremti a szükséges mozgásteret, jelentős mértékben csökkenti az adminisztratív akadályokat, törekszik megteremteni a hatékony válságkezelés jogszabályi és szervezeti feltételeit. A megnövekedett lehetőség ugyanakkor komoly felelősséget is ró a mindenkori döntéshozókra és beavatkozókra, hogy valóban csak indokolt esetben éljenek a „biztonságiasítás” eszközével, és akkor is a csak a szükségesség és arányosság alapelveinek messzemenő figyelembevételével.

2. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszere

A védelmi és biztonsági reform nemcsak szellemiségében, elveiben, hanem jogtechnikai szempontból is átfogónak tekinthető. Az állam védelmi mechanizmusában olyan mértékű változásokat indukál, hogy azokat érvényesíteni kell egyrészt vertikálisan, a jogalkotás minden szintjén az Alaptörvénytől kezdve egészen az egyedi határozatokig, másrészt horizontálisan, kiterjesztve a védelemben érintett valamennyi ágazatra, szakterületre.

⁶ KÁDÁR 2022: 13.

⁷ KÁDÁR 2022: 7.

Jelen cím alatt a védelmi és biztonsági igazgatás tágabb értelemben vett elemeit listázzuk, visszaulva kötetünk azon fejezeteire, ahol azokat részletesen tárgyaljuk.

2.1. A különleges jogrend és a „szürke zónás” esetek szabályai

A védelmi és biztonsági reform első lépcsőfokaként a különleges jogrendi rendszerünk megreformálását tekinthetjük, amely már hosszú ideje megérett az átalakításra. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény módosításainak következtében Magyarországon hat különleges jogrendi eset (akkori szóhasználatban: minősített időszak) volt hatályban, azokból három több fordulatot is tartalmazott, így egy rendkívül összetett, bonyolult norma-rendszer alakult ki. Jogalkalmazói oldalról mindez annyiban is nehezítette a helyzetet, hogy az egyes minősített időszakok, sőt néha az azokon belüli különböző fordulatok teljesen eltérő szituációt tételtek fel, egymástól alapján eltérő válsághelyzetek húzódtak mögöttük, aminek következtében szinte mindegyikhez eltérő, sajátos kormányzati vezetési-irányítási rendszert, valamint válságkezelési metódusokat, eljárásokat kellett, vagy kellett volna rendelni. A védelmi igazgatási szakértők körében emiatt időről időre konzekvensen felvetődött a minősített időszakok egyszerűsítésének az igénye annak érdekében, hogy az alkotmányos kerettényállások mögé végrehajtási szabályok legyenek rendelhetők, összességében egy életképes működési rendszert alkotva.

Korábbi alkotmányos szabályozásunk fejlődéséből – ahogy azt a bevezetőben és az I. fejezetben tárgyaljuk – kicsit leegyszerűsítve és sarkítva az a tendencia volt lesűrhető, hogy akárhányszor egy új típusú kihívás jelent meg a biztonsági környezetünkben, úgy a jogalkotó egy újabb és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekezett megfelelő választ adni, kvázi az időközben felmerülő joghézagok, kiskapuk megszüntetésének módszerével, amely véleményem szerint aggályos megoldási módnak tekinthető az alkotmányos szabályozásban. Tekintve, hogy a világ, illetve ezen belül hazánk biztonsági környezete a jövőben is várhatóan dinamikusan változó jelleget fog mutatni, következésképpen megszámlálhatatlan új kihívással kell majd szembenéznünk, ezért a különleges jogrendi szabályozás megreformálása, nevezetesen egyszerűsítése rendkívül időszerű volt.

E régen várt változást az Alaptörvény kilencedik módosítása hozta meg, létrehozva a különleges jogrendi esetek új, hármas rendszerét. Ezek lényege, hogy típus szerint egy teljesen letisztult szisztémát valósított meg, ahol a fenyegetés, illetve kihívás jellege és irányultsága szerint megkülönböztetünk katonai típusú (hadiállapot), belbiztonsági típusú (szükségállapot), valamint katasztrófavédelmi típusú (veszélyhelyzet) különleges jogrendi esetet. Mindez egyértelművé tette, hogy az egyes esetekben mely szakterület lesz a fő beavatkozó, ki lesz a támogatott, és kik lesznek a támogatók, hogyan kell működtetni a kormányzati vezetés-irányítás rendszerét.

A különleges jogrenddel összefüggésben még említést szükséges tenni az ilyen időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedésekről. Az egyik jelentős változás a régebbi szabályozáshoz képest – ahol a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök is rendelkezett ilyen hatáskörrel –, hogy a Vbő. alapján a rendkívüli intézkedések meghozatalára egye-

dül a Kormány jogosult, mégpedig azok teljes skálájára kiterjedően. A másik alapvető különbség, hogy míg a honvédelmi törvényben és a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések egyértelműen behatárolható, konkrét intézkedések voltak, ezzel szemben a Vbő. csak témaköröket ad meg, azon belül teljes mozgásszabadságot ad a jogalkalmazó részére a törvény szabta kereteken belül és garanciális szabályok megtartásával.⁸

A különleges jogrendi intézkedéskatalógust kötetünk XV. fejezetében részletesebben tárgyaljuk.

A három különleges jogrendi alapeset rövidesen kiegészült olyan jogintézményekkel, amelyek elnevezésükben ugyan nem, viszont jellegükben, tartalmukban magukban hordozzák a különleges jogrend egyes jegyeit, illetve bizonyos szempontokból hasonlóan viselkednek. Ezeket a korábban is már ismert jogi megoldásokat⁹ hívhatjuk kvázi különleges jogrendeknek, vagy összefoglalóan elnevezhetjük őket válságkezelési, esetleg szürke zónás szabályozásnak utalva arra, hogy nem tartoznak a különleges jogrendek közé, ugyanakkor eltérnek az állam normál (válságmentes alaphelyzeti) működésétől.

Ezek közül elsőként a Vbő. által meghatározott „összehangolt védelmi tevékenység” említhető, amely a tulajdonképpeni összkormányzati megközelítés elvének manifesztálódása a gyakorlati életben. Tartalmilag az általános értelemben vett kormányzati krízismenedzsmentnek vagy válságkezelésnek felel meg, de mivel a „válság” és „válságkezelés” kifejezések oly sok vitára adtak okot a közelmúltban, célszerűbbnek mutatkozott egy új, kompromisszumos elnevezés megalkotása. Ezzel a jogintézménnyel kötetünk XIII. fejezetében részletesen foglalkozunk.

Szintén a kvázi különleges jogrendek vagy a szürke zónás szabályozás körébe sorolható a honvédelmi törvényben meghatározott honvédelmi válsághelyzet.¹⁰ Nem új keletű annyiban, hogy létezett hasonló jogintézmény a korábbi honvédelmi törvényben is a nem túl szerencsés „honvédelmi veszélyhelyzet” néven. Rendszertani szempontból érdekesség, hogy honvédelmi válsághelyzet a Vbő.-ben intézményesített összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtája, tehát ha úgy tetszik, megjelent egy ágazati feladatokhoz rendelt

⁸ A régi, konkrét szabályozásra példa a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (régi Hvt.) 67. § (1) bekezdése, amely szerint rendkívüli intézkedésként a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel állapítható meg a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, az eljáró közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a megkeresés szabálya, az ügyintézési és egyéb határidő, a képviselői rendje, az elővezetés szabálya, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslati rendje, a végrehajtás szabálya. Ezzel szemben a Vbő. 80. § (2) bekezdés d) pontja ugyanebben a témakörben csupán annyit mond teljesen általánosságban, hogy a Kormány az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja a rendkívüli intézkedések bevezetésével kapcsolatos jogkörét. Másik példaként említhető, hogy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény – Vbő. hatálybalépése előtti – 49. § (2)–(3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását, illetve elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepítés). Ugyanerre vonatkozóan a Vbő. 80. § (2) bekezdés a) pontja általánosságban csak annyit mond, hogy a Kormány rendkívüli intézkedéseket hozhat a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő tárgykörben.

⁹ Lásd KÁDÁR–HOFFMAN 2021: 1–11.

¹⁰ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107. §.

összehangolt védelmi tevékenység. A honvédelmi válsághelyzetet a honvédelmi miniszter javaslatára a Kormány vezeti be, és alkalmazhatja a Vbő.-ben az összehangolt védelmi tevékenység során bevezethető intézkedéseket, illetve azon túl a honvédelmi törvényben nevesített további speciális, honvédelmi, katonai jellegű intézkedéseket.

A honvédelmi válsághelyzet mellett a honvédelmi törvény „visszacsempészte” a korábbi „váratlan támadás” elnevezésű különleges jogrendet a „váratlan támadás elhárítása” címmel jelölt kvázi különleges jogrend formájában.¹¹ A törvényi szövegezés fő vonásaiban megegyezik a korábbival, és rendszerben tartásának indoka, hogy a Kormány váratlan támadás esetén azonnal tudjon reagálni és intézkedni a támadás elhárítására a támadással arányos és arra felkészített erőkkel, az ország fegyveres védelmi terve szerint.

Összességében elmondható tehát, hogy a különleges jogrendi rendszerünk örömdetesen letisztult, ugyanakkor az úgynevezett szürke zónát célzó kvázi különleges jogrendek bonyolítják némiképp a helyzetet.

A fenti jogintézménnyel a XIV. fejezetben részletesebben foglalkozunk.

2.2. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere

A Vbő. mint új korszakot elindító új jogszabály természetesen az ország védelmével összefüggő korábbi jogszabályokban gyökerezik, azokat fejleszti tovább a reform kapcsán megfogalmazott elvek, célkitűzések alapján. Ha nagy vonalakban rátekintünk a jogszabály szerkezetére, akkor egyértelmű hasonlóságot tapasztalhatunk a korábbi honvédelmi törvénnyel.¹² Azt is mondhatjuk, hogy a Vbő.-t legerőteljesebben a régi honvédelmi törvény ihlette, az abban meghatározott jogintézményeket részben átvette, részben absztrahálta és általánosította az ágazati keretekben alkalmazott szabályokat az összveszély típusú fenyegetések, illetve az összkormányzati megközelítés követelményeinek megfelelően. Másként fogalmazva megtartotta és továbbvitte azokat a területeket, amelyek túlmutattak a honvédelmi ágazat keretein, másrészt ahol szükséges volt, ott – *mutatis mutandis* – átalakította, továbbfejlesztette a meglévő szabályokat. Erre – a mondhatjuk, keretre vagy vázra – ráépítette a többi védelmi ágazat (rendvédelem, katasztrófavédelem) összkormányzati koordinációt igénylő témaköreit, szabályait. Annak ellenére, hogy megmaradt egy bizonyos mértékű honvédelmi dominancia, sikerült kiküszöbölni a fentebb említett rendszerbeli hiányosságokat, és megteremteni az ágazatokon túlnyúló, azokat összefogó, valódi átfogó megközelítést, illetve összkormányzati együttműködést.

Ahogy a régi honvédelmi törvény elejének legnagyobb terjedelmű részét alkotta a honvédelmi kötelezettségek rendszere, ugyanúgy a Vbő. is meghatározza – most már

¹¹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 108. §.

¹² 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

védelmi és biztonsági névvel – azon kötelezettségeket, amelyek a természetes és jogi személyeket terhelik az ország védelmével összefüggésben.¹³

A kötelezettségek rendszerét kötetünk IV. fejezetében tárgyaljuk részletesebben.

2.3. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása

A Vbö. részletesen meghatározza a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítására, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó rendelkezéseket. A címszavak alatt lévő szervek, szervezetek felsorolása ismerős, hiszen (az újonnan létrehozott központi szerv kivételével) megegyezik a korábbi honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényekben meghatározott szervezetekkel. Ezért első ránézésre mondhatnánk, hogy itt tulajdonképpen kirajzolódik maga a védelmi és biztonsági szervezet mint rendszer és annak irányítási struktúrája, ahogyan láttuk ezt a régi honvédelmi törvényben „a honvédelem irányítása” címszóval, illetve a katasztrófavédelmi törvényben a „katasztrófák elleni védekezés irányítása” címszóval. Ezekbe az irányítási rendszerekbe tartoztak egyaránt a központi szervek (az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a szakminiszter, az ágazati miniszterek), valamint a területi és helyi védelmi igazgatási szervek (a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság, a polgármesterek). Ezt a minden szintet (központi, területi, helyi) magában foglaló irányítási rendszert érdekes módon bontja meg a Vbö.: a VII. fejezet kapta *A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere* címet, és alatta találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét (a továbbiakban: központi szerv), valamint a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szerveit. Ha tehát szigorúan ragaszkodunk a címszavak tartalmához, elmondható, hogy kizárólag a központi szerv, a területi és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármester alkotják a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

A jogalkotó a VI. fejezetnek *A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása* címet adta, vagyis nem a rendszer vagy a rendszer részeinek az irányítását taglalja, hanem csupán a tevékenységek irányítását célozza meg. Ebben a fejezetben találhatjuk a központi szint szervezeteit, mint Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, miniszter. Eddig a pontig irányításméleti szempontból érthető is a felépítés logikája, amely szerint e központi szervek nem részei a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének, hanem kívülről irányítják azt, és mint tudjuk, az irányító szervnek mindig az irányított rendszeren kívül kell állnia. A képet némiképp az zavarja össze, hogy a VI. fejezetben (vagyis az irányítás címszó alatt) megnevezett szervezetek felsorolása tovább folytatódik, méghozzá az úgynevezett „védelmi és biztonsági szervezetekkel” (honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség),¹⁴ valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetekkel. A törvény rendszertani besorolásában tehát ezek a szervezetek nem tartoznak a VII. fejezet alatti védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe, holott esetükben nehéz elképzelni (már csak

¹³ Vbö. 6. §.

¹⁴ Vbö 5. § 18. pont.

a jogszabály által alkalmazott gyűjtőnevüknél fogva is), hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén kívül álló szervekről lenne szó, illetve esetükben nem irányító, hanem inkább irányított vagy végrehajtó funkciót kell feltételeznünk.

Ha tételesen végig vesszük a Vbö.-ben meghatározott irányítási rendszert, azt láthatjuk, hogy a felsorolt irányító, illetve irányított szervek, szervezetek döntő többségükben megegyeznek a honvédelem és a katasztrófavédelem korábbi rendszerének hasonló funkciót betöltő szerveivel. A Vbö. tehát alapvetően a meglévő szervezeti struktúrát alkalmazza, természetesen a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati, ernyőjellegének figyelembevételével. (A két teljesen új szervezeti egység a központi szerv és az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ.) Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes ágazatokon túlmutató irányítási és koordinációs jogosítványok a két ágazati törvényből átkerültek a Vbö.-be, azokban pedig a szorosabb értelemben vett honvédelmi és katasztrófavédelmi ágazati, szakmai irányítás hatáskörei maradtak. Mindez egyébként egybevág a védelmi és biztonsági reform egyik alaptételével, amely szerint meg kell hagyni az ágazatok szakmai kompetenciáit, azaz az ágazati feladatokat továbbra is az ágazati szervek irányítják és végzik, a Vbö. csupán a közöttük lévő koordinációt helyezi közös kormányzati platformra.

Logikailag és rendszertanilag tehát elviekben jól elkülöníthetők a különböző irányítási rendszerek. Ugyanakkor a nagyszámú szervezeti átfedés és a feladatrendszerek nagy fokú átjárhatósága a gyakorlati megvalósítás során okozhat hatásköri ütközéseket, véleménykülönbségeket. Különösen érvényesülhet ez a tendencia a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában, illetve a honvédelemben és katasztrófavédelemben részt vevő vagy közreműködő szervek, továbbá a területi és helyi szervek esetében, ahol az irányítás/szakmai irányítás és a feladatrendszer tekintetében mindhárom oldalról összefutnak a szálak. Ezért is szükséges a fentebb már említett rendszertani letisztulás, másrészt egy rendkívül hatékony koordinációs mechanizmus létrehozása a lehetséges anomáliák kiszűrésére, amely a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenységén keresztül valósulhat meg.

2.4. A központi koordinációs szerv

A védelmi és biztonsági reform esszenciája, az összkormányzati eszmét a gyakorlatba is átvivő szervezeti egység a Vbö. által létrehozott központi koordinációs szerv. A korábbi évek védelmi igazgatási munkáját nagymértékben megnehezítette, hogy különböző kormányzati szintű, illetve más, egy ágazaton túlnyúló feladatokat ágazati szervekhez delegáltak. Magától értetődően ennek következtében sok tekintetben előtérbe kerültek az ágazati és a szervezeti érdekek, ami számos esetben az összkormányzati érdek sérülését okozta végeredményben negatívan befolyásolva a hatékonyságot. A köztük lévő mellérendeltségi viszony következtében az érintett ágazatok sokszor nehezen tudták áthidalni a fennálló nézetkülönbségeket, több esetben évekig húzódó rivalizálás emésztette fel azokat az energiákat, amelyeket sokkal hasznosabb célra lehetett volna felhasználni.

A védelmi és biztonsági reform, valamint a Vbő. szellemisége és normaszövege egyaránt alátámasztja azt, hogy ezúttal sikerült az ilyen jellegű téves irányvonalakat kiküszöbölni. Először is súlyos hiba lenne operatív kérdéseket, főleg az ágazati végrehajtás mikéntjére vonatkozó döntéseket összkormányzati platformra helyezni, még a mai körülmények között, a „stratégiai tizedes” korszakában is.¹⁵ Mindez nagymértékben sértené a szubszidiaritás elvét, amely a hatékony válságkezelés fontos alapelve. Ennek elkerülésére adekvát megoldás a Vbő. ernyő- vagy keretjellege és azon alapvetése, hogy az ágazati kompetenciákat meg kell hagyni. Másrésről a védelmi és biztonsági tevékenységek, illetőleg a védelmi és biztonsági szervek köre most már nemcsak a honvédelem, de a rendvédelem és a katasztrófavédelem területét is összefogja, így meg tud valósulni a tényleges átfogó megközelítés, és megteremtődött az összkormányzati fellépés lehetősége.

Az egész rendszer fókuszában találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét mint az összkormányzati koordináció fő letéteményesét. Áttekintve a központi szerv hatás- és felelősségi körét, azt mondhatjuk, hogy az rendkívül ambiciózus, de ezzel együtt is a feladatok jellegének és mélységének helyes értelmezése mellett korántsem irreális. A Vbő. 52. §-a alapján:

„A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,

b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,

c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,

d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,

e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,

f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,

g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,

h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,

i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,

j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint

k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.”

¹⁵ Lásd bővebben: LIDDY 2005: 139–148.

A keretjellegből adódóan meglehetősen általánosan fogalmazza meg a törvény a feladatokat, mindazonáltal jól kiolvashatók belőle azok a főbb területek, amelyek a központi szerv tevékenységének a gerincét fogják alkotni. A koordinációs funkciónak megfelelően legjellemzőbbek, és legnagyobb számban fordulnak elő a védelmi és igazgatási tevékenységek összehangolásával kapcsolatos feladatok. A központi szerv ebben a vonatkozásban összehangolja:

- a tervezést,
- a felkészülést,
- a végrehajtást.

A tervezéssel összefüggésben alapvetően a Vbö.-ben meghatározott tervrendszerhez tartozó dokumentumok előkészítésében lehet fontos szerepe a központi szervnek, ezek közül is elsősorban az összkormányzati jellegű dokumentumnak minősülő Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatással kapcsolatban, amelynek kidolgozásáért a központi szerv vezetője felelős. Ezenfelül vélhetően véleményezi – a külgazdasági és külügyminiszter által kidolgozandó – Biztonság- és Védelempolitika Alapelveit és a Nemzeti Biztonsági Stratégiát, továbbá az ágazati stratégiákat, alapterveket és intézkedési terveket, utóbbiakat a központi tervekkel való összhang megteremtése érdekében.

A felkészüléssel összefüggésben a központi szerv dolgozza ki az érintett ágazatok bevonásával a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó állomány általános oktatásával és képzésével kapcsolatos követelményeket, közreműködik a Nemzeti Közszerlati Egyetemmel és más felsőoktatási intézményekkel karöltve az oktatási programok, tematikák kidolgozásában. Összehangolja ezeken túl a védelmi és biztonsági szervek felkészítését az összehangolt védelmi tevékenységekre, valamint a különleges jogrendre. Ez utóbbi feladat már a végrehajtásra történő konkrét, közvetlen felkészítést takarja.

A végrehajtással összefüggésben a törvény az igazgatási feladatok összehangolását említi az idetartozó feladatok körének némileg homályos körülírásával. Talán kézenfekvő lenne, hogy a Vbö. 5. § 15. pontjában szereplő és pontosan definiált védelmi és biztonsági események köréhez tartozó feladatok összehangolását határozná meg a törvény, helyette viszont úgy fogalmaz, hogy: „összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását”.¹⁶ A jogalkotó vélhetően azért kerülte a tételes felsorolásra történő hivatkozást, és azért folyamodott egy ahhoz képest jóval rugalmasabb, nyitottabb szöveg alkalmazásához, hogy a jogalkalmazó ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy adott esetben nem tudja a szükséges intézkedéseket meghozni, mert az kívül esik a merev felsorolás szabta határokon, lehetőségeken.

A fenti, általános jellegű koordinációs feladatok mellett a központi szerv felelős néhány speciálisabbnak mondható területért is. Ezek közül elsőként az ellenőrzést említhetjük, nevezetesen a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok védelmi és biztonsági célú feladatellátásának, az arra való felkészülésének ellenőrzését. Az ellenőrzés az ellenőrzött szerv alábbi tevékenységi területeit foglalja magába, különösen:

¹⁶ Vbö. 52. § a) pont.

- a tervezést,
- a szervezést,
- a képzést és a kiképzést,
- a felkészülést,
- a feladat-végrehajtást.

Az ellenőrzések során vizsgálni kell a hatékonyságot, eredményességet és a kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelést. Ebből az is látható, hogy nem tartozik az ellenőrzések körébe a törvényesség, jogszerűség vizsgálata, vagyis nincs felhatalmazás a klasszikus értelemben vett törvényességi ellenőrzés lefolytatására, mindazonáltal, ha a bizottság esetlegesen törvénytörő gyakorlatot vagy intézkedést észlel, minden bizonnyal ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhat következtetéseket, javaslatokat.

Ha ezen egyetlen feladat tartalmába belegondolunk, érzékelhető, hogy milyen volumenű tevékenységről van szó. Egy ellenőrzési rendszer létrehozásához minimálisan ki kell alakítani az ellenőrzés követelményrendszerét, módszerét, az ellenőrzők és ellenőrzöttek jogait, kötelességeit, a résztvevők, közreműködők körét, az ellenőrzés eljárási szabályait, az ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmi, formai követelményeit, a jogorvoslat módját, hogy csak a legalapvetőbbeket említsük. Mindezeket a szabályokat a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet határozza meg.

Az ellenőrzéssel kötötünk XII. fejezete részletesen is foglalkozik.

A központi szerv talán legnagyobb hatású feladata a nemzeti eseménykezelő központ működtetése, amely a központi szerv mellett a másik újonnan létrehozandó szerv a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében. A központ végzi majd az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációját felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején. Ezzel megszületik a szintén régen várt integrált nemzeti válságkezelési központ, remélhetőleg állandó, professzionális állománnyal.

A központi szerv további speciálisnak mondható feladata a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása, amelyről kötötünk VII. fejezetében már tárgyaltunk.

A központi szerv felelős továbbá a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának és fenntartásának koordinálásáért, valamint javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra. A feladat korábban „a Honvédelmi Tanács és a Kormány működési feltételeinek biztosítása” címen futott, és a honvédelmi miniszter volt érte felelős. Egyaránt nemzeti és NATO-követelmény, hogy a kormányzati döntéshozatalnak, illetőleg általánosságban a kormányzásnak mindenkor és minden körülmények között folyamatosnak kell lennie, ezért biztosítani kell az ehhez szükséges speciális feltételeket mind fizikálisan, mind szervezeti szempontból. A feladat minden tárcát érintő jellege miatt került a honvédelmi ágazattól a központi szerv hatáskörébe.

Végezetül a központi szerv feladatköréhez tartozik a közreműködés a védelmi és biztonsági igazgatással összefüggő tudományos kutatásokban. A jogszabály meglehetősen

óvatosan fogalmaz, és a szövege szerint a központi szerv mindössze figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a kutatásokat.¹⁷

2.5. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei

A területi és helyi védelmi igazgatás szerveinek (megyei, fővárosi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság) felépítését, működését korábban a honvédelmi törvény¹⁸ szabályozta. Az általuk ellátandó feladatok megoszlottak olyan formában, hogy a honvédelmi feladataik ugyancsak a honvédelmi törvényben voltak megtalálhatók, míg a katasztrófavédelmi feladatokat a katasztrófavédelmi törvény szabályozta. A Vbö. a két törvényből átemelte a területi és helyi védelmi igazgatási szervekre vonatkozó teljes részt úgy, hogy a struktúra nem változott érdemben (egyedül a megyei, fővárosi védelmi bizottságok neve változott területi védelmi bizottságra), a feladatlista pedig egyaránt magában foglalja mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi feladatokat.

Az egyes feladatok meghatározásánál a Vbö. alapvetően a katasztrófavédelmi törvény megoldását követve megkülönbözteti a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának feladatait, és ennek megfelelően csoportosítja a feladatokat. A Vbö. szabályozása szerint a területi védelmi bizottságokat továbbra is a Kormány irányítja, de ez az irányítás ezentúl a központi szerv útján valósul meg. Rögtön hozzá kell tenni, hogy ebben a vonatkozásban az általános irányítási jogosultságot kell érteni, mivel az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítását a törvény – a védelmi és biztonsági reform alapelveinek megfelelően – meghagyja az ágazatok kompetenciájában. Ennek megfelelően a honvédelmi irányítás a honvédelmi miniszter, a katasztrófavédelmi irányítás pedig a belügyminiszter útján valósul meg. A területi védelmi bizottság elnöke a fővárosi, megyei kormány megbízott jogutódjaként a fővárosi, vármegyei főispán, általános elnökhelyettese a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója. Változatlanul megmarad a két szakmai, nevezetesen honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes, akiket a két ágazat jelöl, viszont a központi szerv a kinevezésük tekintetében egyetértési jogot gyakorol.

A területi védelmi bizottság összetétele sem változott számottevően, egyedüli érdemi változás, hogy a bizottság titkára bekerült a tagok közé. Ennek megfelelően a területi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei főispán;
- általános elnökhelyettes a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója;
- honvédelmi elnökhelyettes a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt, a Magyar Honvédség tényleges állományának tiszti állománycsoportba tartozó tagja;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője;
- tagok:

¹⁷ Vbö. 52. § h) pont.

¹⁸ 2011. évi CXIII. törvény.

- a vármegyei közgyűlés elnöke – a fővárosban a főpolgármester – vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
- a megyei jogú város polgármestere vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője;
- a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője;
- az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője;
- a területi védelmi bizottság titkára.¹⁹

A helyi védelmi bizottság is megtartotta korábbi összetételét, továbbá változatlan maradt az illetékességi területe is, amely a járásokhoz, a fővárosban a fővárosi kerületekhez igazodik. A helyi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei kormányhivatal járási, fővárosi kerületi hivatalának vezetője;
- honvédelmi elnökhelyettes a Magyar Honvédség állományából vezényelt katona;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy;
- tagok:
 - a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
 - a fővárosi, vármegyei kormányhivatal képviselője;
 - a katonai igazgatási szerv képviselője;
 - az árvízi védekezésért felelős szervezetnek a bizottság illetékességi területe szerinti vezetője;
 - a helyi védelmi bizottság titkára.

A tagok tehát nem változtak az előző szabályozáshoz képest, annyit azonban szükséges megjegyezni, hogy míg korábban a katonai igazgatás képviselője csak különleges jogrendben volt a bizottság tagja, a Vbő. megszüntette ezt a megszorítást, így a katonai igazgatás minden időben a testület fontos szereplőjének számít.

A települési szinten a Vbő. ugyancsak átvette a korábbi szabályozást, és a polgármester maradt a települési feladatok irányításáért felelős személy. A polgármester a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében az egyedüli önkormányzati tisztséget betöltő személy, aki ugyanakkor államigazgatási hatáskörében látja el a védelemmel kapcsolatos feladatait. A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos, jogszabályban és a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.²⁰ A feladatai felsorolásánál a Vbő. követi a területi és a helyi védelmi bizottságoknál kialakult mintát, vagyis külön csoportban tárgyalja a felkészülés, illetve

¹⁹ Vbő. 53. § (1)–(3) bekezdés.

²⁰ Vbő. 58. § (1) bekezdés.

a végrehajtás időszakának a feladatait. A feladatlista áttekintésénél szembevetendő, hogy zömében katasztrófavédelmi és polgári védelmi feladatokból áll, és nem találunk kifejezetten honvédelmi feladatokat.

2.6. A védelmi és biztonsági célú adatkezelés

A Vbö. alapján a védelmi és biztonsági célú adatkezelés szervei az alábbiak:

- a védelmi és biztonsági szervezetek,
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei,
- a polgármester.²¹

A törvény részletesen rendelkezik az adatkezelés és az adattovábbítás nemzeti, illetve EU-szabályoknak megfelelő követelményeiről, ezzel eleget téve az adatkezelés jogi megalapozottságának. A jogszabály mindezeket túl elrendeli több külön nyilvántartás elkészítését és vezetését:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezet;
- a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei, a polgármester a kiértesítés és a riasztás tervezése, gyakorlása és végrehajtása céljából elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezetnek;
- a belgazdasáért felelős miniszter védelemgazdasági adattárat vezet;
- a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság, a polgármester, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a katonai igazgatás területi szerve meghatározott ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki, technikai adatokról nyilvántartást vezet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő területi, helyi és települési szintű feladatai teljesítése érdekében.

Valamennyi nyilvántartás létrehozása nagyon fontos újításnak számít attól függetlenül, hogy hasonló nyilvántartások más szervnél, más formában eddig is léteztek. Ezek az adatbázisok képezik az alapját ugyanis annak, hogy szükség esetén rövid idő alatt és szakszerűen mozgósíthatók legyenek a beavatkozó szervek, illetve a gazdaság erőforrásai. E kettő a záloga annak, hogy a rendszer, vagyis a válságkezelés gépezete időben beindulhasson egy válság akut fázisának a kitörésekor.

A rendszer működése szempontjából talán még húsbavágóbb az információáramlás kérdése, amelyet a Vbö. ugyancsak új alapokra helyez. A központi szerv ahhoz, hogy a törvényben meghatározott feladatait teljesítse, rendkívül nagy mennyiségű, szerteágazó,

²¹ Vbö. 60. § (1) bekezdés.

számtalan forrásból érkező információ befogadását és feldolgozását kell végeznie. A Vbő. biztosítja ehhez a forrást olyan formában, hogy a központi szerv adatszolgáltatást kérhet bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet-től, amely ezen adatszolgáltatásnak köteles haladéktalanul, ingyenesen eleget tenni. Az adatigénylés természetesen célhoz kötött, adatot kizárólag a védelmi és biztonsági eseményt megalapozó körülmény megelőzése, megismerése, felderítése és kiterjedésének megakadályozása, valamint az állami szervek összehangolt feladatellátásának megszervezése céljából, kizárólag az e cél elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges mértékben lehet igényelni.

A válságkezelési rendszerek hagyományosan érzékeny pontja technikai oldalról jelentkezik: ez a minősített adatok továbbítására alkalmas védett kormányzati informatikai rendszer biztosításának nehézsége. A Vbő. ambiciózusan igyekszik rendezni ezt a területet, elrendeli, hogy

- a védelmi és biztonsági szervezeteknél,
- a minisztériumoknál,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervénél,
- a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó szerveknél, valamint
- a Kormány által rendeletben meghatározott kormányzati igazgatási szerveknél

biztosítani kell a nemzeti, NATO-, EU-, továbbá külföldi minősített adatok biztonságos kezeléséhez szükséges feltételeket. Meg kell teremteni továbbá ezen adatok elektronikus továbbítására szükséges technikai feltételeket, magyarul a minősített kormányzati informatikai rendszert.²²

2.7. Védelmi és biztonsági gyakorlatok

Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetek és a hozzájuk tartozó rendkívüli intézkedések, a Vbő.-ben szabályozott védelmi és biztonsági események köre, az összehangolt védelmi tevékenység vagy a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer mind egy-egy olyan terület, amelyekkel kapcsolatos tevékenységi rendet számos esetben gyakorolni kell majd a jövőben. Ennek megfelelően a Vbő. elrendeli, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek rendszeresen gyakorlatokat tartsanak, amelyek a komplexitásuknak és intenzitásuknak megfelelően lehetnek egyszerűbb felkészítések, kisebb vagy teljes értékű gyakorlatok.²³

Az érintettek körét tekintve lesznek országos komplex gyakorlatok, amelyek több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintik, illetve tervezni kell speciális tárgykörű gyakorlatokat, amelyek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több

²² Vbő. 69. § (2) bekezdés.

²³ Vbő. 73. § (1) bekezdés.

szervet érintenek, de csak a központi vagy csak a területi szinten. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el. A gyakorlat végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve értékeli, amiről évenként beszámol a Kormánynak.

A Vbő. alapvetően az ágazatokon túlnyúló vagy a többi ágazatot, ágazati szervet érintő – összkormányzati jellegű – védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokról rendelkezik, azonban lehetőséget biztosít az egyes ágazatok részére, ágazati gyakorlatok megszervezésére és végrehajtására. A Vbő. szabályozása egyáltalán nem terjed ki a katonai gyakorlatokra, azokat továbbra is az eddig megszokott módon a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség külön tervezi, szervezi és bonyolítja. Természetesen mindez nem akadálya annak, hogy katonák, honvédelmi, katonai szakértők részt vegyenek az összkormányzati jellegű védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokban, sőt egyenesen kívánatos is a részvételük, hiszen a katonai oldal nélkül messze nem teljes az összkormányzati együttműködés.

A védelmi és biztonsági gyakorlatok alapvetően a következő típusokba sorolhatók be:

- központi gyakorlat: több, védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket, vagy több szervet, de csak a központi vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok;
- ágazati gyakorlat: a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek vezetői, valamint azok irányítói a szervezetük, valamint az irányításuk alá tartozó szervek tekintetében elrendelt gyakorlat;
- nemzetközi gyakorlat: az Észak-atlanti Szerződés Szervezete vagy az Európai Unió által meghatározott célból, a tagságból eredő kötelezettségekre történő felkészítésre irányuló, több nemzet részvételével megvalósuló gyakorlat;
- riasztási gyakorlat: a védelmi és biztonsági eseményt kezelő vagy abban együttműködő szervezet részére elrendelt gyakorlatfajta, amely a szervezet egészére, részeire, elemeire vagy egyes személyére vonatkoztatva, kidolgozott szabályok, időbeosztás és ütemezés szerinti műveletekre, tevékenységekre irányuló cselekménysor;
- ütemterven kívüli gyakorlat: a központi gyakorlat fajtája, amelynek tervezése és elrendelése a miniszterelnök utasítása alapján történik, és amelynek célja egy aktuális vagy várható védelmi és biztonsági eseményre való reagálás és eseménykezelési képesség felmérése.²⁴

A védelmi és biztonsági gyakorlatokkal kötetünk XII. fejezetében is foglalkozunk.

²⁴ A védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. §.

3. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére

Az új honvédelmi törvény²⁵ (Hvt.) a Vbő. megjelenésével jelentős profiltisztításon esett át, a védelmi és biztonsági reform alapelvei szerint immár klasszikus ágazati törvénnyé vált, hiszen a reform egyik fő célkitűzése az volt, hogy az ágazatokon túlmutató, összkormányzati együttműködést igénylő feladatkörök kerüljenek át az egységes védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe a központi szerv koordinációja mellett, míg a tisztán ágazati területek, feladatok maradjanak az ágazatoknál. Dogmatikailag ezen okfejtés elsöre problémamentesnek tűnhet, ám a képlet korántsem olyan egyszerű és letisztult, mint gondolnánk.

A Hvt. a következő megállapítással indul: „A honvédelem nemzeti ügy.”²⁶ Ha pedig egy feladatkör nemzeti, vagy mondhatjuk úgy, össznemzeti, akkor következésképpen nem lehet pusztán ágazati. Tovább olvasva a törvény szövegét az is kitűnik, hogy a honvédelem komplex rendszere ugyanúgy, mint eddig is, épít az ország honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a nemzetgazdaság erőforrásaira, a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására.²⁷ A honvédelem rendszere tehát jottányit sem veszített komplex jellegéből, továbbra is a más ágazatokhoz tartozó szervek, szervezetek tömegét öleli fel. Tagadhatatlan az össznemzeti felelősség is, mivel a törvény megfogalmazása szerint a „honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között minden Magyarországon tartózkodó természetes személy és a törvény alapján létrehozott jogalanyok a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével is vesznek részt”.²⁸

Ebben a megvilágításban talán látható, hogy mennyire nem egyszerű a határvonal meghúzése az összkormányzati, illetve az ágazati között. A Vbő. és az új honvédelmi törvény azért jelentős segítséget nyújt az eligazodásban. A korábbi honvédelmi törvények hagyományosan három fő részből álltak az alábbi tematizálás alapján:

- az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere);
- a Magyar Honvédség irányítása, vezetése, működése;
- különleges jogrendi működés, rendkívüli intézkedések.

Ezek közül a második kevésbé problematikus, ugyanis a Magyar Honvédség vezetése, irányítása tisztán ágazati feladatnak minősül, ezzel kapcsolatban pillanatnyi kétség sem merül fel, így az erre vonatkozó szabályozás teljes mértékben megmaradt a Hvt.-ben. A különleges jogrenddel kapcsolatban azonban már kissé árnyaltabb a kép. A védelmi és biztonsági reform egyértelműen amellé tette le a voksát, hogy a különleges jog-

²⁵ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

²⁶ Hvt. 1. § (1) bekezdés.

²⁷ Hvt. 1. § (2) bekezdés.

²⁸ Hvt. 1. § (3) bekezdés.

rend során meg kell mozdítani szinte az egész országot, de mindenképpen több ágazat érintett egyszerre, így az arra vonatkozó szabályozás teljes egészében bekerült a Vbő. közös ernyője alá. Az érem másik oldala viszont az, hogy a három különleges jogrendi eset szorosan kapcsolódik egy-egy ágazathoz, szakterülethez (hadiállapot: honvédelem; szükségállapot: rendvédelem; veszélyhelyzet: katasztrófavédelem), így azoknak igen erőteljes ágazati vonzatuk is lesz. A kívánatos végállapot az összkormányzati és az ágazati közötti helyes arány vagy viszony megtalálása lesz, amely rendkívül körültekintő mérlegelést kíván majd a vezetés, irányítás, koordináció tekintetében. Többek között ebből a szempontból is nagy jelentőségűek a komplex gyakorlatok, amelyek során modellezni szükséges ezeket a szituációkat, hogy az esetleges nézetkülönbségek, hatásköri ütközések tisztázhatók legyenek, és ne az éles végrehajtás időszakában merüljenek fel.

A honvédelmi törvényekben szabályozott három témakör közül talán az első, az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere) tekintetében a legnehezebb az elhatárolás az összkormányzati és az ágazati között. A honvédelmi miniszter felelős az egész ország honvédelméért, amely – mint láttuk – egy összetett, sokszereplős, komplex feladatrendszer, és abban a szakminiszter irányítási jogot gyakorol a rendszer egésze vonatkozásában is.²⁹

Az eddigi gyakorlat szerint a honvédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete³⁰ egyben a Honvédelmi Minisztérium külön „statútumrendelete” is, így a honvédelmi miniszter részletes feladatait hagyományosan ez a rendelet szabályozza. A honvédelmi miniszter védelmi igazgatási, illetve igazgatási jellegű feladatai a Hvt. Vhr.³¹ szerint:

- a) „irányítja Magyarország fegyveres védelmi tervének előkészítését, folyamatos korszerűsítését,
- b) engedélyezi a Hvt. 60. § (2) bekezdésében meghatározott létszámot vagy időtartamot meghaladóan a Hvt. 59. §-a szerinti közreműködői feladatok végrehajtására történő igénybevételét,
- c) irányítja a Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat által működtetett felderítő rendszert és az ezzel összefüggő kormányzati tájékoztatást,
- d) irányítja a honvédelmi válsághelyzetre történő felkészülést, valamint a honvédelmi válsághelyzetben a honvédelmi szervezetek által ellátandó feladatok végrehajtását,
- e) irányítja a katonai és a katonai nemzetbiztonsági kibertér műveleti felkészülést és a kibertér műveleti feladatok végrehajtását,
- f) irányítja a honvédelmi létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatokat, valamint előkészíti az ezzel kapcsolatos szabályozókat,
- g) irányítja a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos feladatokat,
- h) irányítja a hibrid fenyegetésekkel szembeni nemzeti ellenálló képességre és védelemre, valamint a polgári felkészültségre vonatkozó feladatokat,
- i) irányítja a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés honvédelmi feladatait,
- j) irányítja a Nemzeti Katonai Stratégia előkészítését.”

Összességében elmondható, hogy az új honvédelmi törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer

²⁹ Hvt. 8. § (1) bekezdés.

³⁰ 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

³¹ Hvt. Vhr. 2. § (2) bekezdés.

egészét. A feladatok, felelősségi körök egy részének a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá történő bekerülésével némiképp letisztul és erősödik a szabályzás szakmai jellege. Kétségtől erősödni fog a katonai jelleg, ugyanakkor egy percre sem szabad megfeledkezni a honvédelmi igazgatásban dolgozók által következetesen hangoztatott fontos alapelvről: a honvédelem nem egyenlő a katonai védelemmel és a Magyar Honvédséggel, a honvédelemre a védelmi és biztonsági reformot követően is a nemzet egészét átfogó komplex rendszerként kell tekinteni.

4. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére

A katasztrófavédelem rendszerével kapcsolatban elsőként ugyanazt a dilemmát fogalmazhatjuk meg, amely a honvédelemmel kapcsolatban is felmerült. A katasztrófavédelmi törvény³² szerint ugyanis a katasztrófavédelem is nemzeti ügy,³³ és szintén a résztvevők rendkívül kiterjedt körét magában foglaló komplex rendszer. A katasztrófák elleni védekezést a katasztrófavédelmi törvény értelmében az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.³⁴ Ebből kifolyólag ugyanolyan nehézségekbe ütközünk az összkormányzati, illetve az ágazati szféra elhatárolásánál, mint amilyet a honvédelem rendszerénél is tapasztalhattunk.

Ha azonban a területért felelős szakminiszter, vagyis a katasztrófavédelmi feladatokért felelős belügyminiszter jogállását vizsgáljuk meg, érdekes eltérést fedezhetünk fel a honvédelmi miniszterhez képest. Míg a honvédelmi törvény egyértelműen kimondja, hogy a honvédelmi miniszter felelős az ország honvédelméért, és irányítási jogkört gyakorol e területen, addig a katasztrófavédelmi törvény nem teszi ugyanezt meg a belügyminiszter vonatkozásában. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet ugyan pótolja a hiányosságot, és kimondja, hogy a belügyminiszter a Kormány katasztrófák elleni védekezésért felelős tagja, amely felelősség keretében ellátja a hazai és a nemzetközi polgári válságkezelésből,³⁵ katasztrófavédelmi

³² 2011. évi CXXVIII. törvény.

³³ Kat. 1. § (1) bekezdés.

³⁴ Kat. 2. § (1) bekezdés.

³⁵ A polgári válságkezelés kifejezés problémásnak tekinthető a tekintetben, hogy sehol nincs definiálva, mit jelent a polgári válságkezelés, és valójában milyen hatásköröket kell érteni alatta.

feladatokról fakadó kormányzati és koordinációs feladatokat,³⁶ mégis figyelemre méltó, hogy ez a deklaráció csak rendeleti szinten valósul meg és korántsem olyan univerzális jelleggel, mint ahogy azt a honvédelmi miniszternél láttuk.

A katasztrófavédelmi törvénynek a Vbö. hatálybalépését közvetlenül megelőző, majd a hatálybalépését követő változatának az összehasonlítása alapján jól látható, hogy a feladatok döntő többségükben nem változtak. Mindössze egyetlen, a veszélyhelyzetre vonatkozó feladatot töröltek, illetve két új feladattal bővültek a Kormány katasztrófavédelmi feladatai.

Ha megvizsgáljuk a belügyminiszter katasztrófavédelmi feladatkatalógusát, ugyanezt tapasztalhatjuk, vagyis azok érdemben nem változtak a Vbö. hatálybalépésével. A katasztrófavédelmi törvény két változatában egy kivétellel teljesen megegyeznek a feladatok. A felsorolás kiegészült az alábbi feladattal:

„a belügyminiszter az irányítása alá tartozó szervezetek tekintetében biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben meghatározott feladatok végrehajtását, valamint gondoskodik az irányítása alá tartozó szervezetek hatékony együttműködéséről a védelmi és biztonsági feladatok ellátásban részt vevő szervek, szervezetek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás szervei tekintetében”.³⁷

Azt láthatjuk tehát, hogy a törvény e rendelkezése útján megteremtette a kapcsolódást a Vbö.-höz, de a rendkívül általános és szűkszavú jellege miatt nehéz lenne azt is kijelenteni, hogy mindez elegendő a két törvény közötti teljes összhang megteremtéséhez is, ezt a végrehajtási rendeletek részletes hatásköri szabályai teremtik meg.

5. Összegzés

Jelen tanulmányban a védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszerének törvényi szintjét vizsgáltuk, azok közül is a rendszer működése szempontjából meghatározó jellegű Alaptörvényt, a Vbö.-t, valamint a honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelmi törvényt, de természetesen ezeket sem a teljesség igényével. Nem érintettük mélységében az egyes szakterületekre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a nyilvánvalóan belső ágazati szakmai szabályokat, mint például a Magyar Honvédség vagy a katasztrófavédelem hivatásos szervezetére vonatkozó rendelkezéseket. Eltekintettünk továbbá azon témakörök részletes taglalásától, amelyeket a kötet más fejezetei tárgyalnak: mint például a nemzeti ellenálló képesség, a védelmi és biztonsági tervrendszer vagy a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer. Elemzésünk során azokra a törvényi rendelkezésekre fókuszáltunk, amelyek általánosságban a rendszer mint egész felépítését, működését határozzák meg, kiemelve a változásokkal leginkább érintett területeket.

³⁶ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 72. § (2) bekezdés a) pont.

³⁷ Kat. 8. §.

Összességében elmondható, hogy a védelmi és biztonsági reform a rendszerváltás óta nem látott mérvű és mélységű átalakulást hozott a védelmi igazgatásban. Az elméleti és gyakorlati szakemberek által hosszú évek óta hangoztatott és a szakirodalomban számtalan helyen leírt elvek, miszerint az ágazati és szakmai szegmensek mentén erőteljesen megosztott a védelmi igazgatási rendszerünk, nem lesz alkalmas a jövő kihívásainak kezelésére, most úgy tűnik, hogy meghallgatásra találtak, és reális esély látszik az elképzelések valóra váltására. Az ágazatok közötti együttműködés fontosságát és az átfogó megközelítést először 2010-ben tűzte zászlajára a HM Védelmi Hivatala, és lassan elindult egy folyamat, amely során fokozatosan kezdett beszivárogni az újfajta gondolkodásmód a szervezeti tudattalanba, bár gyakorlati előrelépéseket csak nagyon korlátozott mértékben sikerült elérni. Több mint egy évtizedet kellett várni a valódi áttörésre, míg a védelmi és biztonsági reform megteremtette a keretfeltételeit a korábban megálmodott átfogó megközelítés, majd összkormányzati, sőt össznemzeti együttműködés gyakorlatban történő működésének. Meggyőződésünk, hogy ez nem is lehetett másképpen, hiszen előre tudható volt, hogy bármekkora is lehet az ágazati vagy szakmai parciális érdekek súlya, a biztonsági környezet változása előbb-utóbb ki fogja kényszeríteni ezt a rendszerszintű reformot.

Irodalom- és forrásjegyzék

- JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály (2010): *20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010*. Budapest: Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala.
- 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.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

Vákát

X. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása (védelmi és biztonsági bírság) – a Vbö. VIII. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) megteremtette a védelmi és biztonsági kötelezettségek megszegése esetén a szankcionálás lehetőségét, és létrehozta az e törvényben meghatározott bizonyos kötelezettségek elmulasztásához kapcsolódó védelmi és biztonsági bírság keretszabályait.¹ E bírság konkrétan a védelmi és biztonsági igazgatás területén jelentkező tevékenységekhez kapcsolódik, tágabb értelemben azonban egy közigazgatási szabályszegés esetén alkalmazandó szankcióról van szó, ezért a Vbö. szabályozását együtt kell alkalmazni a közigazgatás általános rendtartásának, valamint a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló jogszabályok vonatkozó rendelkezéseivel. Ennek megfelelően a védelmi és biztonsági bírsággal kapcsolatos szabályozást – a Vbö.-n kívül – alapvetően az alábbi jogszabályok tartalmazzák:

- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról;
- 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról;
- 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól.

E jogszabályok együttesen határozzák meg a védelmi és biztonsági bírságra vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat a következők szerint.

2. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegésekhez kapcsolódó anyagi és eljárási szabályok

A védelmi és biztonsági bírság kiszabásának előfeltétele a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása, amelynek céljából az erre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság közigazgatási hatósági eljárást folytat le. Az eljárás hivatalból indul a Vbö.-ben erre feljogosított személyek, illetve szervek kezdeményezése alapján. Ennek megfelelően a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítására irányuló eljárást kezdeményezheti:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve;
- a területi védelmi bizottság elnöke, elnökhelyettese;

¹ Vbö. 70. §.

- a helyi védelmi bizottság elnöke;
- a polgármester;
- a Vbő. alapján védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szervek vezetője.

Az eljárás azon természetes személlyel, jogi személlyel, jogi személyiséggel nem rendelkező jogalannyal szemben folytatható le, amely a Vbő. 70. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjában meghatározott védelmi és biztonsági kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, vagy meghatározott esetben az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben bevezetett szabályokat kifejezetten megszegi. A törvény e rendelkezései négy konkrét kötelezettségtípus megszegése esetén teszik lehetővé az eljárás megindítását és a bírság kiszabását, amely típusokat a védelmi és biztonsági bírság szabályairól szóló 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. melléklete részletesen kibont az alábbiak szerint:

a) polgári védelmi kötelezettségek

- polgári védelmi adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
- polgári védelmi adatszolgáltatással kapcsolatos valótlan adat szolgáltatása,
- polgári védelmi bejelentéssel kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
- polgári védelmi megjelenéssel kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
- polgári védelmi szolgálat teljesítésének elmulasztása,

b) gazdasági anyagi szolgáltatási kötelezettségek

- gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelező adatszolgáltatás elmulasztása,
- gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos valótlan adat szolgáltatása,
- gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
- a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségek,

c) a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú tervezése körében elrendelt adatszolgáltatás elmulasztása,

- a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú tervezése körében valótlan adat szolgáltatása,
- a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági tartalékolása körében előírt tartalékolási kötelezettség megszegése,
- a különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezése, valamint különleges jogrend esetén a gazdaság mozgósításának akadályozása,

d) az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben bevezetett szabályok

- összehangolt védelmi tevékenység esetén ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételének akadályozása,

- összehangolt védelmi tevékenység esetén bevezetett magatartási szabályok megszegése.²

A közigazgatási hatósági eljárást az erre jogosult, fentebb felsorolt szervek kezdeményezése alapján a fővárosi, illetve a vármegyei kormányhivatal folytatja le. Az eljárás megindításával kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok két jogvesztő határidőt tartalmaznak, amelyek szerint az eljárás nem indítható meg, ha a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított hat hónap (szubjektív elévülés),³ illetve a jogsértés bekövetkezését követően egy év eltelt (objektív elévülés).⁴

Amennyiben az eljárás során a kötelezettségszegést megállapítják, az eljáró fővárosi vagy vármegyei kormányhivatal a védelmi és biztonsági bírság szabályairól szóló 406/2022. (X. 24.) Korm. rendeletben meghatározott mértékű védelmi és biztonsági bírságot szabhat ki. A bírság legkisebb, illetve legnagyobb mértékét az egyes kötelezettségszegő magatartásformákra lebontva, a kormányrendelet 1. számú melléklete tartalmazza. A bírság legkisebb összege 50 ezer forint, legnagyobb mértéke pedig 5 millió forint. Több különböző szabályszegés megállapítása esetén a bírság összege az egyes bírságtételek egyesített összege, amely legfeljebb 5 millió forint lehet.⁵

A kormányrendeletben meghatározott összehatárok között az eljáró hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely során figyelembe véve az eset összes lényeges körülményét különösen az alábbiakat mérlegeli a bírság összegéről történő döntésénél:

- a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét;
- a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát;
- a jogsértéssel érintettek körének nagyságát;
- a jogsértő állapot időtartamát;
- a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát;
- a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását;
- a jogsértést elkövető gazdasági súlyát;⁶
- a szabályszegést elkövető vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait;
- a bírság alkalmasságát a szabályszegést elkövető további szabályszegéstől történő visszatartására.⁷

Az eljáró fővárosi, illetve vármegyei kormányhivatal a védelmi és biztonsági bírság összegét mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti, megfizetésére részletfizetést enged-

² Vbő. 70. § (1) bekezdés; 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól 1. melléklet.

³ 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 5. § (1) bekezdés.

⁴ Vbő. 70. § (2) bekezdés.

⁵ A jogszabály 2023. június 29-e szerinti időállapotának megfelelő összegek.

⁶ 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 10. § (1) bekezdés.

⁷ 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól 2. §.

lyezhet.⁸ Amennyiben a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést nem jegyezték be, vagyis ha az ügyfelet az elmúlt három évben nem marasztalták el hasonló kötelezettségszegésért, a kiszabható közigazgatási bírság mértéke legfeljebb a bírságösszeg felső határának fele lehet.⁹

Az eljáró hatóság az érdemi döntését határozat formájában hozza meg, amely tartalmazza:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot (a zártan kezelt és védett adatok kivételével);
- a rendelkező részt a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárési költséggel;
- a megállapított tényállást;
- a bizonyítékokat;
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását;
- a mérlegelés és a döntés indokait;
- a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölését;¹⁰
- a pénzforgalmi számlának a számát, amelyre a fizetést teljesíteni kell.¹¹

A hatóságnak döntésében rendelkeznie kell az eljárás költségeivel, illetve azok viselésével kapcsolatosan is. A közigazgatási hatósági eljárásban általános szabály, hogy az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket, míg azon eljárési költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető, az eljáró hatóság viseli.¹²

A védelmi és biztonsági kötelezettségek megszegésével kapcsolatos közigazgatási eljárás egyfokú, vagyis fellebbezési lehetőség nincs. Ennek megfelelően a határozat annak közlésével jogerőssé és végrehajthatóvá válik. Jogorvoslati lehetőség természetesen ebben az esetben is rendelkezésre áll, ugyanis a véglegessé vált döntés ellen az érintett ügyfél közigazgatási pert indíthat az illetékes bíróságnál.¹³

A jogerősen kiszabott bírság megfizetése adott esetben aránytalan hátrányt, megterhelést jelenthet az ügyfél, annak hozzátartozói vagy az általa folytatott gazdasági tevékenység vonatkozásában. Ezért a jogszabály mérlegelési lehetőséget ad a hatóság számára bizonyos méltányossági engedmények, könnyítések alkalmazására, amelyeknek alapvetően két típusát különbözteti meg:

- részletfizetés engedélyezése;
- a bírság mérséklése, enyhítése.

⁸ Vbö. 70. § (4) bekezdés.

⁹ 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 10. § (4) bekezdés.

¹⁰ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 81. § (1) bekezdés.

¹¹ 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól 3. §.

¹² 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 125. §.

¹³ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 114. § (1) bekezdés.

Részletfizetést a hatóság az ügyfélnek a teljesítési határidő lejárta előtt előterjesztett kérelmére engedélyezhet, legfeljebb 12 havi részletben. Ennek feltétele, hogy a bírság megfizetésére kötelezett hitelt érdemlően igazolja, hogy számára a teljesítés aránytalan nehézséget jelent. Az engedélyezett részletfizetést havonta pontosan teljesíteni szükséges, ugyanis egy részlet megfizetésének elmaradása esetén is a teljes összeg megfizetése azonnal esedékessé válik, vagyis a kötelezett azonnal elveszti részletfizetési kedvezményét.¹⁴

A bírság mérséklése, illetve enyhítése is lehetséges mind természetes személyek, mind jogi személyek és más gazdálkodó szervek esetében. Természetes személynek a teljesítési határidő letelte előtt előterjesztett kérelme alapján a hatóság a bírságot végzésben mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti, ha annak megfizetése a fizetésre kötelezett és a vele együtt élő hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Amennyiben a fizetésre kötelezett vállalkozási tevékenységet folytató természetes személy, jogi személy vagy egyéb gazdálkodási tevékenységet folytató szervezet, a bírság mérséklése, illetve korlátlan enyhítése csak kivételes méltányosságból engedélyezhető elsősorban akkor, ha annak megfizetése a kötelezett gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené.¹⁵

3. Összegzés

A Vbö. a más jogszabályokból már ismert megoldásokhoz hasonlóan megteremtette a védelmi és biztonsági szabályozáshoz fűződő szankciórendszert, amely azt szolgálja, hogy az állampolgárok és a védekezésben meghatározó szerepű érintettek a büntetőjogi szankciórendszer által biztosított védelem szintjét el nem érő esetekben is orientálhatók legyenek a kötelezettségeik teljesítésére. Ezen esetekben jellemzően az anyagi jellegű szankciók jelennek meg, amelyek mind természetes személyek, mind jogi személyek és más gazdálkodó szervek esetében is alkalmazhatók.

¹⁴ 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól 4. § (1) bekezdés.

¹⁵ 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól 4. § (2)–(3) bekezdés.

Irodalom- és forrásjegyzék

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról

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

406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól

XI. A védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere – a Vbö. IX. fejezete

1. A riasztási rendszer rendeltetése, keretei

A védelmi és biztonsági igazgatás mint rendszer elvi megalapozásának, célkitűzésének, strukturális és működési hátterének sarokköve a kormányzati és nem kormányzati szervek legszélesebb körének, illetve ezen túl a lakosság és az egész társadalom aktív bevonása a védelmi és biztonsági célú tevékenységekbe. A fenti elvek szerint működő védelmi és biztonsági igazgatás rendszere az érintettek és a beavatkozók rendkívül széles körét foglalja magába. A rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen, hogy a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szerveket, szervezeteket, továbbá minden érintett szereplőt gyorsan és szervezeten riasszanak és kiértesítsenek annak érdekében, hogy a védekezéshez szükséges erők, eszközök a megfelelő időben a megfelelő helyen legyenek, illetve a lakosság megkapja a számára nélkülözhetetlen információkat, instrukciókat.

E célból a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) létrehozta a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszert (a továbbiakban: riasztási rendszer), és elrendelte annak folyamatos működtetését.¹ A riasztási rendszer – a kettős rendeltetésének megfelelően – két alrendszere tagozódik:

- az állami szervek riasztása, értesítése,
- a lakosság riasztása, értesítése.²

A Vbö. nem hoz létre egy új, önálló riasztási rendszert, hanem alapvetően a meglévő riasztási és értesítési rendszereket integrálja egy közös logikai és szervezeti keretbe. Ezzel összhangban a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere mint keretrendszer működtetését a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működő Védelmi Igazgatási Hivatal koordinálja.³

2. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szerepe a riasztási rendszerben

A riasztás alapjául szolgáló információ keletkezhet, vagy érkezhethet az illetékes állami szervektől vagy kívülről, nem kormányzati szervektől, illetve a lakosságtól. A kívülről

¹ Vbö. 71. § (1) bekezdés.

² Vbö. 71. § (3) bekezdés.

³ Vbö. 71. § (2) bekezdés.

jövő információáramlás erősítése érdekében a Vbő. bevezette a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség jogintézményét. Az ebben foglaltak alapján, normál jogrend idején, alaphelyzetben mindenki köteles haladéktalanul bejelenteni, ha az alábbiak valamelyikét észleli, vagy azokról tudomást szerez:

- a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekmény bekövetkezte vagy annak közvetlen veszélye;
- katasztrófa bekövetkezte vagy annak közvetlen veszélye.⁴

A normál helyzettől eltérő időszakokban, nevezetesen összehangolt védelmi tevékenység fennállása idején, hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, továbbá különleges jogrend idején a bejelentési kötelezettség kiterjed az alábbi eseményekre, valamint azok közvetlen veszélyére:

- az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekmények;
- az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekmények;
- az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető létfontosságú rendszer üzemzavara, illetve károsítása.⁵

A bejelentést a készenléti segélyszolgálat, a rendőrség, a honvédelmi szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a területi kormányzati igazgatási szerv, az önkormányzati tűzoltóság, a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal felé kell teljesíteni. A bejelentést fogadó szerv a tudomásszerzést követően haladéktalanul értesíti a tudomására jutott események kapcsán hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, valamint a megítélése szerint országos jelentőségű esemény esetén a kormányügyeleti rendszer működtetéséért felelős szervet.⁶

Mindez a kötelezettség-rendszer a védelmi és biztonsági riasztási rendszer egyfajta inputjaként is működik egyben.

3. Az állami szervek riasztása

A fentiekén túl a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszeren belül az állami szervek riasztása és értesítése alapvetően a kormányügyeleti rendszerre támaszkodik, amelyet a kormány az 1324/2011. (IX. 22.) számú határozatával (a továbbiakban: Korm. határozat) hozott létre a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli eseményekről⁷ való tájékoztatás, illetve ezen eseményekről készült jelentések gyűjtése, értékelése és továbbítása

⁴ Vbő. 19. § (1) bekezdés.

⁵ Vbő. 19. § (2) bekezdés.

⁶ Vbő. 19. § (3)–(4) bekezdés.

⁷ Kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli esemény a Korm. határozat 1. sz. melléklet 20. pont értelmében: „mindaz az előre nem látott veszély vagy bekövetkezett esemény, amely a Magyarországot érintő potenciális vagy tényleges hatásában alkalmas az élet, a testi épség, az egészség, a vagyoni javak, a pénzügyi és a gazdasági ellátó rendszerek, a közigazgatási infrastruktúra, a természeti vagy az épített környezet olyan mérvű károsítására, továbbá a köznyugalom és a társadalom működésének olyan súlyos megzavarására, amely nagyságrendjénél fogva kormányzati fellépést igényel vagy igényelhet, függetlenül

céljából.⁸ A Kormányügyelet működtetésének központi feladatait a Belügyminisztérium, ezen belül a Terrorelhárítási Központ Ügyeleti és Objektumvédelmi Igazgatóság alárendeltségében a BM Ügyeleti Osztály látja el BM Ügyelet elnevezéssel.⁹

A Kormányügyelet ágazati szegmenseinek működtetése¹⁰ érdekében minden miniszter köteles kijelölni a vezetése, irányítása és felügyelete alatt álló szerveken belül (tehát az ágazati szerveken belül) a jelentési kötelezettséget teljesítő biztonsági ügyleteket. Meg kell határozniuk az ágazati jelentési rendet, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékét.¹¹ A miniszterek, valamint a helyettesítésükre jogosult politikai vagy szakmai felső vezetők, a kormányügyeleti rendszer útján kötelesek biztosítani az elérhetőségi adataik összegyűjtését és folyamatos naprakészen tartását.¹²

A kormányügyeleti rendszeren belüli információáramlás rendjét a Korm. határozat 1. számú melléklete határozza meg az alábbiak szerint:¹³

- a) Az ágazati biztonsági ügyelet a rendkívüli eseményekről és az azokkal összefüggésben felmerült információkról azonnali tényközlő jelentés útján haladéktalanul értesíti Kormányügyeletet.
- b) A Kormányügyelet a biztonsági ügyelet jelentése alapján haladéktalanul tájékoztatja a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát, a rendészetért felelős minisztert, a honvédelemért felelős minisztert, valamint a védelmi és biztonsági kormányzati feladatok ellátásának koordinálásáért felelős minisztert.
- c) Szükség esetén a rendkívüli eseményekről, valamint az elrendelt intézkedésekről, javaslatokról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vagy a rendészetért felelős miniszter tájékoztatja a miniszterelnököt.¹⁴

A kormányügyelethez kapcsolódóan önálló riasztási és értesítési alrendszerként működik a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok jelentési kötelezettsége az őket irányító Miniszterelnökség felé. Védelmi és biztonsági szempontból mindez azért kiemelt jelentőségű, mert a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok bázisán működnek a területi védelmi bizottságok, a védelmi és biztonsági feladatok területi szintű összehangolásáért felelős szervek.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyeleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről szóló

attól, hogy a konkrét helyzet alapján az Alaptörvény szerinti különleges jogrend kihirdetésének a feltételei fennállnak-e, vagy azt az ország határain belül vagy kívül keletkezett ok váltja ki.”

⁸ 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról 1. pont.

⁹ 33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatai által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről 2. pont.

¹⁰ A Kormányügyelet ágazati feladatait az ágazati miniszterek utasítás formájában határozzák meg.

¹¹ 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat 5. pont.

¹² 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat 5a. pont.

¹³ 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat 1. sz. melléklet 2–4. pont.

¹⁴ A miniszterelnök részére történő jelentés szükségességéről a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára és a rendészetért felelős miniszter együttesen dönt.

11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás kötelezi a kormányhivatalokat, hogy a területükön bekövetkezett rendkívüli eseményekkel összefüggő jelentési kötelezettségük teljesítése érdekében helyi ügyeletet működtessenek. A helyi ügyelet a jelentésköteles eseményekről történt tudomásszerzést követően telefonon haladéktalanul tájékoztatják a Miniszterelnökség Szervezetbiztonsági Főosztálya keretein belül működő biztonsági ügyeletet. A biztonsági ügyelet a rendkívüli eseményekről és az azokkal összefüggésben felmerült információkról haladéktalanul jelentést tesz a Miniszterelnökségen belül az ügyeletes állami vezetőnek.¹⁵ Ezt követően az ügyeletes állami vezető dönt a Kormányügyelet tájékoztatásáról, amelyet a döntésnek megfelelően a biztonsági ügyelet hajt végre.¹⁶

Szintén a Kormányügyelethez részben kapcsolódó, önálló alrendszerként értelmezhető a NATO Válságreakálási Rendszer, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével összefüggő értesítési és riasztási rend. Célja, hogy a nemzeti válságreakálási intézkedések bevezetésében, illetve az azokban foglaltak végrehajtásában az érintett döntés-előkészítő, döntéshozó és végrehajtó szerveket megfelelő időben lehessen riasztani és kiértékelni. Az alrendszer fókuszában két szerv áll: a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működő Védelmi Igazgatási Hivatal mint a Nemzeti Intézkedési Rendszer nemzeti koordinációjáért felelős szerv, valamint a honvédelmi miniszter által, a Honvédelmi Minisztériumban kijelölt szervezeti egység mint nemzeti válságkezelést koordináló operatív szerv (a továbbiakban: operatív szerv).¹⁷

A NATO részéről a tagállami szintű válságreakálási intézkedés bevezetésére irányuló kezdeményezés főszabályként az operatív szervhez érkezik be, amely rendelkezik az ennek fogadására alkalmas informatikai rendszerrel. Amennyiben a kezdeményezés mégsem az operatív szervhez érkezik be, a kezdeményezés fogadója azonnal tájékoztatja a koordinációs szervet, amely erről értesíti az operatív szervet, valamint az adott intézkedés bevezetéséért felelős ágazati felelős szervet.¹⁸

A döntés-előkészítésben, döntéshozatalban és a végrehajtásban érintett szervek, illetve általánosságban a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésében részt vevő szervek riasztását az operatív szerv végzi a kormányügyelet, az ágazati felelős szerv által megadott ügyelet vagy futárszolgálat útján.¹⁹

A NATO által kezdeményezett válságreakálási intézkedéssel összhangban álló nemzeti intézkedés Magyarország általi bevezetéséről vagy visszavonásáról az operatív szerv tájékoztatja a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervét, valamint a koordinációs szervet.²⁰

¹⁵ Az ügyeletes állami vezetői feladatokat a Miniszterelnökségen főszabály szerint a miniszter látja el, akadályoztatása esetén a közigazgatási államtitkár helyettesíti.

¹⁶ 11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyi rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről 2. § (2)–(9) bekezdés.

¹⁷ 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról (a továbbiakban: NIR rendelet) 2. § 7–8. pont.

¹⁸ NIR rendelet 16. § (1) bekezdés.

¹⁹ NIR rendelet 17. §.

²⁰ NIR rendelet 16. § (3) bekezdés.

4. A lakosság riasztása

A lakosság védelmi és biztonsági célú riasztására a hatályos jogszabályok alapján honvédelmi, polgári védelmi, terrorelhárítási, valamint katasztrófavédelmi célból kerülhet sor. Az első három esetben a riasztás az Országos Légiriasztási Rendszer (OLGI) útján történik, míg a katasztrófavédelmi célú riasztást külön rendszerben hajtják végre a katasztrófavédelmi törvény és annak végrehajtási rendeletében foglaltak alapján.

Az Országos Légiriasztási Rendszer egy többfunkciós, az egész ország területén riasztani képes rendszer,²¹ amely a riasztást a jogszabályban erre kijelölt elektronikus hírközlési szolgáltató²² és médiaszolgáltató²³ útján hajtja végre olyan módon, hogy az erre hatáskörrel rendelkező döntéshozó utasítása alapján, a kijelölt médiaszolgáltató műsorcsatornáin azonnal megszakítják az éppen folyó műsort, és beolvassák a riasztás szövegét.

Az Országos Légiriasztási Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok koordinálásért a honvédelmi miniszter felelős, aki a Honvédelmi Minisztérium honvédelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egysége útján látja el e feladatát. A rendszer működtetésében kiemelt szerepet játszik még a belügyminiszter, aki irányítja a légiriasztással kapcsolatos polgári védelmi feladatok végrehajtását, ezen belül biztosítja a légiriasztási jelzés továbbítását a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság útján a hivatásos katasztrófavédelmi szervek részére. A működtetés technikai feltételeit a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság biztosítja, míg a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) az adás megszakításával közli a légiriasztásra vagy annak feloldására vonatkozó jelzést, valamint közzéteszi a légiriasztással kapcsolatos közleményeket.²⁴

A légiriasztási rendszer alkalmazását az alábbi személyek rendelhetik el:

- légitámadás vagy annak közvetlen veszélye esetén a légierő ügyeletes parancsnoka;
- katasztrófavédelmi célú alkalmazás esetén a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója által kijelölt személy;
- terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, terrortámadás bekövetkezése esetén a Terrorelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa kijelölt személy.²⁵

Katasztrófariasztás céljából tehát alkalmazható az Országos Légiriasztási Rendszer, emellett azonban az ország rendelkezik egy külön katasztrófavédelmi célú riasztási rendszerrel²⁶ is a lakosság riasztásának és veszélyhelyzeti tájékoztatásának céljából. Az e célú riasztás történhet:

²¹ Az Országos Légiriasztási Rendszer rendeltetésére, működtetésére vonatkozó szabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet IX. fejezete tartalmazza.

²² A kijelölt elektronikus hírközlési szolgáltató: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH).

²³ A kijelölt médiaszolgáltató: Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA).

²⁴ Hvt. Vhr. 27. § c) pont; 28. § a)–b) pont; 30. §; 33. § c) és e) pont.

²⁵ Hvt. Vhr. 34. §; 37. § (2) bekezdés; 38. § (2) bekezdés.

²⁶ A katasztrófavédelmi célú riasztás szabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kat. Vhr.) 34–44. §-a tartalmazza.

- közérdekű közlemény közzétételével tömegkommunikációs (televízió, rádió) csatornákon;
- a lakossági riasztó rendszer eszközeivel (sziréna);
- elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételével (például SMS);
- a helyben szokásos módon (hangosbemondó, hívvivő, falragaszok);
- helyben rendelkezésre álló egyéb eszközökkel (például kihangosító eszközök);
- szükség és lehetőség szerint a fenti módok egyidejű alkalmazásával.²⁷

A katasztrófariasztás elrendeléséért felelősök köre az érintett területhez, közigazgatási egységhez igazodik. Ennek megfelelően a katasztrófariasztásért felelős:

- országos vagy több vármegyét érintő veszélyeztetettség esetében a belügyminiszter;
- vármegyei, fővárosi szintű veszélyeztetettség esetében a területi védelmi bizottság elnöke;
- település veszélyeztetettsége esetén a polgármester;
- a gazdálkodó szervezet területén a gazdálkodó szervezet vezetője.²⁸

A riasztás a hivatásos katasztrófavédelmi szerv útján, illetve tájékoztatása mellett történik.

5. Összegzés

A Vbö. a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerének szabályozásával jogi kereteket biztosít az állampolgárok és az állami szervek védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggésben szükséges riasztásához. A rendszert támogatja a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség jogintézménye, amely bár szankció nélküli kötelezettség, szabályaival mégis orientálja az állampolgárok magatartását, erősíti a társadalom egészének bevonását a védelmi és biztonsági feladatok ellátásába.

²⁷ Kat. Vhr. 34. § (1) bekezdés.

²⁸ Kat. Vhr. 36. §.

Irodalom- és forrásjegyzék

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
- 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról
- 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról
- 11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyeleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről
- 33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatai által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről

Vákát

XII. A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbö. X. fejezete¹

1. Az ellenőrzés és a gyakorlatok jelentősége a szabályozásban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) X. fejezete két alcímben és két szakaszban foglalja össze az e fejezetben vizsgált tárgykört, amely két, részlegesen egymáshoz kapcsolódó, elsődlegesen funkcionális jellegű szabályrendszert érint.

A X. fejezet a Vbö. szerkezete felől közelítve a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása és összehangolása, valamint az ezzel összefüggő feladatok sajátos igazgatási rendszere címet viselő második részben található az alapelveket követően, azonban a válságkezelő és különleges jogrenddel összefüggő részeket megelőzően. Mindez a mintegy 85 szakasznyi terjedelemhez képest viszonylag késői említéssel és szűk terjedelemmel a két tárgykör védelmi és biztonsági alrendszerhez viszonyított eszközszerepére utal: elsődleges jelentőségük a szabályozottságról és működőképességről való információszerzés és visszacsatolás. Végso soron ugyanakkor a fejezet az életszerű szituációk szimulációja útján az intézményrendszerre vonatkozó adatok validálását, a rendszer hatékonyságát, ezáltal az állam reagálóképességét mozdtítja elő. Éppen ez eredményezi a fejezet valódi jelentőségét: ha a 21. században részben korábban nem tapasztalt és halmozódó veszélyek között élünk, nem engedhető meg, hogy a szabályok pusztá keretként jelenjenek meg, hanem létfontosságú azok végrehajtása, különösen a védelmi és biztonsági területen. Ennek tesz eleget a jogalkotó, amikor a követelményeket és a működés szabályozását követően törvényi szinten teszi kötelezővé ezek végrehajtásának ellenőrzését és begyakorlását is. Ez a korábbi szabályozásokban nem volt jellemző, így ez a Vbö. egyik innovációja is egyben.

A mindösszesen tizenegy bekezdésnyi törvényszöveghez kapcsolódó két kormányrendelet 40 szakaszt meghaladó terjedelme ugyanakkor azt is jelzi, hogy a szabályozás domináns szintje a rendeleti szint a törvényben kiemelt elemeken túl. Bevezetésül arra is utalnunk kell, hogy a Vbö. eredeti, felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 83. §-a eltért a hatálybalépéskor irányadó szövegezéstől:² az eredeti 18 elemű felhatalmazás 13. és 14. pontja kifejezetten nevesítette „az ellenőrzések eljárási szabályait”, illetve a „gyakorlatok tervezésének, szervezésének és végrehajtásának szabályait”, amihez képest a hatályos változatú 83. § összevont felhatalmazásából vezethető le az ellenőrzési

¹ A fejezet a 2023. május 31-i időállapotot tükrözi.

² HENDE 2021: 56.

és gyűjtőfogalmak részeként közvetetten a gyakorlatozási tárgykör.³ Mindez ugyanakkor – a törvényszöveg tartalmát érintő minimális korrekcióra tekintettel⁴ – inkább kodifikációs technikai megoldásként értékelhető, mint a két szabályozási tárgykör jelentőségének ártértékeléseként.

A két Vbő.-alcím közös szabályozási kiindulópontjaként rögzíthető a célhoz kötöttség elve: végső soron azok a védelmi és biztonsági érdek előmozdításának eszközei. Utóbbi az 5. § 14. pontjának fogalommeghatározása szerint

„Magyarország szuverenitásának, függetlenségének, területi épségének, állami, társadalmi és gazdasági stabilitásának, valamint működőképességének, továbbá a magyar állampolgárok és az ország lakossága jogai általános érvényesülésének megóvásával, védelmével, illetve károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállításával összefüggő érdekek összessége”.

E fogalom tehát egy összetett védendő tárgyra utal, amely egyaránt értékelhető az állami-ság épsége és működési folyamatossága szintjén, valamint a lakosság jogainak védelme érdekében folytatott állami tevékenységek összességéeként. E makroszintű célok sajátos eszközeit biztosítja az ellenőrzés és gyakoroltatás, amelyek egymáshoz képest is értékelhetők: elsődleges hipotézis lehet, hogy az ellenőrzések során feltárt hiányosságokra fókuszált gyakoroltatás visszacsatolásként hozzájárulhat az alrendszer makroszintű hatékonyságának emeléséhez és a védelmi és biztonsági intézményrendszeri modell praktikus szegmensének emeléséhez.

2. Az ellenőrzési szabályok fókuszai

Az ellenőrzési alcím a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő kötelezettségekre fókuszál. E kötelezettségek elsődleges értelmezési tartománya az 5. § 17. pontja szerinti fogalommeghatározás⁵ alapján individuális szintű lenne, amelyet a Vbő. 3. alcíme azonosít be címzettek és időszakok szerint. Ezek részben a Vbő.-n, részben pedig elsődlegesen a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényen (Hvt.) alapuló olyan célhoz kötött kötelezettségek, amelyek az Alaptörvény XXXI. cikke alapján determinált módon a védelmi és biztonsági erőforrások kihívásokkal arányos kiterjesztését szolgálják. A X. fejezet szóhasználata ugyanakkor a kötelezettségeket a védelmi és biztonsági kontextusból eredő feladatok megvalósításához köti, így leválasztja az alapjog-korlátozás értelmezési tartományától.

³ „83. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg [...] 5., a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek, valamint a nemzeti eseménykezelő központ feladataira és működési rendjére, a védelmi és biztonsági igazgatás szakmai irányítására, felkészítésére, továbbá a védelmi és biztonsági tervezésre és ellenőrzésre vonatkozó részletes szabályokat.”

⁴ A Vbő. 72–73. §-át érintő eddigi egyetlen módosulását a kormányzati szerkezet átalakítása miatt integrálódott Miniszterelnöki Kormányiroda vizsgálhatóságát nevesítő szövegrész elhagyása eredményezte.

⁵ Vbő. 5. § 17. pont: „[V]édelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek.”

A Vbö. 72. § (1) bekezdése a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal⁶ feladatkörébe utalja a minisztériumok, kormányzati főhivatalok⁷ és központi hivatalok,⁸ valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok kötelezettségeinek ellenőrzését. A Vbö. e kötelezettségeket némileg kiterjesztő értelemben használja, mivel idesorolja a kapcsolódó jogszabályokban, elsődlegesen a végrehajtási rendeletekben konkretizált szervezeti kötelezettségeket is azzal, hogy a (3) bekezdés a leszűkített értelemben használt nemzetbiztonsági (szakmai) tevékenység vizsgálatát a védelmi és biztonsági kontextusból kizárja. Míg tehát a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben nevesített tevékenységek a Vbö. szerinti ellenőrzés köréből a törvény erejénél fogva kizártak, a Hvt. és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény esetében általános értelmű kizáró szabály nem található: a katonai és rendészeti szakmai tevékenység így teljes egészében a védelmi és biztonsági kontextus alá sorolható, ellentétben a nemzetbiztonsági érdek primátusával.

A Vbö. 72. § (2) bekezdése ennek konkretizálása során a tervező, szervező, képzési és kiképzési, felkészülési, valamint feladat-végrehajtási tevékenységet példálózó jelleggel sorolja fel az ellenőrzési tárgykörök között, amelyek vizsgálati szempontjai a hatékonyság, az eredményesség és a kormányzati szempontú összehangoltság lehetnek, szemben az ágazati érdekű, illetve a sikertelen vagy aránytalan ráfordítással megvalósuló tevékenységgel.

Módszertani szempontból a Vbö. a tárgyilagosság alapelvét, valamint a tényfeltárás, következtetés-levonás és javaslattevés egymásra épülését nevesíti. Összességében tehát a 72. § a „ki, hol, mit, hogyan?” kérdések általános szintű válaszait rögzíti. A végrehajtási rendelet⁹ esetében viszont kiemelendő, hogy annak 26 szakasza, részben pontokkal tagolt mintegy 75 bekezdésben rögzíti az eljárásrend részleteit:

- elkülöníti a tipológia, az átfogó, cél- és utóellenőrzés eltérő keretrendszerét;
- rögzíti az ellenőrzés programozásának módszertanát az adatbekérésre és helyszíni vizsgálatra osztott vizsgálati és interaktív javaslattevési szakasszal, a felelősségi körök elkülönítését, az eljárási jogok és kötelezettségek rendszerét;
- bevonhatja a kontrollfunkció megalapozását szolgáló adatszolgáltatásra kötelezett (harmadik) szervet; valamint
- megjelenik benne a nemzeti eseménykezelő központ perspektivikus képessége.

Összességében a rendeleti szintű szabályok szigorú eljárási rendelkezések annak érdekében, hogy a fókuszált és tényszerű jelentéssel záruló ellenőrzés a vizsgált folyamatok eredményességéhez és hiányosságainak kiküszöböléséhez hozzá tudjon járulni.

⁶ A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. §-a szerint.

⁷ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 34. §-a szerint létrehozása törvényhez kötött. A Kit. 2. §-ának (3) bekezdése szerint jelenleg a Központi Statisztikai Hivatal és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

⁸ A Kit. 36. §-ának (1) bekezdése szerint létrehozása törvényhez vagy kormányrendeletre kötött. A Védelmi Igazgatási Hivatal is e kategóriába tartozik.

⁹ A védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet.

3. A gyakorlatok keretrendszere

Az ellenőrzés szabályaihoz képest a gyakorlatokra vonatkozó törvényi szabályok aránya jóval magasabb: annak terjedelme mintegy háromszoros, a rendeleti szinté¹⁰ viszont mintegy 40%-os, ráadásul utóbbi nem kizárólag eljárási szabályozási minőségű, mivel a nemzetközi gyakorlatokra vonatkozó szabályok beiktatása ténylegesen a törvényi kategóriarendszert is bővíti.

A Vbö. 73. §-ának központi kategóriája a gyakorlat, amelynek értelmezési tartományába az (1) bekezdés szerinti gyűjtőfogalom bevonja a felkészítéseket és gyakorlásokat is. Ebből a szempontból bár a 72. § (2) bekezdése szerinti képzés, kiképzés és felkészülés kategóriái mutatnak tartalmi átfedéseket a felkészítés fogalmával, a 73. § szerinti kategóriák szervezeti szintűek, a 72. § esetében viszont az egyéni szint a meghatározó. A szervezeti szintű fogalom célja a védelmi és biztonsági feladatra alkalmassá válás, bár az (1) bekezdés a katonai gyakorlatokat kivonja a Vbö. szerinti szabályok alól.

A 73. § (2) bekezdése a Kormányt jogosítja fel összkormányzati jellegű, az állami szervek széles körét érintő, kötelező gyakorlatok elrendelésére azzal, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal által előkészített ütemterv az ágazati gyakorlatokra nem terjed ki. A (3) bekezdés az összkormányzati gyakorlatokat a központi és területi szint együttese vagy szintenkénti elkülönítése, illetve a konkrét feladatra fókuszáltság szempontjából osztja fel azzal, hogy a (4) bekezdés szerint e gyakorlatokat kötelező értékelní és kormányzati beszámolót készíteni róluk. A Vbö. ugyanakkor e tipológiát nem konkretizálja.

Az összkormányzati gyakorlatoktól függetlenül az (5) bekezdés változatlanul lehetővé teszi az ágazati gyakorlatok megszervezését is azzal, hogy azokba megállapodás alapján más szervek is bevonhatók. E gyakorlatok esetében további illeszkedő ágazati szabályozás megengedett, a Védelmi Igazgatási Hivatal irányában azonban tájékoztatási kötelezettség áll fenn, amelynek célja a különböző minőségű gyakorlatok időzítésének és tematikájának összehangolhatósága.

A 73. § (6) bekezdése – megnyitva egyúttal a jogszabályi eltérő rendelkezés lehetőségét, tehát keretjelleggel – meghatározza azokat az általános korlátokat, amelyeket a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő gyakorlatok megszervezése során be kell tartani: ezek érintik

- a fegyver és éles lőszer, robbanószer vagy elektronikus hadviselési eszköz használhatóságának nevesített helyszínekre korlátozását;
- a fegyverviselés, illetve pirotechnikai vagy elektronikus hadviselésre rendszeresített eszközök közterületi alkalmazásának elrendelésével kapcsolatban a rendőrségi értesítés és feltételrendszer betartásának kötelezettsége mellett a lakosságtájékoztatás előírását;
- a védelmi és biztonsági szervezetek ügyeleti és készenléti szolgálatai esetében a lakossági hozzáférés korlátozhatóságának lehetőségét;
- a közigazgatási szervek bevonása esetén a lakosság előzetes tájékoztatása mellett az ügyfélfogadási tevékenység jelentős érdeksérelmet el nem érő korlátozhatóságát;

¹⁰ A védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet.

- közszolgáltatás érintettsége esetén az előzetes és folyamatos lakossági tájékoztatás mellett a korlátozhatóságot;
- általános jelleggel az érintett közterületeken és közlekedési útvonalakon a forgalom korlátozhatóságát; valamint
- az elektronikus hírközlés, adat- és információk tartalmakkal összefüggésben a szolgáltatás hozzáféréseinek korlátozhatóságát.

A (6) bekezdés szerinti felsorolás elemei összességében arányosítási intézkedéseként értékelhetők, amelyek célja a gyakorlatok és a mindennapi tevékenység folytatásának érdeke között felmerülő ütközések során a gyakorlat érdekének preferálása, azonban csak a kármegelőzési érdekhez mérten. A gyakorlatok esetében a valóságközeliség elvárása a mindennapi tevékenységhez képest nagy valószínűséggel kapacitási korlátozást eredményez, amelynek a hatása a veszélyes tevékenységek lokalizálásán túl a lakosság informálásával ellensúlyozható, ami azonban fogalmilag nem lehet teljes mértékű, mivel az már a valóságközeliség elvárását, illetve az eljárásrendekkel kapcsolatos minősített információvédelmi érdeket is sértené. Az érdekarányosítási keretszabály megvalósíthatósága körültekintő és előre látó tervezést, valamint rugalmas végrehajthatóságot feltételez.

A védelmi és biztonsági tevékenységek begyakorlásának hiányával összemérhető kockázatokat hordoz ugyanis a valóság és a gyakorlat elemeinek összekeveredése, ráadásul a valóságközeliségi igény folytán ez erősödő kockázat, amelynek a (7) bekezdés szerinti abszolút korlátja, hogy a közrend, a közbiztonság, továbbá az élet- és vagyonszabadság megóvását szolgáló ügyeleti és ügyfélfogadási tevékenység, valamint a közszolgáltatások folyamatossága nem kerülhet a (6) bekezdésben részletezett korlátozások folytán veszélybe. A szcenáriók tesztelése a működést korlátozhatja, de azt nem lehetetlenítheti el.

A rendeleti szabályok közül a legnagyobb jelentőséget a riasztási gyakorlat ütemterven kívüli alkalmazása kaphatja, amely konkrét biztonsági kihívás kezelhetősége szempontjából az eljárásrendek kidolgozottsága és begyakorlottsága szempontjából látéletként szolgálhat ennek aktiválására irányuló központi kormányzati döntés esetén.

4. Összegzés

A Vbő. ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló fejezete összességében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ez irányú tevékenységével összefüggő rendszerfejlesztés és kontrollfunkciók ellátását szolgálja. Az ellenőrzés külső kontrollként összegezzhető, amelynek célja az együttműködésre kötelezett szervezet tevékenységének megfeleltetése a védelmi és biztonsági programozás dokumentumai szerinti feladat szabásoknak, a gyakorlat pedig döntően a fő felelősként kötelezett szerv által dominált tevékenység, amelyet a kormányzati intézményrendszer az indítás és megszakítás, valamint a programozás és értékelési visszacsatolás oldaláról befolyásol.

Míg a Védelmi Igazgatási Hivatal mint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenysége a domináns az ellenőrzés során, amelynek ellátását az ellenőrzött szerv elősegíteni köteles, a gyakorlatok esetében a Védelmi Igazgatási Hivatal elsődle-

gesen adminisztratív, kisegítő szerepre korlátozott: a soron kívüli gyakorlat elrendelése már politikai mérlegeléshez kötött funkció. Annyiban ugyanakkor a két eltérő fókuszú tevékenység összekapcsolódása is kimutatható, hogy a gyakorlatok előkészítésével összefüggő tevékenység az ellenőrzés vizsgálati tárgyává is tehető. Mindez egy esetleges halálos kimenetelű gyakorlathoz kapcsolódó visszacsatolásként terven kívüli megvalósulási formában is valószínűsíthető a valóságközeliség arányossági elvárást átlépő megvalósulására adott reakcióként. Fordított logika alapján ugyanakkor az ellenőrzés tapasztalataira a későbbiekben begyakorlási feladat is építhető.

Irodalom- és forrásjegyzék

Magyarország Alaptörvénye

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről

405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

HENDE Csaba (2021): *Törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.*

Online: www.parlament.hu/irom41/16221/16221-0007.pdf

Vákát

XIII. Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbö. XI. fejezete

1. Bevezetés – az összehangolt védelmi tevékenység funkciója

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) szabályrendszerében a hazai válságkezelés eszköztárában korábban nem ismert elemként jelenik meg az összehangolt védelmi tevékenység.¹

A törvény szerint a Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet ennek elrendeléséről, ha a válsághelyzet vagy biztonsági esemény kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az a törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység mint jogintézmény megalkotásában az a szemlélet ölt testet, hogy az egyes kihívások kezelése nem minden esetben oldható meg ágazaton belüli eszközökkel, illetve az ilyen helyzetekben sem minden esetben indokolt az alapvető jogok különleges jogrendben megengedett szintű korlátozása, mégis szükség van olyan – összkormányzati szintű és szemléletű – beavatkozási lehetőségre, amely a védelmi és biztonsági esemény elhárításához szélesebb felhatalmazást ad, mint az egyszerűbb, ágazati fókuszú szabályok.

A Vbö. fenti szabályai nem jelentik az ágazati válsághelyzeti szabályok megszüntetését. Azt erősítik, hogy az ágazati szabályozás körében egy szakmaspecifikus szabályozás jelenjen meg, amihez a közös, ágazatokon átívelő háttérrel az összehangolt védelmi tevékenység szabályai biztosítják arra az esetre, ha az adott esemény kezelése ágazatokon átívelő fellépést tesz szükségessé.

Az ilyenfajta válságkezelési felhatalmazások nem teljesen ismeretlenek a hazai jogrendben – gondoljunk csak a földgázellátási válsághelyzetre, az egészségügyi válsághelyzetre vagy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaira! Az összehangolt védelmi tevékenység újdonsága abban rejlik, hogy a felhatalmazást a jogalkotó meglehetősen széles körben és nagy fokú rugalmasságot adva biztosítja, szükség esetén egy jogintézménybe integrálva valamennyi hasonló felhatalmazás szakmai tartalmát.

A Kormány az összehangolt védelmi tevékenységet elrendelő döntésében az irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat állapíthat meg, amely így egyfajta áttörést is jelent a törvényben a válságmentes időszakra megállapított

¹ Vbö. 74. §.

szabályokon. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az alapvető jogok korlátozását nem érintő módon, a központi közigazgatási szervek vonatkozásában kvázi különleges jogrendi felhatalmazást eredményez. A felhatalmazás azonban nem parttalan, az minden esetben célhoz kötött, kizárólag az összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolódó és indokolt beavatkozásként jelentkezhet. Az ilyen döntés nem veszélyeztetheti továbbá az érintett központi államigazgatási szerv Alaptörvényben vagy törvényben rögzített alapfeladatainak ellátását és értelemszerűen nem eredményezheti az alkotmányos keretek áttörését.²

Az összehangolt védelmi tevékenység mindemellett olyan lényeges beavatkozás a közigazgatás működésébe, amely kapcsán a jogalkotó szükségesnek látta előírni a Kormány számára a köztársasági elnök és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságának tájékoztatási kötelezettségét.³ A kötelezettség nemcsak a kihirdetés okaira, hanem a tervezett főbb intézkedésekre is kiterjed.

Mindemellett a lakosság felé teljesítendő tájékoztatási kötelezettség is megjelenik, ez azonban csak az elrendelés tényére és a konkrét helyzetben megalkotott jogszabályban meghatározott elemekre terjed ki a nemzetbiztonsági érdekre is figyelemmel.

2. Az összehangolt védelmi tevékenység irányítása és a részt vevő szervek feladatai

Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a Kormány jogszabályban biztosított összkormányzati válságkezelési felhatalmazása, amelynek keretében a döntés-előkészítést, kormányzati kommunikációs feladatokat, a műveletek irányítását, valamint a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtását a Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze. Ez a megoldás sok hasonlóságot mutat a korábbi ismert és alkalmazott különféle kormányzati operatív törzsek⁴ és akciócsoportok⁵ működésével azzal az eltéréssel, hogy a válsághoz kapcsolt döntési struktúra az ismert jogi keretek alapján már jó előre kialakítható, begyakorolható, amely így lehetővé teszi az *ad hoc* megoldások elkerülését, segíti a védekezés hatékonyságának fokozását. Az *ad hoc* szakmai tartalmú válságkezelés hatékony lehet egy olyan helyzetben, amikor olyan ellenérdekű és ártó szándékú féllel szemben kell fellépni, aki ismeri a védekezés rendszerét, de az olyan krízisek esetében, amelyeknél

² Nem fordulhat elő olyan hatáskör- és illetékességmódosítás, amely azt eredményezné, hogy tartalmilag valamely lényeges, kizárólag különleges jogrendben érvényesíthető szabály vagy alkotmányos limit sérülne – például nem lehet egy központi közigazgatási szerv számára feladatként összehangolt védelmi tevékenység időszaki intézkedésben a haza fegyveres védelmét meghatározni, mert tartalmában ez kötelező katonai szolgálatot jelentene, amely az Alaptörvény értelmében kizárólag meghatározott különleges jogrendben lehetséges.

³ Vbö. 74. § (3) bekezdés.

⁴ Lásd például 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készség során működő Operatív Törzs feladatairól; 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról; 297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs felállításáról és feladatairól; 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről.

⁵ A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapján 11 akciócsoport alakult, amelyek a jelentkező kihívás szinte valamennyi aspektusában végezték feladataikat, dinamizálták az államszervezet működését a védekezés hatékonyságának fokozása érdekében.

ez nem áll fenn, kifejezetten veszélyes lehet a begyakorolt eljárások és döntési struktúrák válságidőszaki szétzilálása.⁶

Kiemelendő, hogy a Vbö. szándékoltan nem határozza meg, hogy a „Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve” mely miniszter vagy kormány szerv lesz, ezt minden esetben a kialakult helyzetre figyelemmel határozzák meg. Valószínűsíthető, hogy egy árvíz esetén a belügyminiszter kapná a felhatalmazást, míg egy honvédelmi típusú válságszituáció kialakulásánál a honvédelmi miniszter, egy energiaellátási válsághelyzetben pedig az ezért a területért felelős miniszter kapná a lehetőséget a védekezés összehangolására. Az is elképzelhető, hogy a kialakult helyzet súlyosságára vagy várható hatásaira figyelemmel maga a miniszterelnök kap felhatalmazást a Kormánytól.

A Kormány kijelölt tagja a válságkezelési feladataival összefüggésben köteles azonnal jelenteni a Kormánynak, ha úgy értékeli, hogy a kialakult helyzet hatékony kezeléséhez különleges jogrend kihirdetése lenne indokolt, hiszen a kihirdetés veszélyhelyzet esetén a Kormány, szükségállapot és hadiállapot esetében az Országgyűlés hatásköre. Ez utóbbi esetekben a Kormány a kezdeményező szerepében jelenik meg. Amennyiben nem szükséges a különleges jogrend kihirdetése, javaslatot tehet az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő intézkedések elrendelésére, a NATO Válságreakálási Rendszerébe tartozó intézkedések bevezetésére, vagy a törvényben meghatározott válsághelyzeti intézkedés elrendelésére is, valamint az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

Az összehangolt védelmi tevékenység során nem kerülhető meg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal⁷ szerepe sem. Ez a köz-igazgatási szerv⁸ biztosítja a válságkezelés igazgatási feladataihoz az összkormányzati szemléletű döntés-előkészítés koordinációját, a tárcák közötti együttműködés megszervezését és külön döntésre a nemzeti eseménykezelő központ működésén keresztül a kormányzati döntések becsatornázását az operatív végrehajtás szintjére.

3. Az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezethető intézkedések

Az összehangolt védelmi tevékenység keretében a Kormány számára olyan jogosítványokat sorol fel a Vbö., amelyek egyes elemeiben már ismerősek lehetnek más válságkezelési jogintézmények kapcsán. A szabályozás jól beazonosítható előzményei a menedékjogról szóló,⁹ valamint az egészségügyről szóló törvények¹⁰ válságkezelési szabályai, amelyeket

⁶ Megjegyzendő, hogy a döntési struktúra főbb elemeit, súlypontjait a legnagyobb krízis esetén sem praktikus eseti jelleggel átalakítani, hiszen a változtatás nehezítheti az információáramlást, a végrehajtás szintjén is bizonytalanságot generálhat a begyakorolt és működő csatornáktól történő eltérés. Sokkal inkább célszerű több verzióban kidolgozni a krízisidőszaki működés szabályait, mindezek végrehajtását már békében begyakorolni, feltételeit kialakítani, így az adott krízishelyzetben már nem jelent gondot ennek bevezetése.

⁷ 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról.

⁸ Lásd Vbö. 52. §.

⁹ 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

¹⁰ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről.

2015-től alkalmaztak az illegális bevándorlók, illetve 2020-tól a pandémia elleni védekezéssel összefüggésben – meglehetősen magas hatékonysággal.

A Kormány mindezekre figyelemmel az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén elrendelheti:

- egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását;¹¹
- az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését;¹²
- az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását;
- az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozását;
- egyes – az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó esemény jellegével összefüggő – intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozását;
- a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítéskorlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását;
- az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása tekintetében a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevételét;¹³
- a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazását.¹⁴

A Vbő. azt is lehetővé teszi a rugalmas alkalmazhatóság érdekében, hogy a fenti felsorolásban nem szereplő egyéb, törvényben meghatározott, az esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő – alapjogot nem korlátozó – intézkedést vezessenek be.¹⁵ Az alapjogok további korlátozásának kizárása az összehangolt védelmi tevékenység ezen „gumiszabálya” esetében teljesen érthető, hiszen ezek rendkívüli korlátozására¹⁶ a különleges jogrend adhat felhatalmazást.

Az összehangolt védelmi tevékenység esetében is kötelező érvényesíteni azonban a Vbő. korábban már tárgyalt alapelveit, ezek közül is kiemelten a szükségesség és ará-

¹¹ Ilyen felhatalmazás összehangolt védelmi tevékenység kihirdetése nélkül is része a rendőrség intézkedési tárházának (lásd 1994. évi XXXIV. törvény 35/B. §), így ebben az esetben az ezen túlmutató indokok alapján kerülhet sor a forgalom korlátozására.

¹² Ennek a rendelkezésnek nem kizárólag az illegális migráció kapcsán van jelentősége, a honvédelmi válsághelyzetben is szükséges lehet ilyen jellegű intézkedés bevezetése.

¹³ Ez a rendelkezés arra figyelemmel került a szabályozásba, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a terrorveszélyhelyzet mint jogintézmény megszűnt, az ilyen helyzetek kezelését az esetek többségében normál időszakban kell tudni megoldani, illetve amennyiben ez nem lehetséges, szükségállapotot lehet kihirdetni.

¹⁴ Ennek gyakorlati előképe volt a Covid-19-pandémia időszakában a jelenléti oktatás helyett az online oktatás alkalmazása, illetve a felsőoktatásban a vizsgaidőszakra és a követelményekre vonatkozó sajátos szabályok bevezetése.

¹⁵ Lásd Vbő. 76. § (1) bekezdés i) pont.

¹⁶ Lényeges elem, hogy az alapjogok egyes esetekben korlátozhatók békében is, ezt azonban kifejezetten törvénynek kell rögzítenie. Gondoljunk csak a rendőri intézkedésre, amikor előállításra kerül sor, amely jogkorlátozást is jelent. Az összehangolt védelmi tevékenység esetében azonban ilyen lehetőség csak a felsorolásban rögzítetteknek megfelelően áll fenn.

nyosság elvét. Azaz a Kormány kizárólag az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő és elengedhetetlenül szükséges, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.¹⁷

A jogalkotó az összehangolt védelmi tevékenység kapcsán a fenti követelményeken túl további korlátokat is megfogalmaz. Ennek értelmében a Kormány az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedéseket kizárólag az elrendelésre okot adó körülményekhez igazodó módon és az ország azon területére vezetheti be, amely a kihívás kezelése érdekében szükséges. Szintén lényeges szabály, hogy ezek az intézkedések konkrétan meghatározott időtartamra szólhatnak, amely nem lehet hosszabb három hónapnál. Itt jegyezzük meg, hogy nem maga az összehangolt védelmi tevékenység időszakának az időtartama a korlátozott, hanem az egyes intézkedéseké.

Amennyiben a kialakult válsághelyzet kezelése érdekében mégis szükségessé válik a bevezetett intézkedések hatályának fenntartása, erre külön kormányzati szintű döntést kell hozni. A meghosszabbításra esetenként további három-három hónapra van lehetőség, azonban a meghosszabbítás okairól a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságát tájékoztatni kell.

A 2015-ös európai terrorhullám, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, majd ezt követően a Covid-19-pandémia kezelésének tapasztalatai hívták életre azt a rendelkezést, amely szerint a Kormány az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedések tekintetében elrendelheti a Magyar Honvédség közreműködését a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában. Ez a rendelkezés alapozza meg a honvédségnek azon, nem feltétlenül hagyományosan katonai jellegű alapfeladatait, amelyekbe a fegyveres erő bevonását azért indokolt lehetővé tenni, mert hierarchikus szervezetével, önálló, nagy fokú válságállóságra képes logisztikai rendszerével és könnyen mobilizálható személyi állományával, felszerelésével és speciális eszközeivel lényegében azonnal alkalmazható támogatást képesek nyújtani a válságkezelés legszélesebb értelemben vett feladataiban. Az ilyen honvédségi feladatokat a Vbő. értelmében törvényben kell megjelölni, amelyet a Hvt. meg is tesz az alábbiak szerint:

- „Hvt. 59. § (1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: [...]
 l) közreműködés a Vbő. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban, különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető fenyegetések kezelése és az összehangolt védelmi tevékenység során, [...]
 (2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat: [...]
 h) a Vbő. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása.”

A Vbő. rendszerébe illeszkedik és annak összkormányzati szemléletét jól példázza a Hvt. XV. fejezete is, amely a honvédelmi válsághelyzetet mint 2022. november 1-jétől létező jogintézményt olyan összehangolt védelmi tevékenységként határozza meg, amelyet a Kormány a honvédelemért felelős miniszter javaslatára a Hvt.-ben tételesen meghatá-

¹⁷ Lásd különösen a Vbő. 4. § a) és c) pontjait.

rozott célból¹⁸ rendelhet el. A honvédelmi válsághelyzet egyrészről a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel, másrészről külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén rendelhető el. Ugyancsak lehetséges az elrendelés az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével,¹⁹ valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkének (7) bekezdésével,²⁰ illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikkével²¹ összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében.

A honvédelmi válsághelyzet szabályozásban elfoglalt helyére és az alkalmazható intézkedésekre figyelemmel nem rendelhető el, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki, illetve ezen esetekben a korábban elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni.

A honvédelmi válsághelyzet az összehangolt védelmi tevékenység elrendelhető intézkedéskatalógusánál a törvény erejénél fogva szélesebb, amire figyelemmel a Kormány intézkedésként bevezetheti

- a honvédelmi szervezet készenlétének fokozását;
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és a Honvédség felderítő, elhárító, valamint kibertérműveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő áttérjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében;
- hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére;
- a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését;
- a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök – egyszerűsített eljárásban történő – feltöltését, túlmunka végzését;
- a rádióspektrum használatára vonatkozó korlátozó szabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését;
- a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését;
- az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását;
- a súlyos, erőszakos cselekmények megelőzése vagy elhárítása érdekében a honvédség és a rendőrség felkészített erőinek összehangolt fellépését egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének korlátozásával vagy kizárásával.²²

¹⁸ Hvt. 107. § (2) bekezdés.

¹⁹ Ez az úgynevezett konzultációs és kollektív védelmi klauzula a NATO-tagállamok között.

²⁰ EU Szerződés 42. cikk (7): „A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.”

²¹ Ez az úgynevezett szolidaritási klauzula terrortámadás vagy katasztrófa esetére az EU-tagállamok között.

²² Hvt. 107. § (4) bekezdés.

Hasonlóan sajátos a szabályozás az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) XIV. fejezetében, amely az egészségügyi válsághelyzetet határozza meg olyan összehangolt védelmi tevékenységként, amelyet a Kormány az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter előterjesztése alapján rendelhet el, amennyiben azt járványügyi szükséghelyzet vagy valamely törvényben meghatározott más körülmény²³ szükségessé teszi. Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, a válsághelyzet időszakában a Vbő. alkalmazása szintén alapfeltétele, amennyiben az Eütv. és annak végrehajtására kiadott kormányrendeletek másként nem rendelkeznek.

Ki kell emelni, hogy az egészségügyi ágazatban jelentkező válsághelyzetek sajátosságaira figyelemmel az összehangolt védelmi tevékenység Eütv.-ben szabályozott esete az általánostól lényegesen specifikusabb intézkedések²⁴ bevezetését is lehetővé teszi, maga a válsághelyzet legfeljebb hat hónap időtartamra hirdethető ki, amely azonban szükség szerint meghosszabbítható. A meghosszabbításról a Kormány az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának beszámol.

Az egészségügyi válsághelyzet mint összehangolt védelmi tevékenység annyiban is speciális esetnek tekinthető, hogy különleges jogrend bevezetésekor automatikusan ezeket az intézkedéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban ez esetben nem szükséges az egészségügyi válsághelyzet külön kihirdetése.

4. Összegzés

Az összehangolt védelmi tevékenység fő funkciója, hogy keretet biztosítson az összkormányzati válságkezelésnek abban az időszakban, amikor az ágazati beavatkozás vagy a normál ágazatközi együttműködés eszközei már nem elégségesek a kihívás kezelésére, azonban még nem indokolt az állampolgári jogok olyan mértékű korlátozása, amely a különleges jogrend kihirdetését tenné szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység olyan új jogintézmény, amelynek gyakorlati alkalmazási tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre, a jogszabályban rögzített sajátos intézkedési katalógus azonban lehetővé teszi a 21. századra jellemző biztonsági fenyegetések és kihívások elleni széles spektrumban történő fellépést, ezzel is szolgálva az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát.

²³ Eütv. 228. § (2) bekezdés.

²⁴ Lásd részleteiben az Eütv. 229–232. §-ának rendelkezéseit, amely számos más mellett a betegjogoktól, a távmunka szabályain át az egyes intézményekre vonatkozó sajátos működési korlátozásokon, a személyek érintkezési szabályain keresztül a védőoltásokra kötelezettségig számos területet lefed. Megjegyzendő, hogy az intézkedések túlnyomó többségét a Covid-19-pandémia kezelésének sürgős, szükséges és folyamatban lévő válságkezelés-időszaki jogalkotása emelte be a törvénybe, egyes pontokban talán túlságosan is a járványokhoz kapcsolódó kérdésekre fókuszálva.

Irodalom- és forrásjegyzék

Egyesült Nemzetek Alapokmánya
Magyarország Alaptörvénye
Szerződés az Európai Unióról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készség során működő Operatív Törzs feladatairól
297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs felállításáról és feladatairól
337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról
1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről
1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről

XIV. A nemzeti és NATO-szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbö. XII. fejezete

1. Bevezetés

A válság és válságkezelés kifejezéseket az emberiség évszázadok óta töretlenül használja, természetesen más és más értelemben, összefüggésben, tartalommal. A szakirodalom is bővelkedik válságelméleti teóriákban, jó néhány publikáció szerzője kísérletet is tett valamiféle válságfogalom megalkotására. Mindezek mellett a mai napig nem született univerzális, mindenki által elfogadott válságdefiníció, megmaradt a különböző értelmezések teljes pluralizmusa. A kérdést jogi szempontból megvizsgálva is csak azt mondhatjuk, hogy a magyar hatályos jog – hasonlóan a nemzetközi joghoz – nem ismer válságdefiníciót. Néhány ország megalkotta a saját válságfogalmát, de az államok többsége egyszerűen csak használja mint magától értetődő, definíciót nem igénylő kifejezést. Hazánkban szintén történtek már kísérletek általános válságfogalom létrehozására, de nem meglepő módon konszenzus, sőt konszenzusközeli helyzet elérése nélkül. Ennek egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt az elméleti válságszakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés, vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni.

Az első kérdés valóban az, hogy a válság fogalmát objektív vagy szubjektív szemzőgből kell nézni. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén lehet, hogy a kialakult helyzet, bár súlyos, mégsem jelent semmi változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem látják válságnak a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: az eset nem minősíthető valódi válságnak, de a döntéshozók a helyzetet kritikusan érzékelhetik, és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el.

Az egyes ágazatok viszont több-kevesebb sikerrel alkottak „szakmai” válság-, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például egészségügyi válsághelyzet,¹ földgázellátási válsághelyzet,² köölaj-

¹ Egészségügyi válsághelyzet: lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdés.

² Földgázellátási válsághelyzet: lásd a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97. §.

és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet,³ villamosenergia-ellátási válsághelyzet,⁴ tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet,⁵ honvédelmi válsághelyzet,⁶ katasztrófa.⁷

E válság- vagy azzal rokon fogalmak nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat, szakterület szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésbeli vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet, hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb, és jóval kisebb konfliktuslehetőségeket rejt magában.

A valós élet krízishelyzetei során leszűrt tapasztalatok is arra engednek következtetni, hogy egyre inkább szükségtelemmé válik a katonai és polgári válságok közötti korábban meglévő és még ma is létező kategorikus megkülönböztetés. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai, vagy tisztán polgári, hanem hogy milyen (civil-katonai) képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez. Ezen belül legfeljebb az egyik vagy a másik oldal dominanciájáról vagy elsődleges szerepéről beszélhetünk. Ebben a megközelítésben a civil és a katonai jelleg kategorikus megkülönböztetése elenyészik, helyébe a támogatott, illetve támogató oldal definiálása lép.

E tendenciák egyértelműen a válságok komplex módon történő kezelésének irányába hatottak, hiszen egy bonyolult, soktényezős válság esetén egyetlen ágazat, szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen ágazat szempontjából szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben részt vevők nagy száma elengedhetetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válságkezeléshez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, előerővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással.

A fentiek alapján egyértelműen levonható következtetés, hogy korunk kihívásai a különböző civil és katonai képességek koordinált és koherens reagálását kívánják meg mind a nemzeti mind a nemzetközi dimenzióban. Ezzel megindult az a folyamat, amelynek eredménye a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására vonatkozó teória megszületése lett, és amelyet a szakirodalom átfogó megközelítés (*comprehensive approach*) névvel aposztrofál.

³ Kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: lásd a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont.

⁴ Villamosenergia-ellátási válsághelyzet: lásd a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bekezdés.

⁵ Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §.

⁶ Honvédelmi válsághelyzet: lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL törvény 107. §.

⁷ Katasztrófa: lásd a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pont.

Az átfogó megközelítés a 2000-es évek elejétől általánosan elfogadott teóriává fejlődött a nagy nemzetközi szervezetekben (ENSZ, NATO, EU), amelyek a koncepciót – több-kevesebb sikerrel – a gyakorlatban következetesen alkalmazták. A nemzetközi szervezetek mellett az egyes országok is ráébredtek a válságkezelés beavatkozási közötti koherencia és koordináció kialakításának, fejlesztésének fontosságára a modern válságkezelésben. A nemzetek szintjén mindez az adott országban lévő és működő szervezetek közötti együttműködés formájában manifesztálódik. Ennek megfelelően több országban kialakítják a különböző kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciókat, amelyek alapvetően minisztériumközi (*inter-ministerial cooperation*), illetve egyéb más szervek közötti (*interagency cooperation*) együttműködésen alapulnak. Ezzel gyakorlatilag kialakult az átfogó megközelítés nemzeti változata, amely összkormányzati megközelítés (*whole of government approach*) néven került be a szakirodalomba.

Mint látni fogjuk, a védelmi és biztonsági reform által meghatározott válságkezelési rendszerünk egyértelműen az átfogó megközelítés és az összkormányzati együttműködés szellemében funkcionál. A reformnak és a hozzá kapcsolódó szabályozásnak éppen az volt az egyik fontos célkitűzése, hogy megteremtődjenek ennek elvi, rendszertani, jogszabályi és szervezeti keretei.

2. A NATO válságkezelési rendszere

A NATO Válságreakálási Rendszer kialakításának igénye még az 1999. évi washingtoni NATO-csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO-szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonság az átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a szövetség működési területeit a válságkezelésben.

A NATO ezen időszakban még a rugalmas reagálás hidegháborús katonai koncepcióra kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét (*NATO Precautionary System – NPS*) használta a válságok és konfliktusok kezelésére, amely már nem felelt meg az új biztonsági kihívásokra történő arányos fellépésnek, a terrorizmussal és az aszimmetrikus hadviseléssel szembeni egységes szövetségi gyors reagálásnak, valamint nem volt alkalmazható a világban egy időben elszórtan kialakuló kisebb fegyveres incidensek hatékony kezelésére. Alapvetően az NPS csak a masszív katonai fellépésre volt alkalmazható, a rendszer nem rendelkezett a kisebb kihívásokhoz szükséges átfogó válságkezelési lehetőségekkel.

A 2002. évi prágai csúcstalálkozón a tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreakáló Rendszerével (*NATO Crisis Response System – NCRS*). Az Észak-atlanti

Tanács 2005. szeptember 31-én be is vezette a NATO új válságkezelési rendszerét, amellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreakálás koncepciója alapvetően a kialakuló és a már bekövetkezett biztonsági válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetések mellett képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO-had-színtereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is.

Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, amely a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzet-ellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a washingtoni szerződés 5. cikke szerinti hadműveletek, valamint azokon kívüli válságkezelési műveletek előkészítésének és végrehajtásának támogatására. A kialakult válságok kezelése során a rendszer a katonai szervezetek felé tett intézkedések mellett alkalmazza a tagállamok polgári képességeit is, amit a nemzeti rendvédelmi és katonai szervek közötti együttműködés, a polgári veszélyhelyzeti tervezés, majd az azt felváltó polgári felkészültség, a lakosságtájékoztatás és kommunikáció területén valósít meg.

Jól példázza korunk felgyorsult folyamatait, hogy miután létrejött és megszilárdult a NATO új válságreakálási rendszere, addigra olyan mértékben megváltozott a nemzetközi biztonsági helyzet, hogy a szövetségben komolyan felmerült a rendszer átfogó reformjának a szükségessége. A hidegháborús időszakra szabott NATO Elővigyázati Rendszert felváltó NCRS-t ugyanis az akkori biztonsági kihívásoknak megfelelően elsősorban a NATO területén kívüli, úgynevezett nem 5-ös cikkely (*non-Article 5*), expedíciós jellegű műveletek kívánalmai szerint alakították ki. A rendszer kiválóan alkalmazható volt egy békétámogató műveletben például Irakban vagy Afganisztánban, sőt még 2014-ben a Krím annektálása idején is korszerű eszköznek bizonyult, bár ekkor már a szövetség stratégiai figyelme egyértelműen visszarendeződött a hagyományos keleti irányba, és csak idő kérdése volt, hogy mikor kell a nemrég megszilárdult NCRS-t újragondolni.

Ez a pillanat a 2022-es orosz–ukrán háborúval érkezett el. Több mint tíz év után, a biztonsági környezetben időközben bekövetkezett jelentős változások hatására a NATO 2022-ben új stratégiai koncepciót fogadott el. Az új stratégiai koncepció megerősíti, hogy a NATO fő célkitűzése a 360 fokos kollektív védelem, amely a következő három fő feladatot határozza meg a szövetség részére: elrettentés és védelem; válságmegelőzés és válságkezelés; kooperatív biztonság.⁸

Sajátos a NATO értelmezése annyiban, hogy külön kategóriaként kezeli a válságkezelést, és azon konzekvensen csak a NATO területén kívüli, nem 5-ös cikkely szerinti műveleteket érti, így a hagyományos keleti fenyegetéssel szembeni fellépést az elrettentés és védelem feladathoz sorolja, vagyis nem tartja azt válságkezelési feladatnak. Tény, hogy

⁸ NATO 2022 Strategic Concept 2022.

az NCRS is elsősorban az expedíciós műveletekre íródott, ugyanakkor annak intézkedései alkalmazhatók az 5. cikkely alá tartozó műveletekre is. Ennek megfelelően a NATO aktivizálta az NCRS-t 2014-ben a Krím annektálását követően, illetve 2022 februárjában is az orosz–ukrán háború kitörésekor. Az aktuális események rávilágítottak arra, hogy sajnálatos módon Európába visszatért a hagyományos fegyveres konfliktus, amely fenyegetést jelent egyaránt a kontinens, valamint a szövetség irányában. Az is világossá vált, hogy az elsősorban expedíciós műveletekre szabott NCRS jelenlegi formájában nem alkalmas a keleti fenyegetésre adott adekvát válaszciklásra, ezért erőteljesen megindult a szövetség válságkezelési rendszerének átalakításáról való gondolkodás.

3. A NATO Válságreakálási Rendszerének hazai adaptációja

A 2005. szeptember végén hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó kézikönyvben⁹ a szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, amelyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreakálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO-igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után megállapították, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelt, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Idesorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás, és még folytathatnánk a sort. Az azonban távolról sem mondható el, hogy mindezen – mondhatjuk – „válságreakálási alrendszerek” egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreakálási rendszert alkotnának.

2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát, és megindult a tárcaközi egyeztetés. Az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedéscsomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, médiával, közlekedési infrastruktúrával, civil légiirányítással összefüggő intézkedések, polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, tömegpusztító fegyverek elleni védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás stb. Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell képezniük a polgári szférába tartozó intézkedéseknek. Mindezz aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel félték számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén

⁹ A NATO Válságreakálási Rendszer intézkedéseit tartalmazó kézikönyv – az itt említett ajánlást is magában foglaló néhány rendelkezéstől eltekintve – minősített dokumentum. Nyílt hazai jogszabályban található rá utalás a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 3. pontjában, valamint a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokról szóló 20/2014. (III. 21.) HM utasítás 2. § b) pontjában.

túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre.

A jelentős nézetkülönbségek miatt az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás is hosszas viták, egyeztetések után született meg. 2004-ben az akkor hatályos honvédelmi törvénybe az alábbi felhatalmazás került be: „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreakálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.”¹⁰

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabályszoveg szándékosan kerül a nemzeti válságreakálási rendszer kifejezést, illetve nem alkották meg a nemzeti válságfogalmat sem. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó nem szándékozott létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelte hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol *ad hoc* tárcaközi együttműködés mellett. Nemzeti válságkezelési rendszer helyett tehát Nemzeti Intézkedési Rendszert (NIR) kellett létrehozni, és a felhatalmazás taxatív felsorolással szigorú keretekbe foglalta, hogy a rendszeren belül mit lehet szabályozni, nevezetesen a rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.

A felhatalmazás hatálybalépését követően megkezdődött a több mint kétszáz NATO-válságreakálási intézkedés feldolgozása, illetve hazai viszonyokra történő adaptálása, amelynek eredményeként az NCRS-kézikönyv mintájára elkészült a nemzeti intézkedéseket, valamint az azok alkalmazásához szükséges narratív útmutatót tartalmazó NIR-kézikönyv. Ezzel párhuzamosan történtek kísérletek a NIR kormányzati szintű feladatainak jogszabályi formába öntésére, ami szintén komoly szakmai viták közepette zajlott. Az NCRS, illetve a NIR megalkotására irányuló törvényi felhatalmazás hatálybalépése után négy évvel a HM Védelmi Hivatal elkészítette egy kormány-előterjesztés szakmai tervezetét.

Az előterjesztés mindenekelőtt alapvető változást javasolt a válságkezelés hazai felfogásában annyiban, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattevés, döntéshozatal, valamint a végrehajtás koordinációja a válsághelyzet típusától függetlenül egyetlen csatornán, egységes eljárás keretén belül, egyetlen központi szerv koordinációjával történjen. Az előterjesztés a döntés-előkészítést, valamint a koordinációt a tárcák felett, kormányzati szinten képzelte el. E célra leghatékonyabb szervezetként egy Válságkezelő Kormánybizottság (VKB) létrehozását indítványozta, amely kizárólagosan lett volna hivatott a szakmai értékelés-elemzés adatai alapján a Kormány részére döntési javaslatot tenni, továbbá a válságkezelésre történő felkészülést, illetve a válságkezelési feladatok végrehajtását koordinálni.

A VKB elnöke a miniszterelnök, tagjai a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a honvédelmi miniszter, a külügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter,

¹⁰ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 81. § (1) bekezdés b) pont.

az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter lett volna.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét, annak közvetlen alárendeltségében az úgynevezett Kormányzati Válságkezelő Központ (KVK) támogatta volna, amelynek centrális kialakítása és egy helyszínre történő integrálása biztosította volna a kormányzati szintű válságkezelés központi, illetve ágazati képességeinek hatékony és költségtakarékos felhasználását. Elmondható tehát, hogy a 2008-as NIR-kormány-előterjesztésben már megjelentek azok az elemek, amelyek az átfogó megközelítés és az összkormányzati válságkezelés irányába mutattak, és amelyek a jelenlegi védelmi és biztonsági reform fontos pilléreit is alkotják. A kezdeményezés, az erősen megosztott ágazati álláspontok miatt nem kapta meg a kellő szakmai támogatást, így az előterjesztés az akkori formájában végül nem lett beterjesztve a Kormány részére.

Kétéves „lappangási” időszakot követően, a korábbi sikertelen szakmai és közigazgatási egyeztetések tapasztalatainak okulva, 2010-ben újra tárgyalóasztalra került a NIR megújult verziója. Ekkorra végképp lekerült a napirendről az egységes, nemzeti válság-reagálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO-válság-reagálási intézkedések hazai megfelelőjének a kidolgozására szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal. Az új koncepció végül 2011-ben lépett hatályba a NATO Válság-reagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (NIR rendelet) elfogadásával.

A NIR rendeletben már nem szerepelt a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosította, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozta meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepeltek a civil típusú intézkedések, ami természetesen magával vonta a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően a rendszer működtetésében a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezetein kívül részt vesznek még a központi államigazgatási, rendvédelmi és további polgári közreműködő szervek, amivel megteremtődött a szövetségi szinten megfogalmazott átfogó megközelítés koncepciója hazai megvalósításának egyik fontos feltétele, a polgári-katonai együttműködés és a különböző szakterületek koordinált közös tevékenysége a válságkezelés során.

A rendszer működtetésében részt vevő szervezetek a feladatuk alapján meghatározott helyük szerint lehetnek ágazati felelős és együttműködő szervek. Az ágazati felelős szervek tevékenységét a nemzeti koordinátor fogja össze, aki koordinálja az ágazati felelős szervek vezetőinek NIR-rel és NCRS-szel kapcsolatos tevékenységét, kapcsolatot tart az érintett NATO-szervekkel, valamint javaslatot tesz a Kormány részére az NCRS szövetségi szintű bevezetésének, illetve visszavonásának kezdeményezésére, nemzeti intézkedések bevezetésére vagy visszavonására. Fontos szerepük van még az együttműködő szerveknek is, amelyek részfeladatok teljesítésével támogatják az ágazati felelős szerveket a nemzeti intézkedésekben meghatározott ágazati feladatok végrehajtásában,

szövetségi keretekben az NCRS alkalmazása során pedig a nemzetek által vállalt nemzeti feladatok végrehajtásában.

A NIR működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében dolgozták ki a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményét, amely

- a) a válságok megelőzését elősegítő,
- b) a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató, valamint
- c) a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedéseket tartalmazza.

ad a) A megelőzést szolgáló intézkedések – a szövetségi elgondolással összhangban – diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, ami során diplomáciai és gazdasági eszközökkel elszigeteli az agresszort, illetve segíti a fenyegetett országot. A speciális, terrorizmus elleni intézkedések alkalmazásával Magyarország a szövetséges tagállamokon túl a partnerországokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét.

ad b) A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos intézkedéstípusa a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések sora. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében rögzített válságreagálási intézkedésekben foglalt feladatokat a minisztériumok, mint ágazati felelős szervek az együttműködő más minisztériumok és a közreműködő szervek támogatásával hajtják végre. Az ágazati felelősök megállapításánál alapvetően a tárcák feladat- és hatáskörei, valamint az intézkedések témakörei lettek párosítva, ami során a katonai mellett beazonosították:

- a nemzetbiztonságra,
- a nemzetgazdaságra,
- az energetikára,
- a kommunikációra,
- a nemzetközi kapcsolatokra,
- a kritikus infrastruktúrára,
- a polgári védelemre,
- a közszolgálati médiára és a közrendre

vonatkozó intézkedéseket, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősöket.

ad c) A NIR fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, amelyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében részt vevő szervezetek részéről a fenyegetéseket. A rendszer a fenyegetések vonatkozásában a súlyosságnak megfelelően „A”, „B”, „C”, „D” szintet különböztet meg az alábbiak szerint:

„A” fokozat: nem zárható ki terrorcselekmény végrehajtása;

„B” fokozat: ismert terrorszervezet várhatóan valamilyen létesítmény ellen terrorcselekményt tervez végrehajtani;

„C” fokozat: a létesítmény ellen várhatóan terrorcselekményt fognak végrehajtani, illetve az országban valahol terrorcselekményt hajtottak végre;

„D” fokozat: a létesítmény ellen terrorcselekményt fognak végrehajtani, vagy követtek el.

A NIR-t folyamatosan tesztelik a NATO stratégiai válságkezelési gyakorlatai keretében (*crisis management exercise* – CMX), amelyek során számos gyakorlati tapasztalatot sikerült leszűrni, így évről évre javul a nemzeti válságkezelő szerveknek a rendszer alkalmazására való képessége, készsége. Rendkívül megkönnyíti a döntés-előkészítést, hogy rendelkezünk előre elkészített és egyeztetett válságreakálási intézkedésmintákkal, amelyek összhangban vannak a NATO hasonló tartalmú intézkedéseivel. A NATO (nem publikus) honlapján található webes felületen megtekinthető, hogy az egyes tagállamok milyen NATO által javasolt intézkedéseket vezettek be, illetve melyeknek utasították el a bevezetését. Így folyamatosan harmonizálni tudják a tagállamok az általuk tett válaszlépéseket, növelve ezzel azok hatékonyságát.

Az NCRS és a NIR első „éles” helyzetben történő alkalmazására 2014-ben került sor a Krím elcsatolása kapcsán, ami szintén sok hasznos tapasztalattal szolgált.¹¹ Az intézkedések NATO általi bevezetésének pillanatától nyilvánvalóvá vált a NIR hasznossága. Köszönhetően az előre kidolgozott nemzeti intézkedéseknek, nem tartott tíz percnél hosszabb ideig beazonosítani a bevezetett NATO-válságreakálási intézkedések nemzeti megfelelőjét. Ez alapján azonnal megállapíthatóvá vált, hogy mely minisztérium az első helyi felelős, kik az együttműködők, melyek a releváns jogszabályok, és milyen feladatokat kell végrehajtani szervezetekre lebontva.

Az egész folyamatban talán a legnagyobb fejtörést az intézkedések bevezetésének jogi háttere okozta. A NIR rendelet részletezi ugyan a főbb jogi kereteket, a gyakorlati alkalmazás azonban rámutatott arra a hiányosságra, hogy nincs meghatározva, hogy az Országgyűlés, a Kormány és az illetékes miniszter milyen jogi normában vezesse be a válságreakálási intézkedéseket. Írott jogforrás hiányában mindezeket a gyakorlat alakította ki az érintettek egyetértésével. A válságreakálási gyakorlatok során kialakult álláspont szerint általánosságban véve nincs szükség jogszabályi formára, hanem alapvetően közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, elsősorban határozati formában lehet meghozni az intézkedések bevezetésére vonatkozó döntést.

A védelmi és biztonsági reform keretében a NIR rendszere is átalakult, ami kiterjed a NATO-válságreakálás hazai szabályozására is. Az első legfontosabb, egyben rendszer-szintű változás, hogy az NCRS és a NIR eddig honvédelmi feladat volt, a honvédelmi törvény és a NIR rendelet alapján a honvédelmi miniszter volt felelős a nemzeti koordinációért. Ennek megfelelően a rendszer kialakítása, működtetése, fejlesztése a honvédelmi tárca kompetenciájába tartozott. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) viszont külön fejezetben tárgyalva az egész témakört átemelte a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerébe,¹²

¹¹ Részletesebben lásd KESZELY 2016: 257–262.

¹² Vbő. 77–78. §.

aminek indoka, hogy számos NIR-válságreagálási intézkedéscsoport polgári jellegű, tehát túlnyúlik a honvédelmi tárca hatáskörén, és összkormányzati koordinációt kíván. A NIR tárcaközi jellege vitán felül áll, a minisztériumok és más közreműködők közötti egyeztetéseket eddig a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) végezte, vagyis rajta keresztül valósult meg az összkormányzati együttműködés. A Vbő. rendelkezése szerint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinálja, tehát a nemzeti koordinátor szerepét a honvédelmi minisztertől átvette a központi szerv.¹³

A Vbő. átvette a NIR rendeletről, így törvényi szabályozási szintre emelte a NIR alkalmazhatóságával kapcsolatos szabályokat, miszerint a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer intézkedéseit kell alkalmazni:

- ha a NATO kezdeményezte a tagállamoknál a válságreagálási intézkedések bevezetését;
- ha a NATO válságreagálási intézkedései szövetségi szintű bevezetésének Magyarország általi kezdeményezése, illetve szövetséges fegyveres erők magyarországi alkalmazása vagy más szövetségi válságreagáló képesség magyarországi igénybevétele szükséges, és a kialakult vagy fenyegető válsághelyzet szerinti nemzeti intézkedés bevezetésére jogosult szerv így dönt;
- a NATO Válságreagálási Rendszert alkalmazó nemzetközi vagy nemzeti gyakorlatok során, továbbá az erre való felkészülés során;
- sajátos nemzeti érdekből, a NATO Válságreagálási Rendszertől függetlenül, a Kormány ilyen döntése esetén.

A fent részletezett esetek tartalmilag nem változtak érdemben a NIR rendelethez képest. Ennek megfelelően a NIR intézkedései bevezetésének továbbra is a legjellemzőbb esete maradt, ha a NATO kezdeményezi a tagállamok irányában a bevezetést. Ezentúl Magyarország is, mint bármely más tagállam, kezdeményezheti az intézkedések szövetségi szintű (NATO és/vagy egyes tagállamok általi) alkalmazását, továbbá előfordulhat olyan eset is, hogy csak Magyarországon vezetnek be egy intézkedést. Végül szintén gyakori alkalmazási eshetőség, amikor nemzetközi vagy nemzeti gyakorlaton tesztelik az intézkedéseket és az azokkal kapcsolatos nemzeti mechanizmusokat.

A korábbi NIR rendelethez képest a Vbő. kiegészíti a NIR keretszabályait néhány jogi, garanciális elemmel. Egyes válságkezelési intézkedések jogkorlátozást tehetnek szükségessé, és azok foganatosítása során a védelmi és biztonsági szervezetek (Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség) kényszerítő eszközök alkalmazására jogosultak. A jogkorlátozások azonban csak a bevezetésre okot adó védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékűek lehetnek, vagyis a törvény ebben az aspektusban is alkalmazza a szükségesség és ará-

¹³ A NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 7. pont.

nyosság követelményét. További garanciális elem, hogy a jogkorlátozásról a lakosságot az elrendeléssel egyidejűleg tájékoztatni kell. Az állami szervek vonatkozásában a Vbö. úgy rendelkezik, hogy a NIR intézkedéseinek alkalmazása érdekében egyes állami szervek működése, ügyfélfogadása a védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékben korlátozható. E kikényszeríthetőséggel párosuló potenciális korlátozások még erőteljesebben sürgetik annak a fentebb már említett problémának a megoldását, hogy valamilyen formában meg kell határozni, hogy a NIR intézkedéseit milyen jogi normában vagy normákban vezessék be. Mindez elkerülhetetlen, mivel jogkorlátozást elrendelni és azt, ha kell, erővel kikényszeríteni csak az ennek jogalapját megteremtő jogi norma rendelkezésre állása esetén lehetséges.

A működési feltételek biztosítása érdekében a Vbö. feladatul szabja a Kormány részére, hogy a NIR működtetését támogató infrastruktúrát alakítsa ki és működtesse. Ez elsősorban a NATO-minősített adatok kezelésére és továbbítására alkalmas informatikai rendszert jelenti, hiszen legalább a NIR nemzeti koordinátorának, az ágazati felelősöknek és a legfontosabb együttműködőknek rendelkezniük kell olyan informatikai végponttal, amely képes akár rejtjelezett, illetve más minősített tartalmú NATO-üzenetet is fogadni, továbbítani. Enélkül a rendkívül szűk döntési határidők betartása, egyáltalán általánosságban a 21. századi modern válságkezelés elképzelhetetlen.

A Vbö. a fentiek szerint meghatározza a törvényi keretszabályokat, a NATO Válság-reagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás részletes szabályainak, valamint az ezzel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályok megalkotására pedig a Kormányt hatalmazza fel.

Mindezek alapján, a vonatkozó kormányrendelet¹⁴ – amellett, hogy definiálja az ágazati felelős szervet és az együttműködő szerveket – konkretizálja azt is, hogy:

- mit kell érteni NATO-válságreakálási intézkedések alatt;
- minek minősül a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye;
- miből áll a NIR;
- mit tekintünk NIR-alkalmazási időszaknak;
- melyik a NIR nemzeti koordinációjáért felelős szerv, és melyik a nemzeti válságkezelést koordináló operatív szerv; továbbá
- miből áll egy nemzeti válságreakálási intézkedés.

A jogszabály a fentiekén túl rögzíti:

- a NIR rendeltetését;
- valamely NATO-válságreakálási intézkedés bevezethetőségének eseteit;
- a NIR elemeit;
- a NIR nemzeti koordinációjának folyamatát;
- az együttműködő szervek feladatait;
- a NIR működtetését támogató infrastruktúra elemeit;
- a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének főbb tartalmi elemeit;

¹⁴ 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról.

- a kapcsolattartás és az együttműködés rendjét;
- az értesítés és riasztás rendjét; továbbá
- a NIR keretében született kormányzati döntésnek a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervéhez történő továbbításának módját.

4. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája

Hazánkban a védelmi igazgatás szakmai berkeiben már korábban és többször megfogalmazódott az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika mentén történő egységesítésére irányuló igény. A honvédelmi igazgatás oldaláról Lakatos László már 2001-ben konkrétan felvetette egy össznemzeti szintű válságkezelési struktúra szükségességét:

„Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).”¹⁵

Ugyanezen gondolatot fogalmazta meg a katasztrófavédelmi szakértők körében is Bognár Balázs:

„A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a jelenlegi védelmi igazgatási tevékenységenként elkülönült és széttagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntés-előkészítés feladatait. [...] Az egységes kormánybizottság funkcionálása maga után vonná a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányítás érdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”¹⁶

A válságkezelés integrálásának szükségessége a biztonsági tanulmányok szemszögéből is megfogalmazódott. A Tóth Péter által vezetett kutatócsoport 2008-ban lefolytatott kutatása megállapította, hogy „a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség”¹⁷, és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az ő értelmezésükben az integrált biztonsági szféra lényege nem egy „biztonsági szuperintézmény” létrehozása, hanem az intézményrendszer integrált módon való működése. A biztonságpolitikai irányítás központi vezető szervét a tárcák fölött képzelték el, az akkori Miniszterelnöki

¹⁵ LAKATOS 2001: 111.

¹⁶ BOGNÁR 2009: 96.

¹⁷ GYIMESI et al. 2008: 163.

Hivatalban. Fontos megállapítás volt továbbá, hogy álláspontjuk szerint az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg.

Az integrált vezetési struktúra témakörében az elvi felvetésen túl konkrét megvalósíthatósági tanulmányok is születtek. 2014-ben átfogó és részletes javaslat született egy válságkezelési központ modelljére vonatkozóan Dsupin Ottó és Kónya József tollából, amely szerint

„a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára”.

A szerzők felvázolták a válságkezelési központ szervezeti struktúráját, illetve az egyes szervezeti egységek funkcióját az alábbiak szerint:

- információk gyűjtése, feldolgozása;
- helyzetértékelés;
- döntések előkészítése;
- szakértői háttér biztosítása;
- együttműködési feladatok;
- operatív beavatkozás;
- irányítás, koordinálás, ellenőrzés.¹⁸

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL” válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát hat egymást követő fázisra osztja: diagnózis, irány, alternatívák, döntés, alkalmazás, lezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a nemzeti eseménykezelő központ biztosítaná. A „DIADAL” módszer a hatfázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével az összes többi fázis feladatait a nemzeti eseménykezelő központhoz telepíti.¹⁹ Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpontmodell, mind a „DIADAL” módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára.

A nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításának elméleti és strukturális lehetőségeit, illetve mindebben a védelmi igazgatás szerepét Keszely László elemezte részleteiben doktori értekezésében.²⁰ Ebben a védelmi igazgatás struktúrája és működése, az átfogó megközelítésre vonatkozó nemzetközi elméletek és gyakorlatok, illetve a hazai

¹⁸ DSUPIN–KÓNYA 2014: 334.

¹⁹ RESPERGER 2012: 143.

²⁰ KESZELY 2017: 227–243.

nemzeti adaptáció eddig elért eredményei figyelembevételével felállította a válságkezelés nemzeti rendszerének egy lehetséges modelljét az alábbi alapelvek mentén:

„A Modell összveszély alapú, így alkalmazásában válságon kell érteni minden civil és katonai típusú krízishelyzetet.

A Modellt alkalmazni kell különleges jogrendben, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekben is.

A kormányzati döntés-előkészítésért felelős szervben belül szervezeti integrációt kell létrehozni a kormányzati szintű elemzésre, tervezésre, végrehajtásra, monitoringra és értékelésre, míg a végrehajtók vonatkozásában elegendő a lazább koordinációs mechanizmus a minél nagyobb függetlenség és cselekvési szabadság biztosítása céljából.

A magas tudásintenzitású, komplex válságok kezelése során alkalmazni kell a modern tudásmenedzsment módszereit.”

A Modellben leírt nemzeti válságkezelési struktúrának a fókuszában egy újonnan alakítandó Nemzeti Válságkezelési Központ áll, amelynek lehetséges funkcióit, struktúráját, fő feladatait, működési alapelveit az értekezés részletesen kifejti.

A védelmi és biztonsági reform révén létrehozott védelmi és biztonsági igazgatási, egyben nemzeti válságkezelési rendszer tehát sok tekintetben nem előzmény nélküli, annak elméleti megalapozása számos helyen fellelhető a szakirodalomban. A nagy áttörést az jelenti, hogy az eddig csak tanulmányokban és más publikációkban szorgalmazott összkormányzati válságkezelési rendszer a Vbö. által jogszabályi formát öltött, megteremtve a gyakorlati megvalósítás lehetőségét és jogszabályi kereteit. Úgy is mondhatjuk, hogy az elméletet továbbfejlesztette, majd sikeresen átültette a gyakorlatba.

Ha önmagában a Vbö. szabályozását nézzük, azt látjuk, hogy egységes, koherens koncepció alapján egy logikus válságkezelési rendszer épül fel. A rendszer fókuszában a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve áll, amely összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, továbbá nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.²¹ Figyelembe véve azt, hogy az eseménykezelő központ tulajdonképpen a nemzeti válságkezelési központnak felel meg, a központ a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével karöltve megteremti az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációjának strukturális hátterét. Ennek megfelelően ide kell befutniuk a válsággal kapcsolatos információknak, ezen a szervezeten belül történik meg azok egységes elvek és módszerek alapján történő elemzése, értékelése, majd ezek alapján döntési alternatívák állíthatók fel a döntéshozók részére. Ez így önmagában egysátozás, könnyen átlátható rendszernek tűnik a Vbö. alapján, viszont ha az itt meghatározott rendszer mellé állítjuk az egyéb jogi normákban szereplő további válságkezelési feladatokért felelős szervezeteiket, akkor jóval árnyaltabb képet kapunk.

A már több éve tervezett és előkészített védelmi és biztonsági reform mellett az aktuális események is formálták, formálják a válságkezelési rendszerünket. E folyamat egyik

²¹ Vbö. 52. § c) pont.

legújabb fejleménye, hogy 2022. július 26-án megalakult a Védelmi Tanács, amelynek életre hívását a miniszterelnök azzal indokolta, hogy „az elhúzódó ukrajnai háború és a nyomában járó európai gazdasági válság, valamint a fokozódó migrációs nyomás miatt a következő években különös figyelmet kell fordítani Magyarország biztonságának és szuverenitásának megvédésére”.²²

A Védelmi Tanács a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű, politikai döntéshozó fóruma, elnöke a miniszterelnök, titkára a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács tagja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a miniszterelnök által kijelölt tagként a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács ülésén állandó meghívottként részt vesz a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára. A Védelmi Tanács szükség szerint, de legalább kéthetente ülésezik, rendkívüli ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.²³

A Védelmi Tanács mint a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve rendkívül széles körű felelősségi és hatáskörrel rendelkezik összesen 23 tárgykörben, de ez a felsorolás nem zárt. Ezek közül mindegyik legalább közvetve, jó néhány pedig közvetlenül is kapcsolódik a válságkezeléshez. A Védelmi Tanács többek között felelős:

- a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért,
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó beszerzésekért,
- a védelmi fejlesztésekért,
- az élet- és vagyonbiztonság védelméért,
- a határrendészetért,
- a honvédelemért,
- az idegenrendészetért és menekültügyért,
- a katasztrófák elleni védekezésért,
- a terrorizmus elleni küzdelemért.²⁴

A fentiek alapján elmondható, hogy a Védelmi Tanács a nemzeti válságkezelési rendszer egyik fontos szereplője, nevezetesen a politikai döntéshozó szintet megtestesítő szervezeti elem. Hatáskörébe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása is, vagyis közvetlenül és kifejezetten kapcsolódik a Vbő. rendszeréhez. Ennek megfelelően a Védelmi Tanács tevékenysége várhatóan szorosan összefonódik a Védelmi Igazgatási Hivatallal, amely 2022. november 1-től a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik.

A Védelmi Tanács munkáját két, különös hatáskörű szakmai fórum támogatja: a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport.²⁵ Mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testülete. A tagok tekintetében igen jelentős

²² *Megalakult a Védelmi Tanács* 2022.

²³ A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 108–112. pont.

²⁴ 182/2022 (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 190. §.

²⁵ 1352/2022 (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 47. pont; a két munkacsoport a kézirat lezárását követően megszűnt, feladatköreiket a 1194/2024. (VII. 2.) Korm. határozat a 2024 júliusában megalakított Védelmi Munkacsoportba integrálta.

az átfedés, vagyis számos személy tagja mindkét testületnek. A tagok beosztásával összefüggésben pedig kijelenthető, hogy a két munkacsoport alapvetően a szakmai felső vezetői szintet testesíti meg. Ez alól három személy jelent kivételt: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, valamint a honvédelmi miniszter mint állami vezetői szintű tag, bár a munkacsoportban ők is inkább egy konkrét szakterületért felelős vezetőként jelennek meg, nem pedig politikusként.

A Nemzetbiztonsági Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik feladat- és hatáskörrel: Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Információs Hivatal, Nemzeti Információs Központ, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorrelhárítási Központ, Honvéd Vezérkar, érintett minisztériumok. A munkacsoport ezen szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a nemzetbiztonság védelme érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a nemzetbiztonság védelmével összefüggésben a szervek között, és javaslatot tesz az tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a nemzetbiztonság védelmével összefüggő műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;
- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁶

A Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik feladat- és hatáskörrel: Országos Rendőr-főkapitányság, Terrorrelhárítási Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzeti Információs Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Honvéd Vezérkar, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, érintett minisztériumok. A munkacsoport ezen szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a közbiztonság védelme, továbbá az élet- és vagyonvédelem érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a közbiztonság védelmével, valamint a haza védelmével és a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a szervek között, és javaslatot tesz a tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyonvédelemmel összefüggő műveleti, valamint műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderí-

²⁶ 1352/2022 (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 57–59. pont.

tési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;

- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és művelti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a művelti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.²⁷

Mint látható, a két munkacsoport feladatai típus szerint nagyon hasonlóak, szinte megegyeznek, a különbség a feladatok által érintett cél, valamint az érintett szervek körében érhető tetten, bár ezek tekintetében is találhatunk átfedéseket.

A két munkacsoport vonatkozásában akár a funkciót és feladatrendszert, akár az összetételt vizsgáljuk, kimondható, hogy azok a válságok megelőzésében és kezelésében fontos döntés-előkészítő, illetve koordinációs szerepet játszanak, következésképpen válságkezelési szervnek minősülnek. A jelentős számú átfedés ellenére is *de iure* két elkülönült szerv működik, azonban a gyakorlatban történő tevékenységük, különösen egy válság akut fázisában, *de facto* nehezen különíthető el. Példaként említhető, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tagja a Nemzetbiztonsági Munkacsoportnak, viszont nem tagja a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportnak. Egy fegyveres összeütközés vagy más katonai típusú válság esetén nehezen képzelhető el, hogy a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportban a döntés-előkészítő munka a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat nélkül folyjon. Természetesen, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport keretében van lehetőség a katonai nemzetbiztonsági kérdésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására, mindenesetre azt a szituációt egészen biztos el kell kerülni, hogy a két munkacsoport egymástól teljesen elkülönülten, párhuzamosan, rosszabb esetben egymással rivalizálva működjön. Ha a két munkacsoporton belüli információmegosztás és együttműködés mellett nem alakul ki a két csoport közötti információcseré és együttműködés, akkor könnyen előfordulhat, hogy egymástól eltérő, esetleg egymással konkuráló javaslat kerül a Védelmi Tanács asztalára.

A fentiek összefoglalásaként, a nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája az 1. táblázat szerint állítható össze.

1. táblázat: A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű szervei, azok funkciója és szintje

A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája		
Szervezet	Funkció	Szint
Védelmi Tanács	döntéshozatal	politikai szint
Nemzetbiztonsági Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felső vezetői szint
Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felső vezetői szint
Védelmi Igazgatási Hivatal	szakmai koordináció, területi védelmi bizottságok irányítása	tárcaközi, szakmai szint
Nemzeti Eseménykezelő Központ (kialakítás alatt)	elemzés, értékelés	szakértői szint

Forrás: Keszely László szerkesztése

²⁷ 1352/2022 (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 60–62. pont.

Az 1. táblázat jól mutatja, hogy a különböző szinteket és funkciókat logikusan egységbe fogó rendszer jött létre, így a struktúra általánosságban biztosítani képes az egyes szervezetek közötti gördülékeny munkamegosztást, együttműködést. Mindenesetre akadnak még kérdőjelek a hatáskörök megfelelő elhatárolása tárgyában. Példaként felhozható az információgyűjtés, azok elemzése, szakmai javaslatok kidolgozása, amely egyaránt besorolható a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a nemzeti eseménykezelő központ feladatai közé. Ugyanezen szervezetek mindegyike végez valamilyen formában ágazatok közötti, összkormányzati szintű koordinációt, mégpedig úgy, hogy a koordinációban érintett szervek között is van átfedés (például Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok).

5. Az összkormányzati szintű válságkezelés esetei

A fentiekben áttekintettük a nemzeti válságkezelési rendszerünk strukturális hátterét, a rendszer teljes összképének a megismeréséhez azonban szükséges még elemezni a válságkezelés folyamatát, ezen belül is a válságkezelés körébe tartozó konkrét eseteket, jogintézményeket. Amint a jelen fejezet elején már kitértünk rá, jogrendszerünk számos válsághelyzettípust, illetve tartalmában annak megfelelő szituációt ismer, amely tényre más publikáció is felhívja a figyelmet.²⁸ Ezek közül a teljesség igénye nélkül azokra térünk ki részleteiben is, amelyeknél egyértelműen dominál a széles körű összkormányzati együttműködés, míg eltekintünk azon esetek tárgyalásától, amelyeket nagyobb mértékben jellemez a szakmaiság, illetőleg egy ágazat vagy szakmai terület általi kezelés. Mindezeket figyelembe véve a válságkezelés egyes esetei közül az alábbiakra térünk ki:

- különleges jogrend,
- védelmi és biztonsági esemény,
- összehangolt védelmi tevékenység,
- honvédelmi válsághelyzet,
- váratlan támadás elhárítása,
- katasztrófa,
- egészségügyi válsághelyzet.

5.1. Különleges jogrend

A különleges jogrendet kötötünk önálló fejezetben tárgyalja, így e helyütt csak néhány kiemelésre érdemes megállapítást teszünk.

A válság és a különleges jogrend viszonyrendszerére vonatkozóan eltérő nézőpontok láttak napvilágot, azonban a kettő egymáshoz sok tekintetben kapcsolódik. Az elhatárolásukat illetően megállapítható, hogy a különleges jogrendi időszakoknak egy közjogi

²⁸ KÁDÁR–HOFFMAN 2021: 1–11.

döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van. A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat, folyamata, szakaszokból álló életciklusa van,²⁹ amely a valós események által determinált. Míg tehát a különleges jogrendi időszak vagy annak hiánya a *de jure*, addig a válsághelyzet a *de facto* állapotot jelzi.

A fentiekből konklúzióként az vonható le, hogy szerves összefüggésben kell gondolkoznunk a válságokról mint valós, dinamikus folyamatokról, és a különleges jogrendről mint a válságnak statikus, közjogi döntésekkel determinált szakaszáról. Más szóval, a különleges jogrend nem más, mint a válság egyik, legvalószínűbben a legsúlyosabb fázisa, amikor a normál jogrend eszközei nem elegendők a válság eredményes kezeléséhez.³⁰

Nem is lenne logikus, hogy az ország egy válsághelyzet kapcsán beindítaná a válságkezelési gépezetét, majd amint a különleges jogrendet kihirdetik, áttér egy másik mechanizmusra. Mindez teljesen logikátlan és messzemenőig nem életszerű. Végigkísérve egy válság életciklusát azt láthatjuk, hogy a kezdeti stádiumában még kezelhető a normál jogrend eszközeivel, a későbbiekben esetleg szükségessé válhat például összehangolt védelmi tevékenység, honvédelmi válsághelyzet vagy más különleges jogon kívüli speciális intézkedés, majd az eskaláció egy bizonyos fokán a válságkezeléshez elengedhetetlen a különleges jogrend által nyújtott eszközök alkalmazása. A válság tetőpontján túljutva egy bizonyos ponton már szükségtelen és aránytalan lesz a különleges jogrend alkalmazása, következésképpen azt meg kell szüntetni, viszont a válságkezelés folyik más, normál jogi eszközökkel egészen az eredeti helyzet visszaállításáig.

Jó példaként szolgálhat erre a Covid-19-pandémia első hulláma, ahol a válság először egészségügyi, járványügyi szakmai kérdésként jelent meg, majd az eskalálódása során kiterjedt a belbiztonsági, gazdasági, kritikusinfrastruktúra-védelmi, pénzügyi, lakosság-ellátási, munkaügyi, oktatási, közlekedési és egy sor más területre, végeredményben az egész országra kiterjedő komplex válsághelyzetet idézve elő.

E folyamathoz igazodott a válságkezelés módszere és intenzitása is. A járvány kezdeti szakaszában a Kormány még a normál jogrend keretei között hozott speciális válságkezelő intézkedéseket, mint például a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs létrehozása 2020 januárjának végén vagy a védőmaszkok tömeges gyártásának megkezdése, az illegális bevándorlók tranzitónába történő beengedésének felfüggesztése, a március 15-i ünnepek törlése, látogatási tilalom az összes fekvőbeteg-ellátó és bentlakásos szociális intézményben, arc eltakarása a tömegközlekedési eszközökön. Mivel a járvány tovább súlyosbodott, 2020. március 11-én a Kormány kihirdette a veszélyhelyzetet, vagyis a válságkezelés eszköztárát kiegészítette a különleges jogrendben kihirdethető rendkívüli intézkedésekkel. Ezek már alapjában érintették a gazdaság működését, illetve az emberek mindennapi életét, tevékenységét, beleértve a mozgásszabadság korlátozását. Ahogy javult a helyzet, a márciusban kihirdetett veszélyhelyzetet június 18-án megszüntették, helyette a Kormány járványügyi készültséget vezetett be. A különleges jogrend eszközeire a továbbiakban tehát már nem volt szükség, ugyanak-

²⁹ RESPERGER 2001: 50.

³⁰ KESZELY 2017: 4, 81.

kor a normál jogrend keretein belül speciális válságkezelési intézkedések fogantatása továbbra is indokolt volt.

A válságok fent vázolt életciklusát figyelembe véve a védelmi és biztonsági reform olyan logika mentén alakította át a válságkezelési rendszerünket, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen anélkül, hogy különleges jogrendet kelljen bevezetni, vagyis növelte a normál jogrendi kormányzati válságkezelési eszköztárat. Emellett a reform a válságkezelés folyamatosságát támogatja azzal, hogy megszűnt a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendkívüli intézkedések kiadására irányuló jogköre különleges jogrendben, és egyedül a Kormány jogosult a válság megoldásához szükséges intézkedések meghozatalára különleges jogrendben és azon kívül egyaránt.

A fenti elvi alapvetést Kádár Pál az alábbiak szerint erősíti meg:

„A hazai közjogi rendszerben ma is egyértelműen a végrehajtó hatalom letéteményese az a szerv, amely a legoperatívabban képes meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. Bármely más döntési centrum – Országgyűlés, Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök – vagy nem rendelkezik megfelelő válságkezelési gyakorlattal, vagy szakapparátusa kevésbé felkészült a krízishelyzetek kezelésére, vagy a különleges jogrendre történő áttérés, a jogositványok átvételével járó időkésedelem, esetleg az államszervezet egészének a különleges jogrendi működésre történő átállásából eredő bizonytalansága nehezítené el a tényleges védekezési feladatokat. A védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségtől a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén.”³¹

Ha a különleges jogrendi esetek jellegét vizsgáljuk, azon belül is a veszélyeztetettség típusát, akkor azt láthatjuk, hogy az Alaptörvény három különböző típusú fenyegetést, ha úgy tetszik, válságtípust különböztet meg:

- katonai típusú válság (hadiállapot),
- belbiztonsági típusú válság (szükségállapot),
- katasztrófavédelmi típusú válság (veszélyhelyzet).

A különleges jogrendi esetek ezen letisztult, logikailag egységes rendszerét az Alaptörvény tizedik módosítása megbontja azzal, hogy az eredetileg katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet tényállását kiegészíti a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet eseteivel, vagyis ilyen katonai típusú válságok esetében is be lehet vezetni a veszélyhelyzetet.³²

A Kormány mindhárom különleges jogrendi helyzet esetén megkülönböztetés nélkül bevezetheti valamennyi rendkívüli intézkedést, így – legalábbis elvileg – közel hasonló mozgástere lehet hadiállapot vagy veszélyhelyzet esetén is. A lényeges különbség az, hogy míg hadiállapotot az Országgyűlés hirdethet ki, mégpedig „nagy” kétharmaddal (az összes képviselő kétharmadának szavazatával), addig veszélyhelyzetet a Kormány

³¹ KÁDÁR 2022: 6.

³² Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés.

rendelhet el, vagyis saját hatáskörben dönthet. A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy a Kormány hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően (vagyis még a kihirdetés előtt), rendeletben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, vagyis élhet a különleges jogrend adta lehetőségek teljes tárházával.³³

Ha mindezekhez hozzátesszük, hogy a korábban konkrét tényállásokat tartalmazó rendkívüli intézkedések helyett a Vbö. keretjelleggel, csak a rendkívüli intézkedések tárgykörét adja meg, amelyen belül szabadon lehet rendkívüli intézkedéseket hozni, elmondható, hogy a különleges jogrend tekintetében maradéktalanul megvalósult a védelmi és igazgatási reform azon elve, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgásteret és minél rugalmasabb reagálási lehetőséget kapjon az ország védelme szempontjából szükséges intézkedések megtételére.

Egyesek szerint viszont ez a mozgástér már túlságosan tág, bizonytalanul körülírt és jogbizonytalanságot okozhat, esetlegesen önkényes jogalkalmazást tehet lehetővé. Ezzel kapcsolatban mind az Alaptörvény, mind a Vbö. épít be garanciális szabályokat, amelyek biztosítják az országgyűlési kontrollt. Egyrészt a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetében időbeli korlátot állít fel (mindkettő 30 napra vezethető be), a szükségállapotot az Országgyűlés hosszabbíthatja meg további 30 napra, a veszélyhelyzetet a Kormány, de csak az Országgyűlés felhatalmazásával. További garanciális elem, hogy a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti.³⁴ A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.³⁵ Maga a Vbö. is tartalmaz korlátozó rendelkezést a szükségesség és arányosság elvének megfelelően, amely szerint a Kormány a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.³⁶

Végezetül meg kell említeni, hogy a köztársasági elnöknek az új szabályozásban is megmaradt egy fontos, különleges jogrendi hatásköre. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Az Országgyűlés akadályoztatásának tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége,

³³ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

³⁴ Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés.

³⁵ Ilyen jellegű eset lehet például hadiállapotban a hadihelyzet lényeges megváltozása, vagy az ország védelmi képességét jelentősen befolyásoló gazdasági, politikai, pénzügyi, katonai tényező vonatkozásában beállt változás.

³⁶ Vbö. 80. § (3) bekezdés.

továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.³⁷

5.2. A védelmi és biztonsági esemény

A Vbö. az értelmező rendelkezések között meghatározza a védelmi és biztonsági esemény definícióját, tehát megadja azokat az eseteket, amikor a védelmi és biztonsági igazgatás mechanizmusát meg kell mozdítani.

A törvény szerint védelmi és biztonsági esemény:

- törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény;
- katasztrófa vagy annak veszélye;
- az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény;
- a törvényes rendet, a közrendet és a közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény;
- az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény;
- Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés;
- szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény;
- terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.³⁸

A fenti felsorolásban meghatározott esetek tartalmilag vagy tipológiájuk szerint gyakorlatilag megegyeznek a különleges jogrendi esetek típusaival és tartalmi elemeivel, vagy legalábbis nagyon közel állnak azokhoz. Ennek megfelelően van katonai típusú, belbiztonsági típusú és katasztrófavédelmi típusú védelmi és igazgatási esemény. Maga a törvény szövege nem ad konkrét eligazítást arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen feltételek esetén, milyen eszkalációs szinten beszélhetünk védelmi és biztonsági eseményről, vagyis hol húzódik az a küszöbérték, amikortól az ágazati válságkezelést fel kell váltania az összkormányzati együttműködésnek. Az is gondos mérlegelést kíván emellett, hogy milyen módon, milyen elvek, szabályok mentén lehet majd elhatárolni a védelmi és biztonsági eseményeket a különleges jogrendi esetektől.

A védelmi és biztonsági reform, illetve a Vbö. általános szellemisége alapján azért találunk fogódzkodókat ezekre a kérdésekre vonatkozóan, mert vezérlő elve, hogy az ágazati kompetenciák ne sérüljenek, vagyis a válságot addig kell ágazati keretek között kezelni, amíg ahhoz egyetlen ágazat rendelkezik a szükséges információkkal, személyi állománnyal, technikai eszközökkel, költségvetési forrásokkal stb., vagyis a sikeres válságkezelés feltételei adottak egyetlen ágazat erőforrásai által. Ezen túl, amikor már más ágazatok képességeinek bevonása is szükséges, vagy más módon érintetté válnak további ágazatok vagy szakterületek, aktivizálni kell a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati eszközrendszerét és koordinációs mechanizmusát. E megközelítés meg-

³⁷ Alaptörvény 56. cikk (1)–(2) bekezdés.

³⁸ Vbö. 5. § 15. pont.

lehetősen rugalmas, és alapvetően a jogalkalmazó belátására bízva a döntést. Pontosan ilyen rugalmas válságkezelési struktúra megalkotása volt a cél a védelmi és biztonsági reform során.

Ugyanúgy a szükséges, illetve a rendelkezésre álló eszközök összevetése mint módszer alkalmazható a védelmi és biztonsági esemény és a különleges jogrendi esetek elhatárolásához. A védelmi és biztonsági esemény megtörténtekor még történhet normál jogrend keretei között a válság kezelése (például összehangolt védelmi tevékenység formájában), de az eszközláció meghatározott szintjén, vagyis amikor a rendelkezésre álló eszközök már nem elegendők, és olyan intézkedésekre van szükség, amelyek a különleges jogrendben vezethetők be, akkor a védelmi és biztonsági esemény kezelése különleges jogrendi megerősítést kap. Tehát maga a válságkezelés folyamata nem szakad meg, csak a bevethető eszközök arzenálja bővül.

5.3. Az összehangolt védelmi tevékenység

Az összehangolt védelmi tevékenységről kötötünk XIII. fejezete értekezik. Itt néhány további megállapítást szerepeltetünk.

Az összehangolt védelmi tevékenység tulajdonképpen a válságmenedzsment összkormányzati formája. A kissé körülményes elnevezést az indokolja, hogy a jogalkotó szándékosan kerülte a „válság” és „válságkezelés” kifejezéseket a fentebb már említett értelmezési anomáliák és nézetkülönbségek miatt. Tartalmi szempontból megvizsgálva a terminológiát azt mondhatjuk, hogy:

- védelmi és biztonsági esemény = válsághelyzet
- összehangolt védelmi tevékenység = kormányzati válságkezelés.

Az összehangolt védelmi tevékenység vezetési-irányítási rendjének vizsgálatánál abból kell kiindulnunk, hogy ebben az időszakban a Vbő. négy alapvető tevékenységi forma koordinációját jelöli meg:

- döntés-előkészítés,
- kormányzati kommunikációs feladatok,
- műveletek irányítása,
- a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtása.³⁹

A feladatok általános, összkormányzati szakmai koordinációs jellegéből adódóan arra is következtethetnénk, hogy ezeket a feladatokat a pontosan ilyen feladatokra létrehozott védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve végzi. Ezzel szemben a Vbő. rendelkezése szerint a fenti feladatokat a kormány erre kijelölt tagja vagy a kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze, igaz, a jogszabály hozzászói, hogy mindezt a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével teszi, tehát a központi szervnek vélhetően érdemi szerepe lesz a folyamatban.

³⁹ Vbő. 75. § (1) bekezdés.

A szabályozás gyengébb pontja ebben a kérdésben, hogy míg a védelmi és biztonsági reform igyekszik egységes, standard struktúrán alapuló válságkezelési rendszert létrehozni, e sajátos vezetési-irányítási rend ismételten behozza [a rugalmasság érdekében szándékoltan fenntartja – a szerkesztő megjegyzése] az *ad hoc* döntésen alapuló, eseti irányítás lehetőségét, amely bizonyos mértékű visszalépést jelent a közelmúlt nemkívánatos tendenciáihoz.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv az irányítási és koordinációs hatásköre mellett javaslatot is tehet a kormánynak, illetve a kormány feladat- és hatáskörrel rendelkező tagjának egyes intézkedések elrendelésére, bevezetésére, illetve az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

A kijelölt személy a kormány tagja lehet, vagyis valamelyik miniszter (véltetően a válság típusának megfelelően) az ügydöntő jogkörrel rendelkező szervként pedig nagy valószínűséggel a Védelmi Tanács jöhet szóba. E testületnek azonban van másik két támogató szerve, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, mindkettő javaslattevő funkcióval. Mindez magában hordozza annak a potenciális lehetőségét, hogy bizonyos mértékig keveredjenek a döntéshozói, döntés-előkészítői, illetve koordinációs funkciók a különböző szervek között, gyengítve a válságkezelési struktúra és mechanizmus egyenszilárdságát, illetve bonyolítva a döntési folyamatot [az ellentmondás mindemellett látszólagos, ugyanis a munkacsoportok nem operatív szervek, azok működése jellemzően a normál jogrendi működés során jelentős – a szerkesztő megjegyzése].

A válságkezelés összkormányzati aspektusai mellett nem érdektelen röviden kitérni néhány ágazati válságtípusra is a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszeréből, hiszen ezek is a nemzeti válságkezelési rendszer részét képezik.

5.4. A honvédelmi válsághelyzet

A honvédelmi válsághelyzetet a honvédelmi törvény, vagyis ágazati törvény szabályozza, tehát első ránézésre ágazati jogintézménynek tarthatjuk. Ugyanakkor a törvény meghatározása szerint nem más, mint az összehangolt védelmi tevékenység egy fajtája, tehát ebből a nézőpontból az összkormányzati válságkezelés szférájába a tartozik.⁴⁰ Jóllehet a döntéshozatal és a vezetési-irányítási rendszer megegyezik az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályokkal, a honvédelmi válsághelyzet specifikuma abban jelenik meg, hogy egyrészt a honvédelmi miniszter javaslatára rendelhető el, másrészt katonai típusú válsághelyzet esetén.

Ha a hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet mint két katonai típusú fenyegetéshez kapcsolódó jogintézmény elrendelésének lehetséges eseteit összehasonlítjuk, akkor rögtön feltűnik, hogy azok rendkívül közel esnek egymáshoz. Tulajdonképpen ugyanazt a három alapesetet jelenítik meg némi eltéréssel, elsősorban az eszkaláció szintje alapján.

⁴⁰ 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 107. § (1) bekezdés.

2. táblázat: A hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének esetei

A kihirdetés esetei	
Hadiállapot	Honvédelmi válsághelyzet
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély	a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság
külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye	külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés
kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése	az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdésével, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikkével összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében

Forrás: Keszely László szerkesztése

A hadiállapot és a honvédelmi veszélyhelyzet nagyon jól kifejezi azt a folyamatosságot a válságkezelésben, amelyet fentebb, a különleges jogrend és a válság viszonyával kapcsolatban kifejtettünk. A fenyegetések jellege tehát mind a két esetben többé-kevésbé megegyezik, a különbség az, hogy a válság folyamatában az eskaláció egy bizonyos fokán fogantatni kell speciális intézkedéseket, de még a normál jogrend keretein belül, és erre szolgál a honvédelmi válsághelyzet megnevezésű, összehangolt védelmi tevékenység. A válság további súlyosbodása esetén ugyanakkor már szükségessé válhat a különleges jogrend, nevezetesen a hadiállapot bevezetése. Ezt az összefüggést és logikát tükrözi az a rendelkezés is, hogy honvédelmi válsághelyzet nem rendelhető el, valamint az elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki,⁴¹ következésképpen honvédelmi veszélyhelyzet párhuzamosan nem vezethető be a hadiállapottal vagy a szükségállapottal.

5.5. A váratlan támadás elhárítása

A váratlan támadás elhárítása megnevezésű válságtípus tartalmában nagyon hasonlít az Alaptörvényben korábban váratlan támadás néven szabályozott különleges jogrendi esetre, tulajdonképpen annak egy módosított verziója. A régi, különleges jogrendi eset külső fegyveres csoportok váratlan betörése, míg az új válságtípus mindenféle jelző nélküli váratlan támadás esetén⁴² ró automatikus intézkedési kötelezettséget a kormánynak. Ha azonban megvizsgáljuk a Hvt. értelmező rendelkezéseit, azt találjuk, hogy a törvény szerint a váratlan támadás katonai felszereléssel ellátott külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése vagy Magyarország területén

⁴¹ Hvt. 107. § (3) bekezdés.

⁴² Hvt. 108. § (1) bekezdés.

végrehajtott fegyveres cselekménye.⁴³ Tehát láthatjuk, hogy a „fegyveres” jelző mint kritérium továbbra is megmarad, sőt kiegészül azzal, hogy a fegyveres csoport katonai felszereléssel ellátott.⁴⁴

Mind a régi, mind az új tényállás megegyezik viszont abban, hogy az intézkedések fogantatását nem kell megelőznie formális közjogi döntésnek, egyszerűbben fogalmazva – a többi különleges jogrendi, illetve válsághelyzettől eltérően – nem kell kihirdetni őket, és az intézkedések megtétele nem mérlegelés tárgya, hanem a kormány köteles azonnal minden szükséges intézkedést megtenni a támadással arányos és arra felkészített erőkkel. Ez a megoldás egy rendkívül rugalmas válságkezelési eszközt ad a kormány kezébe olyan váratlan esetekben, amelyek esetében mindenfajta késlekedés a válságkezelés hatékonyságát súlyosan veszélyeztetné.

5.6. Katasztrófa

Szintén az ágazati válságtípusokhoz sorolható be a katasztrófa, amelynek belső tartalmát a katasztrófavédelmi törvény határozza meg. A definíció szerint a katasztrófa olyan állapot, amelynek az elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését igényli.⁴⁵ Amint a honvédelmi válsághelyzetnél is tapasztalhattuk, az egyébként ágazati típusú válsághelyzet ugyanúgy hordozza magában az összkormányzati válság és válságkezelés jegyeit. Ha belegondolunk, az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködése nem más, mint egy összehangolt védelmi tevékenység. A Vbő. szerint a katasztrófa, vagy annak veszélye, védelmi és biztonsági eseménynek minősül,⁴⁶ tehát egyszerre viseli magán az ágazati és az összkormányzati jelleget.

A katasztrófavédelmi törvényben a kiterjedt káresemény definíciója is megerősíti ezt a kettősséget, amennyiben azt védelmi és biztonsági eseményként aposztrofálja, és amelynek kezelése során a katasztrófavédelem mint elsődleges beavatkozó rendelkezik irányítási és koordinációs hatáskörrel, de ez a jogkör csak az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében elengedhetetlen azonnali reagálás intézkedéseinek a fogantatására terjed ki, és addig tart, amíg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve megkezdi koordinációs tevékenységét, konkrétan, amíg az összkormányzati szerv át nem

⁴³ Hvt. 3. § 29. pont.

⁴⁴ Ezzel összefüggésben felmerülhet a váratlan támadás, illetve a hadiállapot elhatárolásának kérdése, amely bár külső formájában közjogi döntés, belső tartalmát tekintve katonai, szakmai alapvetések alapján dönthető el, hogy mikor melyik bevezetése indokolt. Erre útmutatást alapvetően az ország fegyveres védelmi terve, valamint a további műveleti tervek adhatnak. A közjogi elhatárolás problematikáját az is nehezíti, hogy a Hvt. 3. § 6. pontja alapján a kihirdetett vagy kezdeményezett hadiállapot, valamint a váratlan támadás elhárításának időszaka egyaránt a fegyveres összeütközés időszakába tartozik.

⁴⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.) 3. § 5. pont.

⁴⁶ Vbő. 5. § 15. pont b).

veszi az irányítást és a koordinációt.⁴⁷ Mindezek rámutatnak arra, hogy a katasztrófa-védelem rendszerében sem teljesen problémamentes az ágazati és az összkormányzati feladatrendszer elhatárolása és a hozzá tartozó vezetési-irányítási és hatásköri struktúra pontos meghatározása.

5.7. Egészségügyi válsághelyzet

A Covid-19-pandémia hatására a korábban is létezett egészségügyi válsághelyzet jogintézményének szabályait jelentős mértékben kiegészítették, módosították. Hasonlóan a honvédelmi válsághelyzethez az egészségügyi válsághelyzetet is ágazati törvény szabályozza,⁴⁸ tehát alapvetően ágazati jogintézménynek minősül, ugyanakkor a Vbő. hatálybalépésével az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájává is vált, így a Vbő. vonatkozó rendelkezést alkalmazni kell rá.

Egészségügyi válsághelyzet elrendelésének az alábbi esetekben van helye:

- a) az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély esetén (járványügyi szükséghelyzet);
- b) a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető, vagy károsító esemény, amely az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé;
- c) a gyógyintézet ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.

Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, és legfeljebb hat hónapig maradhat hatályban. Amennyiben az elrendelés feltételei továbbra is fennállnak, a hatályát a kormány meghosszabbítja, erről be kell számolnia az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának. Különleges jogrend esetén az egészségügy automatikusan válsághelyzeti üzemmódra vált, vagyis az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban az egészségügyi válsághelyzetet ekkor nem szükséges külön kihirdetni. Ugyanezen szabály alkalmazandó olyan tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben is, amelyet közegészségügyi okból rendelnek el. Ebben az esetben is az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni anélkül, hogy egészségügyi válsághelyzetet is kihirdetnének.

⁴⁷ Kat. 3. § 11. pont.

⁴⁸ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 228–232/H. §.

A járványügyi készültség keretében egészségügyi válsághelyzetben a kormány meglehetősen széles mozgástérrel rendelkezik. Rendeletében nagyszámú, a gazdaság működését, a lakosság életvitelét jelentős mértékben befolyásoló válságkezelési intézkedéseket hozhat, néha már-már súrolva a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések szintjét.

A Vbő. előtti *ad hoc* válságkezelési struktúrák egyik megmaradt elemeként értékelhető, hogy egészségügyi válsághelyzetben a kormány operatív törzset működtethet. Mindez a Vbő. vonatkozó rendelkezésével elviekben összeegyeztethető, ugyanis összehangolt védelmi tevékenység idején a feladatokat a kormány erre kijelölt tagja vagy a kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével. Az operatív törzs így lehet a kormány által kijelölt szerv (az ügydöntő jogkör azonban már kérdéses), de akkor az *ad hoc* módon létrehozott koordinációs szervnek „csak” közreműködője lesz az összkormányzati koordinációra létrehozott állandó szerv, vagyis a Védelmi Igazgatási Hivatal, sőt az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ is. Ez utóbbi ráadásul éppen az eseti operatív törzsek kiváltására hivatott, szintén állandó szervezet, amelynek alaprendeltetése gyakorlatilag megegyezik az operatív törzsével. Egy átmeneti időszakra természetesen szükséges fenntartani az operatív törzset, a nemzeti eseménykezelő központ működésének megkezdését követően viszont célszerűbb lenne, ha az elsődleges koordinációs szerv a maga a nemzeti eseménykezelő központ lenne, kiegészülve azokkal a szakértői csoportokkal, amelyek az egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel rendelkeznek.

6. Összegzés

A fenti elemzés alapján jól látható, hogy a védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, illetve új alapokra hozta a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő hazai feladatokat. Az átalakulás megteremtette egy, a korábbinál jóval koherensebb rendszer alapjait, valamint működési feltételeit. A szerteágazó, ágazati alapokon és logikán alapuló rendszereket, alrendszereket összevonta egy ágazatokon átívelő, összkormányzati ernyő alá, megvalósítva a szakirodalomban már oly sokat szorgalmazott struktúrát. Ezzel megteremtődtek a feltételei azon hiányosságok kiküszöbölésének, amelyek a válságkezelési rendszerünket régóta jellemzik, nevezetesen, hogy:

- nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné;
- hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritériumrendszer;
- nem rendelkezünk nemzeti szintű, integrált korai előre jelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel;
- nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

A védelmi és igazgatási reform és a hozzá kapcsolódó jogszabályok (elsősorban a Vbő.) kialakította azt a koordinációs, együttműködési mechanizmust, valamint vezetési-irányítási rendszert, amelyek alkalmasak a fenti hiányosságok kiküszöbölésére, így az elv és a jogszabályi háttér adott. A következő lépés a gyakorlati megvalósítás, mégpedig úgy, hogy az ne térjen el a Vbő. szellemiségétől, logikájától, az abban kialakított rendszertől. Messzemenőig kerülni kell tehát a közelmúltat annyira jellemző *ad hoc* megoldások alkalmazását, a rendszer folyamatos toldozgatását-foltozgatását az éppen aktuális fenyegetések és kihívások tükrében, megbontva ezzel a koherenciát. Erre a nemkívánatos tendenciára példaként hozható a katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet kiegészítése honvédelmi típusú tényállással vagy az összehangolt védelmi tevékenység irányítása, koordinációja egy *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv által. A leginkább kerülendő megoldás az utóbbi években jellemző, különböző, eseti jelleggel létrehozott operatív törzsek túlburjánzása, vagyis az, hogy a válságkezelési struktúra minden fenyegetésre *ad hoc* módon létrehozott döntéshozatali elemmel reagál. E működési forma nem tudja kellően biztosítani a hatékony válságkezelést, mivel az eseti operatív törzsek és a hozzájuk tartozó munkaszervezetek nem egyszilárdak, az állomány nem összeszokott, az eljárásaik nem kiforrottak, a technikai háttér sebtében kialakított.

Ehhez képest hatalmas előrelépésnek mondható a nemzeti eseménykezelő központ tervezett megalakítása. Amennyiben ennek sikerül kialakítani a struktúráját, működési mechanizmusát, technikai, informatikai hátterét, akkor minden tekintetben alkalmas lesz betölteni a nemzeti válságkezelési rendszer fő csomópontjának a szerepét.

A definícióból közvetetten kiolvasható, hogy milyen módon kell működnie a szervezetnek, illetve milyen esetekben kell azt aktivizálni. A nemzeti eseménykezelő központ rendeltetése az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációja, vagyis akkor szükséges az aktivizálása, amikor a válságkezelés meghaladja egyetlen ágazat hatáskörét, és szükségesség válik a tárcaközi, szervezetek közötti együttműködés. Az aktivizálás kifejezéssel azonban óvatosan kell bánnunk, és azt semmiképpen sem célszerű úgy értelmezni, hogy aktivizálás hiányában a központ tevékenysége szünetel, következésképpen a folyamatos üzemelés lenne a kívánatos működési forma. A nemzeti eseménykezelő központ tehát nem lehet olyan „hideg kapacitás”, amelyet szükség esetén beindítunk és felmelegítünk. Ezt már csak azért sem lehet megtenni, mert a Vbő. rendelkezése alapján a feladatellátás nemcsak a végrehajtás, hanem a felkészülés időszakára is vonatkozik. Ennek megfelelően a szakmai koordinációs tevékenység nem korlátozható kizárólag a válságok akut fázisára, hanem folyamatosan készülni kell az azokkal szembeni védekezésre. Másrészt a helyzetértékelés és -elemzés mint funkció eleve folyamatos működést feltételez, hiszen megszakítás nélkül értékelni, elemezni kell a biztonsági környezetet, erről folyamatosan tájékoztatni kell a döntéshozót. Pontosan ezen adatok alapján lehet majd riasztani a válságkezelési gépezetet, ha az elemzés adatai arra utalnak, hogy válság fenyegeti az országot.

Mindezek figyelembevételével, a nemzeti eseménykezelő központ funkcióit – egy célszerű változatban – egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotnák, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók betöltésére egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből,

akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízismenedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival kapcsolatban. A báziscsapat alkotná a nemzeti válságkezelési központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül, és alapvetően az alábbi funkciókat töltené be:

- vezetés (központvezető, divízióvezetők);
- működéstámogatás (belső tevékenység koordinációja, adminisztratív támogatás, üzemeltetés és logisztikai támogatás, infokommunikációs támogatás);
- elemzés, értékelés;
- ügyelet, készenlét, riasztás.

A báziscsapat a konkrét válság jellegétől függően kiegészülne az érintett ágazatok, szakterületek, beavatkozók speciális szakértelemmel rendelkező szakértőivel (szakértői csoportok aktivizálása), így módon olyan rugalmas struktúra jönne létre, amely flexibilisen hozzászabható a konkrét válság karakterisztikájához.⁴⁹

Zárásként szükséges még felhívni a figyelmet arra, hogy a modern válságkezelésben – a fent kifejtett, elvi, jogszabályi és szervezeti aspektusok, feltételek mellett – mennyire kiemelt szerepe van az infrastrukturális, ezen belül is az információs, informatikai támogatásnak. A Vbő. éppen ennek érdekében feladatul szabja, hogy biztosítani kell a NATO, EU és nemzeti minősített adatok biztonságos kezelésére, továbbítására alkalmas infokommunikációs rendszert.⁵⁰ Talán nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, hogy valószínűleg ez lenne a rendszer kialakításának egyik első legfontosabb feladata. Egy összkormányzati válságkezelési mechanizmusnak olyan kiterjedt adattennyiséggel kell dolgoznia, hogy az megfelelő informatikai háttér nélkül egyszerűen nem lesz működőképes. A technikai háttér azonban csak az egyik szükséges feltétele a hatékony információáramlásnak. Ehhez nélkülözhetetlen a mentális átállás is egy modern infomenedzsment- vagy még inkább tudásmenedzsment-alapú gondolkodásmódra. Valamilyen módon szakítani kellene a nagyon mélyen beidegződött, alacsony relevanciájú és kevés információértékű, hagyományos, statikus jelentések rendszerével, és meg kell teremteni egy professzionális, a 21. század követelményeinek megfelelő tudásmenedzsment-rendszert.

⁴⁹ A válságkezelő központokról részletesen lásd DSUPIN–KÓNYA 2014; továbbá KESZELY 2017.

⁵⁰ Vbő. 69. § (3) bekezdés.

Irodalom- és forrásjegyzék

- BOGNÁR Balázs (2009): *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola.
- DSUPIN Ottó – KÓNYA József (2014): Válságkezelő központok tevékenysége. In DOBÁK Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet.
- GYIMESI Gyula et al. (2008): Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei. In: TÁLAS Péter (szerk.): *Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtése felé*. Budapest: MTA Szociológiai Intézet, 162–198.
- 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.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.
- KESZELY, László (2016): Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures’ System in Connection with the Ukrainian Crisis. In SZABÓ, Marcel – GYENÉY, Laura – LÁNCOS, Petra Lea (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. The Hague: Eleven International Publishing, 257–262.
- KESZELY László (2017a): A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. *Iustum – Aequum – Salutare*, 13(4), 77–89.
- KESZELY László (2017b): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- LAKATOS László (2001): *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Megalakult a Védelmi Tanács* (2022). Online: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>
- RESPERGER István (2001): *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.
- RESPERGER István (2012): A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. *Hadtudományi Szemle*, 5(1–2), 141–165.

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

182/2022 (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és határhöréről

337/2022 (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról

1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

NATO 2022 Strategic Concept (2022). Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

XV. A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbö. XIII. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi szabályozási reform egyik meghatározó újítása a különleges jogrendi szabályozás rendszerének felülvizsgálata és a kapcsolódó intézkedési katalógus teljes mélységű reformja volt.

Tanulmányomban nem azt kívánom bemutatni, hogy miként csökkent le a különleges jogrendi időszakok száma a korábbi hatról háromra, és miként módosultak az egyes különleges jogrendi tényállások figyelemmel arra, hogy mindezen szabályok alapvetően az alaptörvényi szinten jelennek meg. Kötetünk aktuális fejezete kifejezetten a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény kapcsolódó szabályaira és a korábban a tárgyban hatályos szabályozás megoldásainak összevetésére, az új elemek bemutatására és elemzésére fókuszál.

2. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése

A védelmi és biztonsági szabályozás reformjának hatálybalépését megelőző szabályozási megoldás a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket több szinten és szintenként is megosztott módon tartalmazta.

Az alapvető kereteket az Alaptörvény Különleges jogrend című része határozta meg, míg a részletszabályok, a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend idején rendeleti úton meghozható rendkívüli intézkedések a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló – már nem hatályos – 2011. évi CXIII. törvényben (Hvt2011.) és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (Kat.) kaptak helyet. Ez a megoldás már önmagában is ellentmondásosnak volt tekinthető, hiszen a Hvt2011. – saját címével sem teljesen összhangban – nem tartalmazza valamennyi különleges jogrendre vonatkozóan a kihirdethető intézkedéseket, kizárólag a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás jelent itt meg, míg a veszélyhelyzetre vonatkozó valamennyi szabály a Kat.-ban szerepelt.¹

A szabályozás ilyenfajta megtörése meglehetősen koncepciótlannak tűnik, szakmailag nehezen indokolható, az államszervezet felépítését, a szabályozás fejlődésének történetét

¹ A 2011. évi CXXVIII. törvény 44–51/A. § 2022. november 1-jéig hatályos szövege szerint.

ismerve azonban némiképp megmagyarázható. Amennyiben az volt a jogalkotó célja, hogy az egyes fenyegetések kezelésére hivatott ágazatokhoz köthető törvényekben jelenjenek meg az odakapcsolható és szükséges intézkedések, akkor nehezen érthető, hogy az alapvetően a Belügyminisztérium kompetenciájába és a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a rendőrség és a Terrorelhárítási Központ szakmai portfóliójához köthető terrorveszélyhelyzet esetén bevezethető intézkedések miért kerültek a Hvt2011.-be. Hasonló kérdés merülhetett fel a szükségállapot kapcsán, amely egészen bizonyosan nem honvédelmi típusú kihívás – igaz, ebben az esetben a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályoknak is kiemelt szerepe lehet.

Hasonlóan furcsa szabályozási megoldást találhattunk a Kat. 51/A. §-ában, amely olyan rendelkezést tartalmazott, amely akár alaptörvényi szinten is megjelenhetett volna,² hiszen gyakorlatilag minimális korlátozást fenntartva szinte teljesen megnyitotta a rögzített lehetséges intézkedési listát, és felhatalmazta a kormányt a törvényektől való eltérésre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben. Ezt a szabályozási megoldást akár előfutárként is lehetne értelmezni az Alaptörvény kilencedik módosításában és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Vbő.) alkalmazott megközelítésnek, amely hasonló rugalmassággal lép fel az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, és ez az a Covid-19-pandémia során már gyakorlatban is alkalmazni kényszerült megoldás, amelyen keresztül az élet maga igazolta, hogy az évtizedek alatt 2021. évi állapotába eljutó különleges jogrendi szabályrendszer nem feltétlenül alkalmas a 21. századi kihívások kezelésére.³

Összegezve a fentieket azt mondhatjuk, hogy a Hvt2011. különleges jogrendi intézkedésekre vonatkozó fejezete elhelyezés szempontjából vizsgálva lényegében „szükségmegoldás”, nem nagyon „fért bele” máshova a különleges jogrendi szabályrendszer, az önálló különleges jogrendi törvény megalkotására pedig a rendszerváltás óta sem volt meg a politikai-szakmai szándék.

Ebben a vonatkozásban a Vbő. egyfajta áttörést jelent, figyelemmel arra, hogy a 2022. november 1-jei hatálybalépésétől kezdődően valamennyi különleges jogrendre vonatkozó intézkedés egyetlen törvényben és egyetlen fejezetben⁴ található meg, függetlenül attól, hogy mely ágazat fő felelősségi körébe tartozik az adott helyzet rendkívüli jogrendi intézkedéseinek előkészítése, illetve mely tárcánál jelent kimagasló terhelést a helyzet kezelése. E két tényező nem szükségszerűen esik egybe, hiszen egy katonai fenyegetéshez kapcsolódó különleges jogrendi helyzet nem feltétlenül a honvédelmi tárcánál jelentkezik a legnagyobb feladatként, ahogy ezt ehhez hasonlóan már

² A jogalkotás során ez a szabály erőteljes politikai és szakmai viták keresztútjába került, lásd erről SZENTE 2020.

³ Lásd erről bővebben HOFFMAN–KÁDÁR 2021: 16–26.

⁴ Vbő. XIII. fejezet: A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai.

a Covid-19-pandémiánál is tapasztalhattuk: a tömeges megbetegedést okozó humán-járvánnyal összefüggő veszélyhelyzet kezeléséhez szükséges rendkívüli intézkedések jelentős része a gazdaság működőképességének fenntartását, a lakosság ellátásának megszervezését célozta, és nem kifejezetten a vírussal szembeni védekező fellépést szolgálta. Hasonló megfontolásból került sor az Alaptörvény tizedik módosítására⁵ is, amely a veszélyhelyzet kapcsán nem kizárólag az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseményekre hivatkozással teszi lehetővé rendkívüli intézkedések meghozatalát a Kormány számára, hanem a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is.

Könnyen belátható, hogy a különleges jogrendi intézkedések fókuszpontjában minden esetben az állam legszélesebb értelemben vett önvédelmi mechanizmusa⁶ áll, annak szavatolása, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága szélsőséges körülmények között is fenntartható, visszaállítható legyen, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenálló képesség követelményeihez kapcsolódóan talán legfontosabb, a folyamatos állami működés és ennek folyományaként a nemzeti szuverenitásunk megőrzése is szavatolható.

2.1. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – szigorúan kötött meghatározott intézkedések versus nyitott végű szabályozás

A hazai különleges jogrendi szabályozás a 2022. évet megelőzően alapvetően német mintát⁷ követett, meglehetősen nagy részletességgel és kiterjedten fogalmazta meg az elrendelhető intézkedéseket. A 2022. november 1-jéig hatályos szabályozás mind a Kat., mind a Hvt2011. vonatkozásában szigorú taxációt tartalmazott, amely tételesen meghatározza a rendeleti úton bevezethető intézkedéseket az egyes különleges jogrendi helyzetekhez kötődően. Az ilyen felsorolás előnyeként az egyértelműség és a jogbiztonsági szempontok érvényesíthetősége emelhető ki, ugyanakkor magában hordozza az alkalmazhatóság korlátosságát is, egyes nem tervezhető esetekben a védekezéshez szükséges döntések akadályai is lehet.⁸ Amennyiben ugyanis a felsorolás bármely okból nem teljes, vagy idejétmúlt rendelkezéseket tartalmaz,⁹ ennek közvetlen következménye az államszervezet önvédelmi mechanizmusában bekövetkező működési zavar, esetleg

⁵ Az Alaptörvény tizedik módosítása 2022. május 25-én lépett hatályba. Ezzel a módosítással tette lehetővé az Országgyűlés veszélyhelyzet kihirdetését a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén, valamint döntött a kilencedik módosítás hatályának előrehozataláról.

⁶ Erről bővebben ír TRÓCSÁNYI 2021: 26–36. és KÁDÁR 2014: 6, valamint JAKAB–TILL 2014.

⁷ DE NEGRI 2021: 414–432, különösen 430–432.

⁸ Ennek gyakorlati példája volt a lex Covid-19 megalkotásának szükségessége, illetve lényegében valamennyi nem tervezett alaptörvény-módosítás, különösen a terrorveszélyhelyzetet konstituáló hatodik és a veszélyhelyzeti szabályozást azonnali hatállyal kiterjesztő tizedik.

⁹ Ilyen „megörökölt” és ma már kevés hasznosságú rendelkezés például: Hvt2011. 68. § (6) bekezdése: „A nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők.” Nyilvánvaló, hogy ezen szabályok érvényesíthetősége ma már megkérdőjelezhető, az okostelefonok, otthoni nyomtatók és az internetes közösségi oldalak globális hálózatában talán értelmetlen is.

döntés- és intézkedésképtelenség lehet, amely körülményt akár szándékoltan is elő lehet idézni, ki lehet használni.

Ezzel a megközelítéssel szakított a Vbő. azon megoldása, amely szerint nem tartalmaz konkrét felsorolást, hanem átfogó témacsoportokat határoz meg. Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépésétől valamennyi különleges jogrendi helyzetben a kormány a rendkívüli intézkedésre jogosult szerv,¹⁰ rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A témacsoportokat úgy munkálták ki, hogy a szóba jöhető valamennyi kihívás kezelését biztosítani legyenek képesek, meghatározásuk során kifejezetten cél volt a keretek rugalmas megfogalmazása. Minderre azért volt szükség, mert az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy gyakorlatilag lehetetlen egy zárt és minden tevékenységre kiterjedő listát alkotni a lehetséges fenyegetések kezeléséhez szükséges intézkedésekről, figyelemmel arra, hogy maguk a fenyegetések, kihívások is rendkívül gyorsan változnak,¹¹ illetve jelennek meg újak, a jogalkotás képtelen lépést tartani a technológia fejlődésének tempójával, ugyanakkor az ennek következtében is felmerülő újabb rendkívüli helyzetek kezelését biztosítani kell tudni. Ezzel a kihívással nem csak a hazai szabályozásnak kellett szembenéznie, a Covid-19 kezelésének nemzetközi tapasztalatai is egyértelműen ezt igazolják.¹²

A Vbő. által bevezetett hazai rendező elv tehát a következő: jogi akadály nem lehet a védekezésnek, amennyiben bármely eszköz, erőforrás, szakmai megoldás elérhető az országban, annak igénybevételét, alkalmazási képességét jogszabályi rendelkezés a különleges jogrend keretein belül nem akadályozhatja. Ismét hangsúlyozandó, hogy mindez kizárólag különleges jogrendhez köthető módon (a kihirdetés kezdeményezését követően) és meghatározott célfeltételek érvényesülése esetén (az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyoni- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében) értelmezendő, a felhatalmazás nem lehet parttalan és kontroll nélküli, illetve a jogok szükségszerű korlátozása során érvényesíteni kell az Alaptörvényben a nemzetközi egyezményekben meghatározottakra figyelemmel¹³ is rögzített abszolút tilalmakat.

Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok korlátozása a védekezési cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható. Ezen követelmények érvényesülését a kormány biztosítani köteles, illetve amennyiben az alapvető

¹⁰ Ennek praktikus okairól lásd az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolását vagy KÁDÁR 2022: 7–9.

¹¹ SZENES 2017: 69–104.

¹² Lásd erről részletesen NAGY–HORVÁTH 2021.

¹³ Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása az Alaptörvény II. és III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével felfüggeszthető. [Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés].

jog korlátozásának vagy felfüggesztésének feltételei nem állnak fenn, meg kell szüntetnie a korlátozást.¹⁴

A Vbö. a fenti elvek alapján az alábbi szabályozási tárgykörökben biztosítja a rendkívüli intézkedések meghozatalát:

- a) személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő intézkedések,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések,
- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések és
- g) egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő intézkedések.

Ha a fenti témacsoportokat összevetjük a korábbi szabályozás rendszerével és zárt intézkedési katalógusával, látható, hogy valamennyi az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően hatályos intézkedési lehetőség¹⁵ besorolható a fenti témalistába, s mindez olyan módon, hogy a lista nem zárul le, azaz a jövőben mindezek a pillanatnyi kihívásnak megfelelően adaptív módon alkalmazhatók.

ad a) A személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések körébe sorolható többek között a köznevelés, felsőoktatás, felnőttképzés, szakképzés, szociális ellátás és szolgáltatás, gyermekjóléti alapellátás, szakellátás, javítóintézeti ellátás, családtámogatási ellátás, a nyugdíjszolgáltatás, egészségügy, gyermekek felügyelete, a közúti, vasúti, vízi és légi járművek, az azokkal végzett, azzal összefüggő tevékenységek, az ahhoz szükséges feltételek, a tevékenységet végző személyek, kapcsolódó javító kapacitások és létesítmények, a működésüket biztosító termékek és szolgáltatások, az ezekkel történő közlekedés területét érintő intézkedések, valamint magyar állampolgárok külföldre utazása, külföldiek beutazása, külföldi természetes személyekkel, jogi személyekkel vagy jogi személyiség nélküli szervezetekkel való érintkezés és kapcsolattartás. Ugyancsak ebbe a körbe sorolható az államhatár átlépése, illetve biztonsági okokból történő lezárása, az ország egyes területein tartózkodók, az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás, a közterületen való tartózkodás és a gyülekezés, a nyilvános és magáncélú rendezvények, a közintézmények látogatása és megközelítése.¹⁶

ad b) A gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések témacsoportjába többek között olyan intézkedések sorolhatók, mint az államháztartás, a belföldi

¹⁴ Lásd Vbö. 81. §.

¹⁵ Lásd például a régi Hvt. 76. § rendelkezését, amely a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre, vagy a 79. § szabályozását, amely a megelőző védelmi helyzetre vonatkozó rendkívüli intézkedéseket taglalja, amelyek mindegyike megfeleltethető a Vbö. 80. § (2) bekezdése valamely alpontjának.

¹⁶ A felsorolás első olvasatra ötletszerűnek tűnhet, holott a pandémia során éppen ezen kapcsolódó tárgykörök szabályozására volt szükség.

pénzforgalom, a hitelezés, a kölcsönök nyújtása, a különféle biztosítási tevékenységek, továbbá az értékpapír-forgalmazás vagy a deviza- és valutaforgalmazás és -birtoklás szabályozása. De ebbe a csoportba sorolandó a pénzügyi tevékenységek ellenőrzése, az adó- és vámigazgatás, az adómértékek és adómentességek kérdésköre, a kereskedelem, az ipari és mezőgazdasági alapanyagokkal és késztermékekkel összefüggő tevékenységek és készletek, Magyarország védelme és biztonsága szempontjából fontos termékek szabályozása is. Hasonlóan idesorolandó az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a munkaerő-gazdálkodásra és a munkavégzésre irányuló jogviszonyok, az élelmiszer-ellátás és az egyes termékek fogyasztása, az egészségügyi tevékenységek, a lakosságot érintő egyéb szolgáltatások, nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak biztonságos elhelyezése, egyéb létfontosságú rendszerelemek szabályozása, egyes gazdaságitevékenység-fajták, továbbá egyes gazdasági ágazatok részleges vagy teljes állami irányítása is. Ez az intézkedéscsoport foglalja magában az egyes jogügyletekkel, tevékenységekkel összefüggésben kötelezően alkalmazandó szerződési feltételek, továbbá a szerződéskötési kötelezettség előírásának lehetőségét is. Szintén ebbe a körbe tartozik a lakosság ellátásához szükséges tárgyi, szervezeti és jogi feltételek, továbbá az ezek érvényesítéséhez szükséges kötelezettségek, korlátozások és tilalmak előírása és még sok egyéb kapcsolódó szabály – a lista szinte le sem zárható.

ad c) A közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő lehetséges intézkedések listája is nyitott. Ezek körében gondolhatunk akár a korábbi szabályozásból már ismert védelmi célú médiakorlátozó és cenzúrintézkedésekre, egyes postai, elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetésére, korlátozására, továbbá az elektronikus hírközlő és informatikai hálózatok, hálózati elemek és egyéb eszközök, valamint az elektronikus hírközlő végberendezések, alkatrészek használatra való átengedésére történő kötelezésre, illetve használatának korlátozására is.

ad d) Az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések keretében a felsorolás szintén nem zárható le. Ezen alpont alá kell sorolnunk tágabb értelemben az államszervezet működése, a közigazgatás védelmi és biztonsági igazgatás általi összehangolása vagy irányítása, a közbeszerzések, védelmi és biztonsági célú beszerzések és más állami beszerzések szabályozását, az államigazgatás és a kormány irányítása alá nem tartozó állami szervek biztonságos és folyamatos működésének biztosítását, az önkormányzati igazgatást érintő rendkívüli intézkedéseket is.

ad e) A törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések lehetséges tárháza is meglehetősen szerteágazó. Idesorolhatók például a vegyi anyagokkal, a robbanóanyagokkal és pirotechnikai eszközökkel, fegyverrel és lőszerrel, önvédelmi eszközökkel, a robotizált, autonóm vagy távirányítású mozgásra képes eszközökkel, kettős rendeltetésű eszközökkel, infokommunikációs eszközökkel és alkatrészekkel, biztonsági rendszerekkel összefüggő tevékenységekre vonatkozó szabályok, a létfontosságú rendszerelemekkel és létesítményekkel összefüggő rendkívüli intézkedések. Szintén erre hivatkozással lehetséges a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeivel, a közrendet, közbiztonságot, illetve a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésével, megaka-

dályozásával, megszüntetésével kapcsolatos állami feladatellátással összefüggő sajátos szabályok alkalmazása.

ad f) Az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések témacsoportjába sorolandó valamennyi olyan intézkedés, amelynek célja az ország egyes részeinek vagy egészének hadműveleti felkészítése és katonai védelme, a lakosság harci cselekményekre való felkészítése és a betartandó sajátos magatartásszabályokra vonatkozó rendelkezések. Hasonlóan idetartoznak az értékek harci cselekmények általi kártételétől való megóvására, az ország katonai védelmével és az ország területét érintő katonai tevékenységekkel kapcsolatos információk, hírek, adatok közlésének és megosztásának rendkívüli szabályaira, a honvédelmi képességek és tevékenységek fokozására, a polgári védelmi képességek és tevékenységek fokozására vagy a szövetséges, illetve a védelmi és biztonsági célú együttműködésben érintett államokkal összehangolt védelmi és biztonsági tevékenységekre vonatkozó rendelkezések, amelyek Magyarország saját védelme vagy szövetségesi kötelezettségeinek teljesítése érdekében szükségesek.

ad g) A fentiekén túl a jogalkotó lehetőséget biztosít a kormány számára egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával összefüggő szükséges intézkedés meghozatalára. A Vbő. hatálybalépését megelőző és a kötetünk megjelenésekor hatályos különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonyát mutatja be az *I. táblázat*.

I. táblázat: A Vbő. hatálybalépését megelőző és a kötetünk megjelenésekor hatályos különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonya

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (1) bekezdés: Veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg.	Vbő. 80. § (2) bekezdés d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben.	A 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzetben a pandémia kezelése érdekében részben az államháztartási törvényben foglaltaktól eltérő különös szabályokat állapítottak meg. A koronavírus-világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében a hitel- és kölcsönszerződésekre, a pénzügyi lízingszerződésekre, a társasági adózásra, a különadóra, az adófizetési kötelezettségre, adó- és járulékkedvezményre, a pénzintézetek működésére stb. eltérő szabályok meghozatala volt szükséges, amelyek nélkül a válságkezelés eredményessége nem lett volna biztosítható.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 47. § (2) bekezdés: Veszélyhelyzetben a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat.	Vbő. 80. § (2) bekezdés d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben.	A Vbő. rendelkezése – az alaptörvényi kereteken belül – a közigazgatás valamennyi szereplőjére és valamennyi lehetséges intézkedésére kiterjed, rugalmasabbá és operatívabbá téve a beavatkozás lehetőségét. Nem lehet előre kizárólagosan meghatározni, hogy különleges jogrendben a közigazgatás működési területén hol kell majd beavatkozni, a feladatokat hogyan kell megosztani az egyes szervek között, milyen eltérő szabályokat kell hozni a válságkezelés kapcsán.
Kat. 47. § (3) bekezdés: Veszélyhelyzetben a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód a) a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések körét, b) a hatáskör és illetékesség megállapítását, c) az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét, d) a megkeresés szabályát, e) az ügyintézési és egyéb határidőt, f) a képviselet rendjét, g) az elővezetés szabályát, h) az eljárás felfüggesztését, i) a jogorvoslat rendjét, j) a végrehajtás szabályait érintően.	Vbő. 80. § (2) bekezdés d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	A koronavírus elleni védekezés tapasztalatai alapján került a szabályozásba a rugalmas megfogalmazás. A Kat. nem határozott meg szabályt például a közbeszerzési szabályok tekintetében az eltérésre, amely azonban különleges jogrend esetén valószínűsíthetően szükséges lesz.
Kat. 47. § (4) bekezdés: Rendelettel előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő. A szerződéskötési kötelezettség hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg.	Vbő. 80. § (2) bekezdés b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben.	A gazdálkodó szervezet állami felügyelet alá vonását a Vbő. 24. § (2) bekezdés a) pontja, a 34. § (1)–(2) bekezdése alapján különleges jogrendben, illetve hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően lehet elrendelni.
Kat. 48. § (1) bekezdés: A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben – a (3) bekezdésben meghatározottak szerint – a Magyar Állam felügyelete alá vonható.	Vbő. 80. § (2) bekezdés b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben.	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 49. § (1) bekezdés: Veszélyhelyzetben a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható. A légi járművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása során a légiközlekedésről szóló törvény és a magyar légtér igénybeviteléről szóló jogszabály rendelkezéseire figyelemmel kell eljárni. 49. § (7) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítókapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben.	
Kat. 49. § (2) bekezdés: Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni. Kat. 49. § (3) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben.	
Kat. 49. § (4) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (a továbbiakban: kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás szabályozása tekintetében általános felhatalmazási keretek kerültek a Vbő.-be, amely szélesebb védelmi célú intézkedési lehetőséget biztosít.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint	Megjegyzés
Kat. 49. § (6) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető: a) az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, b) hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad, c) hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető.	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	
Kat. 49. § (8) bekezdés: Veszélyhelyzetben a védekezési munkák helyszínén megtiltható a szeszes italok fogyasztása, árusítása, tárolása.	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Általános felhatalmazási kereteket jelölt ki a jogalkotó, több jogcím is felhívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 50. § (1) bekezdés: A veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük érdekében el lehet rendelni (kiürítés).	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Általános felhatalmazási kereteket jelölt ki a jogalkotó, több jogcím is felhívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 51. § (1) bekezdés: Veszélyhelyzetben elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása.	Vbö. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	A Vbö. 8. §-a a polgári védelmi kötelezettség alapvető szabályait tartalmazza.
Kat. 51. § (2) bekezdés: Veszélyhelyzetben élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele.	Vbö. 80. § (2) bekezdés e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Általános felhatalmazási kereteket jelölt ki a jogalkotó.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
Kat. 51. § (3) bekezdés: A veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben – kártalanítás mellett – elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben.	Az ingatlan ideiglenes igénybevételevel kapcsolatos szabályokat a Vbő. 24. § (1) bekezdése és a 29–31. § határozza meg. A szabályok nem rendkívüli intézkedésként jelennek meg, az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően lehet elrendelni őket. Gazdasági és anyagi szolgáltatás (Vbő. 14–18. §) keretében szintén lehet ingatlant használni, így ezen jogintézmények valamelyikének felhívása megfeleltethető a Kat. 51. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Valamennyi ezenfelül jelentkező korlátozás csak különleges jogrendben lehetséges az előző oszlopban megjelölt jogcímek valamelyikére hivatkozással.
Kat. 51. § (4) bekezdés: Veszélyhelyzetben egyedi határozatban határozhatja meg a) az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, b) a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat. Az oktatásért felelős miniszter, illetve a szakképzésért felelős miniszter elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A határozat közlése távközlési eszköz útján is történhet.	Vbő. 80. § (2) bekezdés c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő tárgykörben.	
Kat. 51/A. § (1) bekezdés: A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.	Vbő. 80. § (2) bekezdés g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	A Kat. 2020. június 18-tól megállapított 51/A. § szövege a Covid-19-járvány tapasztalatai miatt került be a katasztrófavédelmi törvénybe, hogy az emberek életét tömegesen veszélyeztető humánjárvány során a kormány mozgástere a járványügyi védekezésre kellően széles legyen. A Vbő. szerint az új szabályozás generálisan alkalmazhatóvá teszi ezen intézkedéseket.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
A Hvt2011. 43. alcíme szerinti a honvédelmi igazgatást érintő eltérő intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben.	
A Hvt2011. 44. alcíme szerinti a köz-igazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó eltérő intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	
A Hvt2011. 45. alcíme szerinti, az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben.	
A Hvt2011. 46. alcíme szerinti a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben.	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbő. szerint	Megjegyzés
A Hvt2011. 47. alcíme szerinti, a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések.	Vbő. 80. § (2) bekezdés g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben.	Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépését követően a megelőző védelmi helyzet nem szerepel a különleges jogrendi helyzetek felsorolásában, szerepét részben a Vbő. 74. §-a szerinti összehangolt védelmi tevékenység, a 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) 107. §-a szerinti honvédelmi válsághelyzet jogintézménye, részben a hadiállapot, illetve annak kezdeményezési időszaka veszi át.

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiek szerinti megközelítésbeli változás – az átfogó témacsoportok alkalmazása az egyes zárt felsorolások helyett – kiküszöbölte azt a vissza-visszatérő kodifikációs kihívást, hogy az egyes váratlanul felbukkanó kihívások kezelésére minden egyes alkalommal *ad hoc* megoldást keresett a jogalkotó, amire figyelemmel a szabályozás egyre inkább túlságosan kiterjedt és részletezővé vált, megbomlott a szabályozás szakmai logikai egysége.¹⁷ A Vbő. hatálybalépését követően nem fenyeget többé az a veszély, hogy az intézkedési katalógus ötletszerűvé válik – igaz, egyidejűleg a garanciális szempontok érvényesíthetősége némiképp nehezkesebb lesz, hiszen minden egyes intézkedés esetében önálló vizsgálatra van szükség az arányosság és a szükségszerűség vonatkozásában. Ez a körülmény azonban sokkal kevésbé jelent veszélyt a védekezés eredményességére, legvégső soron az ország fennmaradására, mint az esetleges hiányos és zárt szabályozás, így célszerűbb ezt felvállalni annak szem előtt tartásával, hogy a jogorvoslati lehetőséget nem szabad korlátozni, a garanciális elemeknek érvényesíthetőnek kell lenniük.

2.2. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség versus teljes eszköztár

Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatálybalépését megelőzően a különleges jogrend kihirdetése esetén az elrendelhető rendkívüli intézkedések kapcsán a jogalkotó egyfajta fokozatosságot határozott meg. Ez azt jelenti, hogy nem minden különleges jogrendi időszakban lehetett valamennyi intézkedést meghozni. Maga a Hvt2011. és a Kat. határozta meg a hat

¹⁷ Példaként hozható az egészségügyről szóló törvény Covid-19-pandémia kapcsán szükségessé vált többszöri pontosítása és a kapcsolódó különleges jogrendi rendeletek.

különféle különleges jogrend kapcsán, hogy mely rendelkezések alkalmazhatók, és melyek nem. Ezt a fajta lépcsőzetességet a Hvt2011. 64. §-a¹⁸ és a Kat. 47–51/A. §-a szabályozza.

Ezzel a gyakorlattal a Vbő. szándékoltnak szakít, amikor nem tartalmaz megkötést abban a vonatkozásban, hogy milyen fokozatossággal lehet bevezetni az intézkedéseket.

Az új megközelítést nemcsak a józan megfontolás, hanem a pandémia kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az alapvetően egészségügyi válsághelyzetnek induló kihívás kapcsán a veszélyhelyzeti intézkedési lajstrom nem volt elégséges, hiszen éppen olyan kiegészítő és támogató rendelkezések váltak szükségessé, elsődlegesen a nemzetgazdaság működőképességének fenntarthatósága érdekében, amelyet a Kat. vonatkozó szabályai korábban nem tettek lehetővé. Mindezekre figyelemmel már a Vbő. hatálybalépését megelőzően módosítani volt szükséges a Kat.-ot,¹⁹ illetve a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek ezt a megközelítést erősítették, a Vbő. pedig a módosított Kat. vonatkozó rendelkezéseit is hatályon kívül helyezve²⁰ általánosnak, valamennyi különleges jogrendre alkalmazhatónak állapítja meg az intézkedési lehetőségeket.

A rendkívül gyorsan változó biztonsági fenyegetések vonatkozásában csak valószínűsíthetjük, hogy mely intézkedésekre lehet szükség, de egyértelműen nem lehetséges a fokozatosság előzetes szabályozása, arra minden esetben önálló vizsgálatot kell lefolytatni. Álljon itt példaként egy veszélyhelyzeti szituáció, amely önmagában jellegéből adódóan értelemszerűen nem teszi eleve szükségessé a média- vagy az internetszolgáltatók működésének korlátozását, mindemellett nem kizárható olyan helyzet kialakulása,²¹ amikor ez mégis szükségessé válik, így ennek jogi lehetőségét biztosítani kell.

¹⁸ Hvt. 64. § (2) bekezdés: „A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a 65–79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

(3) A köztársasági elnök szükségállapot idején a 65. § (2) és (3) bekezdésében, a 66. §-ban, a 67. § (2) bekezdésében, a 68–71. §-ban, a 72. § (1)–(4) bekezdésében, a 73–75. §-ban, a 76. § (2) és (5) bekezdésében, a 77. §-ban, a 78. § (2)–(5) bekezdésében és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.

(4) A Kormány

a) megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás esetén a 65–66. §-ban, a 67. § (1) bekezdésében, a 68. § (4)–(5) bekezdésében, a 69–70. §-ban, a 72. §-ban, a 76. § (2) bekezdésében, a 78. § (2)–(5) bekezdésében, és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket,

b) a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket,

c) a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 69. § (1) bekezdése, a 70. § (4)–(6) bekezdése szerinti, valamint a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket a 79. § a), b), e), i) és j) pontjai kivételével,

d) terrorveszélyhelyzetben a c) pontban meghatározottakon túl a 65. § (2) bekezdés a)–e) pontjában, valamint a 70. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott intézkedéseket vezetheti be.”

¹⁹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről 353. §.

²⁰ 2022. november 1-jei hatállyal.

²¹ Ha egy nukleáris katasztrófa esetén a közösségi médiában olyanfajta demagóg és veszélyes tartalmak jelennének meg, amelyek közvetlenül is akadályozzák a védekezést, vagy pánikot keltenek, hiába van büntetőjogi eszköz az ilyen cselekmények visszaszorítására, az azonnali védekezési intézkedések eredményességét ez nem képes önmagában biztosítani. Ilyen esetekben kötelezhető lehet a szolgáltató meghatározott hivatalos tartalmak közlésére vagy egyes felhasználók működésének blokkolására, amennyiben a védekezés eredményessége más eszközzel nem biztosítható.

Az intézkedések lépcsőzésének kodifikációs szinten meg nem jelenő szigorú felsorolása mindemellett nem jelent azonnali, totális és mindenre kiterjedő, korlátok nélküli intézkedési jogot. A Vbő. alapelvi szinten is rögzíti az arányosság és a fokozatosság követelményét,²² amelyet a különleges jogrendi fejezetben kifejezetten tételes rendelkezésként is megismétel,²³ hangsúlyozva itt is a célhoz kötöttség követelményét, amely szerint az intézkedésekre csak a kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából kerülhet sor.

2.3. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – kihirdetés előtt és azt követően alkalmazható intézkedések

A különleges jogrendi intézkedések katalógusa vizsgálatának következő új eleme, hogy míg a korábbi szabályozás kevés kivétellel a különleges jogrend kihirdetésétől kezdődően biztosított lehetőséget rendkívüli intézkedésekre, az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbő. szabályozása már az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetésének kezdeményezésétől megadja az intézkedés jogát a kormány számára.

A Vbő.-t megelőző szabályozás a terrorveszélyhelyzet kezdeményezésére és megelőző védelmi helyzet kezdeményezésére vonatkozó időszakban tette lehetővé a rendkívüli intézkedések meghozatalát.²⁴ A jogalkotó szándéka az volt, hogy késlekedés nélkül lehetővé váljon egyes védekezéssel összefüggő döntések meghozatala, azonban a korábbi időszak ezt a felhatalmazást csak ebben a két nevesített helyzetben hozta meg, nem feltételezte, hogy a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése időszakában hasonlóra lenne szükség.

A Vbő. a *periculum in mora*²⁵ elvet valamennyi különleges jogrenddel összefüggésben generálissá tette. Minderre abból a megfontolásból van szükség, hogy nem praktikus egy olyan jogi rezsim fenntartása, amely a védekezés megkezdését egy más szervezettől származó közjogi aktustól teszi függővé egy olyan helyzetben, amikor az idő múlásának kifejezetten meghatározó jelentősége van a védekezés eredményességére. A kormány ezt a „megelőlegezett hatáskörét” – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából és kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.²⁶

²² Vbő. 4. §.

²³ Vbő. 80. § (3) bekezdés.

²⁴ Lásd a Hvt2011. 64. § (4) bekezdés b) és c) pontjainak rendelkezéseit.

²⁵ A késedelem veszélyes.

²⁶ Vbő. 80. § (4) bekezdés.

Ez a jogi-szakmai megközelítés nem példa nélküli a korábbi hazai alkotmányos szabályozásban sem. Már az Alkotmány 19/E. §-a szerinti helyzetben²⁷ is lehetőség volt bizonyos intézkedések megtételére a rendelkezésre álló idő rövidségére figyelemmel. Ezt a szabályt vette át az Alaptörvény a váratlan támadás tényállásának²⁸ megalkotásával. Ezekben az esetekben bár szükség van kormányzati szintű döntésre, az pusztán csak a váratlan támadás fennállásának megállapítására vonatkozik, maga a rendkívüli intézkedés már jó előre rögzített és jóváhagyott fegyveres védelmi tervben kapott helyet, amelyet azonban nem a kormány, hanem a köztársasági elnök hagyott jóvá. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a váratlan támadás tényállása már nem igényel alkotmányos szintű szabályozást, az a Hvt.-ben kapott helyet,²⁹ de a működés logikája lényegében ugyanez marad azzal az eltéréssel, hogy a módosított Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel már nem a köztársasági elnök a fegyveres védelmi terv jóváhagyója, hanem a miniszterelnök.³⁰

A különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően, de a kihirdetést megelőzően hozott intézkedések kapcsán fontos szempont annak kiemelése is, hogy amennyiben a kihirdetésről az Országgyűlés nem határoz, azok legfeljebb 60 napig maradhatnak hatályban.³¹ Amennyiben azonban az Országgyűlés olyan döntést hoz, hogy a különleges jogrend kihirdetése nem szükséges, az addig meghozott intézkedések joghatásait vizsgálni szükséges, és törvényben kell rendelkezni azok következményeiről, illetve a normál működés helyreállításáról.³²

Ez utóbbi rendelkezés rendkívüli jelentőségű, hiszen a különleges jogrend időszakában olyan, a békeidőszaki működéstől teljesen idegen intézkedések kerülhetnek be a napi működés rutinjába, amelyek szakmai és jogi következményei nem szűnnek meg

²⁷ Alkotmány 19/E. § (1) bekezdés: „Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erővel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erővel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.”

²⁸ Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés: „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erővel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erővel azonnal intézkedni köteles.” (Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt hatályos szöveg).

²⁹ 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) bekezdés: „A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erővel azonnal intézkedni köteles.”

³⁰ 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) bekezdés: „Az ország fegyveres védelmi tervét a honvédelemért felelős miniszter felterjesztése alapján a miniszterelnök hagyja jóvá.”

³¹ Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés.

³² Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés.

egy csapásra a különleges jogrend megszüntével, így ezen folyamatok további sorsát rendezni kell.³³

3. A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései

A fentiek szerint tárgyalt esetkörök kifejezetten a már kihirdetett különleges jogrendhez vagy annak Kormány általi kezdeményezéséhez kapcsolódnak. A Vbö. mindezen túl a védekezés eredményessége érdekében lehetőséget biztosít a kormány részére, hogy már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelhesse a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendeléséről. Ez a szabály az eleve rugalmas alapszabályozást, ha lehet, még operatívabbá teszi, és biztosítja az érintett szervezeti és személyi kör közvetlen felkészülését is. Természetesen, a megfelelő kiterjesztő logika alkalmazásának szükségességére figyelemmel, ez sem jelent parttalanságot, valamiféle eseménynek be kell következnie, vagy valamiféle fenyegetésnek beazonosíthatónak kell lennie ebben az időszakban is, ezeket a szervezetet érintő rendkívüli szabály sem lehet a mindennapok működésszabályozásának eszköze – arra rendelkezésre állnak a normál időszaki általános szabályozók.

4. Összegzés

Az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében a különleges jogrendi szabályozás nem csupán formailag újult meg, hanem logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítést alkalmaz. Az elmúlt időszak történései rendre igazolták, hogy a gyorsan változó világunkban a különleges jogrendi szabályrendszerek csak akkor alkalmazhatók megfelelő hatékonysággal, ha a jogi és szakmai konstrukció megfelel a kihívásoknak, legalább annyira gyors és változatos beavatkozást tesz lehetővé, mint amilyen gyorsan és változatosan a kihívások jelentkeznek, változnak. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus mindemellett nem alkalmazható parttalanul, a szükségesség és arányosság tesztjét minden esetben el kell végezni, és amennyiben más, kevésbé „drasztikus” eszközzel is lehetséges a helyzet kezelése, azt kell alkalmazni.

³³ Ezt szolgálják az úgynevezett „kivezető törvények”. Példaként álljon itt ismét a Covid-19 kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet, amikor az egyes ügyfélszolgálati és hatósági tevékenységeket a járvány hatásai miatt korlátozták, aminek eredményeként számos hatósági engedélyt hosszabbítottak meg a törvényes határidőn túlra. A veszélyhelyzet megszüntetésével ezek a tevékenységek azonnali hatállyal jogalap nélkül maradtak volna, ha nem születik erre külön szabályozás.

Irodalom- és forrásjegyzék

- DE NEGRI Laura (2021): Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 414–432. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_19
- HOFFMAN István – KÁDÁR Pál (2021): A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2.
- JAKAB András – TILL Szabolcs (2014): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-Orac.
- KÁDÁR Pál (2014): A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2(1), 5–46.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.
- NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila szerk. (2021): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet. Online: <https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4>
- SZENES Zoltán (2017): Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete. In FINSZTER GÉZA–SABJANICS István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 69–104.
- SZENTE Zoltán (2020): A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 9.
- TRÓCSÁNYI László (2021): A különleges jogrend elméleti kérdései. In NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Budapest: Mádl Ferenc Intézet, 26–36. Online: https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_1

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása
- Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről
2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

XVI. Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség a NATO és az Európai Unió viszonylatában

1. Bevezetés

Európa történelme nagyrészt az egymás ellen harcoló, majd a világ nagy részét meghódító fejedelmek, királyok és császárok története. Nincs a világon olyan hely, ahol a háborúk nagyobb számban dúltak volna, mint Európában. Az első és a második világháború pedig olyan borzalmas emlékei társadalmainknak, amelyek igen jelentős erőfeszítésekre sarkallták a kontinenst, hogy kialakítsák a nemzetek közötti vetélkedés háborútól eltérő, szabályozott formáit. Az Európai Unió országainak kapcsolatait a jog szabályozza, és az egyeztetések rendszerén keresztül garantálják biztonságukat, így nem jelentenek veszélyt egymásra.

A külső fegyveres fenyegetés elleni védelmüket alapvetően a NATO garantálja, amelynek meghatározó katonai erejét az Amerikai Egyesült Államok biztosítja. Az elmúlt évtizedben azonban több olyan, a biztonságot alapvetően érintő felismerésre kellett jutni a NATO-szövetségeseknek és az EU-nak, amely a védelem erősítését tette/teszi sürgetővé.

A hidegháború utáni öröm alapvető törvényszerűségek ismeretét szorította háttérbe, így ismételten rá kellett ébredni az erőegyensúlyra való törekvés törvényszerűségének (*balance of power*) jelentőségére. Ezen túlmenően pedig arra is, hogy az Egyesült Államok prioritása egyre inkább Ázsia,¹ mivel a világ fejlődésének jövője inkább ott dől el, mintsem Európában. Ez nem jelenti azt, hogy ne számíthatna Európa a NATO-ra és így az amerikai jelenletre – amint ezt az orosz–ukrán háború is mutatja –, de mára kétségtelenné vált, hogy átfogó, biztonsági és védelmi fejlesztésekre van szükség. Ezt számtalan fejlemény indokolja: kiemelkedően az, hogy a szövetségesek és az európai országok döntő többsége jelentősen leépítette védelmi erejét a hidegháború után, mert mintegy két évtizedig a határaiktól távol eső válságkezelésre koncentráltak; végső soron pedig az, hogy az államok közötti háború, a hibrid hadviselés formájában visszatért Európába. A háború egyszerre államok közötti totális háború (orosz–ukrán háború), katonai és nem katonai (például gazdasági, energetikai, informatikai, diplomáciai), valamint rejtett és nyílt eszközöket ötvöznek benne (dezinformáció, álhírterjesztés, irreguláris és terrorista csoportok alkalmazása).²

A hibrid hadviselés kiterjedésével elmosódnak a háború és a béke közötti határok, így a társadalmak, államok fegyveres konfliktusok nélkül is destabilizálhatók. Ennek következtében a NATO-szövetségeseknek és az Európai Unió tagállamainak egyre jelen-

¹ CSIKI–MOLNÁR–VARGA 2012: 99.

² OZAWA 2023: 6.

több erőfeszítést kell tenniük politikai, államigazgatási, gazdasági és társadalmi ellenálló képességük (rezilienciájuk) fejlesztése érdekében. E fejlesztések pedig jogi és szabályozási, strukturális, működési mechanizmusbeli, valamint kulturális dimenziókat feltételeznek – végső soron a szövetségesek és Európa vezető szerepének megőrzése érdekében. E folyamat meghatározó lépése volt Magyarországon a 2021. évi XCIII. törvény³ mint az első olyan jogszabály, amely törvényi szinten foglalkozik a biztonsági és védelmi kérdések összehangolásával, ami alapfeltétele a hatékony ellenálló képességnek, rezilienciának.

Napjainkra a NATO védelmi és elrettentő politikájának szerves részét képezi az ellenálló képesség (reziliencia) fokozása, hogy az ellenfelet eltérítse támadó szándékától, meggyőzve arról, hogy nem képes célját elérni.⁴ Jelen írás célja, hogy kötetünk azt is röviden bemutassa, miként vált a reziliencia egyfajta hívószóvá, és hozzájáruljon a kapcsolódó hazai törekvések jobb megértéséhez. Mindemellett rámutasson arra, hogy a reziliencia meghatározóan nemzeti felelősségi körbe tartozik, de a hatékony nemzeti ellenálló képesség kizárólag a NATO és az EU keretei között valósítható meg. A nyugati világ rezilienciája szempontjából pedig kiemelkedő jelentőségű a szövetséges nemzetek kohéziója, a NATO elrettentő ereje, alapfeladatainak ellátása, valamint az EU-val történő együttműködése.

2. A reziliencia kulcsfogalomává válása

A reziliencia általános értelemben, valamilyen sokkhatás, trauma, katasztrófa utáni helyreállítási képességet jelöl, de szakterületenként eltérő értelmezése és technológiai, eljárásrendi tartalma van. Különböző szakterületeken más és más korszakban kapott kiemelt figyelmet e fogalom. Így például a pszichológia és az ökológia már az 1970-es években jelentős figyelmet szentelt a rezilienciának – az előbbi a gyermekek alkalmazkodóképességére fókuszálva, az utóbbi pedig a természetes rendszerek fennmaradását helyezve a középpontba. A társadalomtudományi, humánökológiai területen inkább a 1980-as évekre lett hangsúlyos e fogalom, a közösségi ellenálló képesség előmozdítására irányuló erőfeszítések, a környezeti és személyes tényezők között zajló dinamikus kölcsönös tranzakciók megértését elemezve. A reziliencia egyre nagyobb figyelmet kapott az 1990-es években, mivel a társadalmi diszharmónia növekedése tendenciává vált⁵ – leginkább a hidegháború vége, a környezeti stressz súlyosbodása és az urbanizáció miatt. Ennek természetesen hatása volt a gyenge vagy nem működő államokat érintő nemzetközi fejlesztésekre is, mint arra az ENSZ Rio de Janeiro-i jelentése is rámutat.⁶ A fejlett, nyugati világra vonatkoztatva azonban leginkább a 2000-es évek hoztak igazi fordulatot.

³ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.

⁴ NATO 2022b.

⁵ KAPLAN 1994.

⁶ United Nations 1993.

Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001. szeptember 11-i terrortámadás⁷ után a kritikus infrastruktúra védelme és a terrorizmus elleni védelem, majd 2005-ben a súlyos károkat okozó Katrina hurrikánt⁸ követően a klímaváltozás és helyi társadalom által elindított változtatások során került a figyelem középpontjába a reziliencia. Az Európai Unió is kiemelt figyelmet kezdett fordítani a kritikus infrastruktúra védelmére⁹ és annak rezilienciájára az amerikai, de különösen a madridi (2004) és a londoni (2005) terrortámadásokat követően. Néhány évvel később a pénzügyi, majd gazdasági válság (2008) az érintett szektorokkal kapcsolatosan váltott ki hasonló hatást.¹⁰ Az egyes ágazatok (például turizmus, pénzügy, logisztika) reziliens működésének kérdései felől egyre inkább a társadalmi alrendszer (például gazdasági, politikai), majd teljes társadalmak rezilienciája felé fordult a figyelem.

Különösen érdekes volt ebből a szempontból az arab tavaszként (2010–2012) ismert folyamat, amely során a társadalmi elégedetlenség vezetett olyan sokkhatáshoz, amely az állami intézményeket és a politikai berendezkedést is megrengette. Az egyes államok rezilienciája azonban jelentős eltéréseket mutatott. A kapcsolódó kutatások rámutattak, hogy a sokkhatásoknak lehet külső vagy belső oka, valamint egy hibrid támadás részeként lehetnek mesterségesen előidézettek is, amelyek a stabilitáshoz szükséges egy vagy több elem romlásához, végül pedig összeomlásához vezethetnek. Ezen elemek bármelyikének gyengése egy másik elem eróziójához, későbbi kudarcához és a politikai rendezés összeomlásához vezethet.¹¹

A védelem és az elrettentés újragondolása tekintetében a NATO és az Európai Unió számára a Krím félsziget orosz bekebelezése (2014) vált meghatározóvá. Gyakorlatilag az első olyan esemény volt, amikor nem klasszikus háború útján, de katonai erőt felhasználva, a civil lakosságot és a helyi hatóságokat is elbizonytalanítva, a nemzetközi jogszabályokat kijátszva megváltoztatták egy európai ország határait. A hibrid hadviselés gyakorlatban való, akkor sikeresnek látszó kivitelezése jelentette egy új korszak kezdetét. Ugyanabban az évben a kelet-ukrajnai orosz szeparatizmus támogatása (politikai, katonai, gazdasági, kommunikációs eszközökkel), majd a terület befagyott konfliktusként való tartósítása pedig ezt megerősítette. Oroszország Ukrajnával szembeni fellépése a NATO és az Európai Unió szorosabb együttműködését és e szervezetek védelemmel kapcsolatos elképzeléseinek alapvető változását indította el. Ezt egyértelműen megfogalmazták 2014-ben a NATO wales-i csúcstalálkozóján.¹²

A csúcstalálkozó zárónyilatkozata kiemeli, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszió megváltoztatta a NATO európai biztonsággal kapcsolatos szemléletét. A NATO soron következő külügyminiszeri értekezletén (2015), amelyen az EU külügyi és biztonság-

⁷ TÁLAS 2002, 2006.

⁸ 2005-ben az USA történetének egyik legsúlyosabb természeti katasztrófájához az éghajlatváltozás egyértelműen hozzájárult. A Katrina hurrikán 170 milliárd dollárnyi kárt és több mint 1800 ember halálát okozta, valamint 1,2 millió embert kényszerített lakóhelyének elhagyására. Climate Signals 2021.

⁹ BOGNÁR–BONNYAI 2019; HORVÁTH 2013.

¹⁰ KISS 2009: 71–83; MOLNÁR 2012: 71–78.

¹¹ POUNDS – EL ALAM – KEIJZER 2018.

¹² NATO 2014.

politikai főképviselője is részt vett, a hibrid hadviseléssel szembeni védelem stratégiáját, valamint az EU-val és a partnerekkel történő szorosabb együttműködést határozták meg.¹³ Az együttműködés jövőbeli fejlesztését illetően pedig a reziliencia úgy jelenik meg, mint a NATO, az EU és partnereik komplementer tevékenységét igénylő fejlesztési terület.

A reziliencia fogalmának „diadala” 2016-ban teljesedett ki mind az EU, mind a NATO narratíváiban. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó Globális Stratégiája¹⁴ hangsúlyozta az államok és a társadalmak rezilienciáját Európán belül és a szomszédos régióban, valamint azt, hogy a kizárólag civil (polgári) eszközök fejlesztése és alkalmazása egyre kevésbé felel meg a változó világ valóságának. A NATO állam- és kormányfői részvételével zajlott Észak-atlanti Tanács varsói ülésének zárónyilatkozatában ugyancsak kulcsfogalomként jelent meg a reziliencia.¹⁵

Az európai ellenálló képesség megerősítésének kezdeti lépései közben a Covid-19-pandémia jelentett egy olyan sokkot a világnak, amely a reziliencia jelentőségének újabb dimenzióit tette egyértelművé. A pandémia számos már elkezdődött nemzetközi folyamatot felgyorsított. Ilyen mindenekelőtt a globális gazdasági, stratégiai átrendeződés; a politikai rendszerek közötti versengés; a demokratikus szabadságjogok korlátozása; és a technológiai fejlődés. A pandémia egyértelművé tette, hogy a határokat nem tisztelő, úgynevezett transznacionális fenyegetések és a nagyhatalmi vetélkedés időszakát éljük, valamint hogy e két jelenség felerősíti egymást.

A Covid-19-vírus terjedésének kezelése a folyamat kezdetétől egyértelműen nemzetközi együttműködést igényelt volna, de a stratégiai vetélkedés kontextusában unilaterális reakciókat eredményezett mindenekelőtt Kína és az Egyesült Államok részéről. A kínai vezetés a központi hatalom megtartására és nemzetközi helyzetének megerősítésére összpontosított a váratlanul adódott helyzetben. Az amerikai vezetés pedig a Kínával való versenyre fókuszált a nemzetközi, akár a szövetségesi együttműködés kárára is. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete éppen a nemzetközi együttműködésre való legnagyobb szükség idején lett az amerikai–kínai vetélkedés terepe.¹⁶

A pandémia kitörésekor gyorsan megváltozott nemzetközi környezetet a NATO szövetséges államainak működését is jelentősen megterhelte. A szövetséges államoknak az egészségügyi sokkhatásra adott reakciója elsőként nemzeti szinten jelentkezett, majd a nemzetközi együttműködés kétségtelen szükségessége folyamatos és egyre összetettebb egyeztetéseket, koordinációt eredményezett. A pandémia kezelésének nemzeti erőfeszítései minden esetben a biztonsági és védelmi szervezetek – így szinte azonnal a haderők – gyors alkalmazását is jelentette. Az összetett nemzetközi és nemzeti civil-katonai koordináció a reziliencia, az ellenálló képesség jelentőségének felismerésén nagyot lendített előre. A pandémia kezelése során egyre világosabbá vált, hogy a nemzetközi rendnek, a biztonságnak, a védelemnek alapvetően új jellemzői lettek. Az új

¹³ NATO 2015.

¹⁴ European Union Global Strategy 2016.

¹⁵ NATO 2016b.

¹⁶ ZOELLICK 2022.

helyzet pedig a NATO-szövetségesektől és az Európai Uniótól mind stratégiai, mind műveleti szinten jelentős és gyors alkalmazkodást várt el.

A pandémia rámutatott, hogy a világ a globalizáció révén jelentősen átalakult:

- az országok, vállalatok sokkal inkább függenek egymástól, így sok tekintetben sérülékenyebbek (például ellátási láncok);
- a technológiai fejlődés teljesen új dimenziókat nyitott meg a politika, a közigazgatás, a közszolgáltatások, a gazdaság és a hadviselés területén is (például mesterséges intelligencia);
- a hidegháború előtti ellenálló képességtől teljesen eltérőt kell napjainkban fejleszteni a határokon átvélő kockázatok, a kölcsönös függőség és az országon belüli rendszerek decentralizáltsága okán (például magánszektor szerepe).

A pandémia kitörése óta eltelt időszakban a rezilienciáról számtalan összefüggésben olvashattunk, hallhattunk a NATO-hoz kapcsolódóan. Amiben elvi konszenzus van, az az, hogy a reziliencia multiszektoriális (politikai, gazdasági, védelmi stb.), és több fogalom is kapcsolódik hozzá, amelyek bizonyos mértékig a részét képezik. Ilyen mindenekelőtt az ellenállás (*resistance*), a helyreállítás (*recovery*), az alkalmazkodás (*adaptation*) és az átalakulás (*transformation*).

3. NATO, Európai Unió, ellenálló képesség

A NATO 2016-os varsói csúcstalálkozójának zárónyilatkozata rögzíti: „A reziliencia a hiteles elrettentés és védelem, valamint a szövetség alapvető feladatai hatékony ellátásának nélkülözhetetlen alapja.” Ugyancsak kitér arra, hogy itt három kulcsfontosságú feladatkörrel van szó: a kormányzás folytonosságának, a lakosság alapvető szolgáltatásainak, valamint a nemzeti és a NATO-katonai erők folyamatos polgári támogatásának biztosításáról.¹⁷ Az ellenálló képesség tehát széles körű, átfogó tevékenységet igényel, amelyben érintett a kormányzat (minisztériumok), a haderő, a gazdaság (állami és piaci szereplők), az állampolgárok, a civil társadalom és a nemzetközi szervezetek.

Jól érzékelhető, hogy a hazai jogi, szabályozási és szervezési folyamatok ezzel a komplexitással és nemzetközi gondolkodással összhangban vannak. Közös, nemzeti és nemzetközi szinten koordinált tevékenységekre, helyzetértékelésre, képzésre, valamint gyakorlásra van szükség. A koordinált összkormányzati tevékenység nélkülözhetetlen, hiszen a fenyegetések, kihívások igen eltérők, és nincs egyetlen minisztérium, amely azt kezelni tudná. A társadalom védelmi szolidaritása egyrészt a fizikai védelemben való részvétel különböző formáit érinti,¹⁸ másrészt azonban képzést – egyben a tudatosság fejlesztését – feltételezi, hiszen az új technológiák korábban nem ismert hatékonysággal informálják felfelé az országok lakosságát. A gazdaság és így a magánszektor szereplői pedig a kritikus infrastruktúra és az alapvető szolgáltatások biztosítása tekintetében is

¹⁷ NATO 2016a.

¹⁸ Lásd például SZÉKELY–UJHÁZY 2020: 7–28.

meghatározók. Ez utóbbi azért is érdemel figyelmet, mert az elmúlt évtizedek kiszervezési (*outsourcing*) tendenciái a haderők működését nagymértékben a piactól és a civil szereplőktől tették függővé.

A védelem szempontjából kulcsfontosságú polgári erőforrások, létfontosságú infrastruktúrák sok területen a magánszektor tulajdonában, üzemeltetésében vannak. Például:

- a jelentős katonai műveletekhez szükséges katonai szállítás mintegy 90%-át a kereskedelmi szektorból bérelt vagy rekvirált polgári eszközök biztosítják;
- a védelmi célokra használt műholdas kommunikáció több mint 70%-át a kereskedelmi szektor biztosítja;
- a transzatlanti internetforgalom mintegy 90%-át – beleértve a katonai kommunikációt is – a polgári infrastruktúra által fenntartott tenger alatti optikaikábel-hálózatokon bonyolítják;
- a NATO-műveletekhez nyújtott befogadó nemzeti támogatás átlagosan mintegy 75%-át a helyi kereskedelmi infrastruktúrából és szolgáltatásokból szerzik be.¹⁹

A varsói csúcstalálkozó meghatározó volt a NATO és az Európai Unió megújuló együttműködése szempontjából is. Az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság elnöke és a NATO főtitkára közös nyilatkozatot írt alá, amely egy új típusú kapcsolat alapjait teremtetten meg:

„A közös kihívások fényében, amelyekkel most szembesülünk, fokoznunk kell erőfeszítéseinket: az együttműködés új módjaira és új szintű ambíciókra van szükségünk; mert biztonságunk összekapcsolódik; mert együttesen az eszközök széles körét tudjuk mozgósítani az előttünk álló kihívásokra való reagáláshoz; és mert az erőforrásokat a lehető leghatékonyabban kell felhasználnunk. A NATO és az Európai Unió kölcsönösen erősítik egymást. Együtt jobban tudják biztosítani a biztonságot Európában és azon túl is.”

A NATO – Európai Unió stratégiai partnerségnek hét együttműködési területét határozta meg a dokumentum, köztük az ellenálló képességet.²⁰ Ezt követően 2018-ban aláírták a második közös nyilatkozatot, amely gyors előrelépésre szólított fel négy kulcsfontosságú területen:

- a katonai mobilitás;
- a terrorizmus elleni küzdelem;
- a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fegyverekkel szembeni ellenálló képesség;
- a nők, a béke és a biztonság.²¹

A NATO és az Európai Unió tagállamai jóváhagyták az együttműködési folyamatot, és ezzel párhuzamosan nem kevesebb mint 74 cselekvési pontot határoztak meg, amelyek előrehaladásának eredményeiről rendszeres jelentést készítenek. A két intézmény

¹⁹ NATO [é. n.].

²⁰ *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* 2016.

²¹ *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* 2018.

tehat jelentős előrelépést tett a hatékonyabb együttműködés és így az ellenálló képesség fejlesztése érdekében. Rendszeres politikai párbeszéd folyik köztük, meghatározták az együttműködés területeit, valamint a műveleti együttműködés területén is jelentős fejlődést értek el (például hibrid fenyegetés, kibernetikai biztonság és védelem, katonai mobilitás).

A NATO történelmében ugyancsak új időszak kezdődött a Krím félsziget orosz bekebelezése és a kelet-ukrajnai régiók destabilizálása eredményeként. A NATO keleti szárnyát katonailag megerősítették, és a szövetség katonai vezetői a hidegháború óta először döntöttek a NATO katonai stratégiájáról (*NATO military strategy*), 2019-ben. Az új szemléletben fogant stratégia meghatározta a szövetség katonai-stratégiai célkitűzéseit és a végrehajtásukhoz szükséges módokat és eszközöket. A stratégia végrehajtását illetően megkezdődött az elrettentés és a védelem katonai koncepciójának kidolgozása (*concept for deterrence and defence of the Euro-Atlantic Area*), amelyet 2020-ban fogadtak el; valamint a katonai eszközök fejlesztése jövőképeként, a NATO-hadviselés alapkoncepciója kidolgozása (*NATO warfighting capstone concept*), amely 2021-re készült el. Ez utóbbiban a háború változó jellegével kapcsolatos öt fejlesztési irány egyikeként a rezilienciát jelölték meg. Kiemelten felhívta a figyelmet a polgári és a katonai együttműködésre, különös tekintettel az ellátási útvonalak, a kommunikáció és a társadalmak gondolkodásának befolyásolása területein.²²

Ennek megfelelően a NATO-szövetségesek kötelessége, hogy olyan rendszereket építsenek ki,²³ amelyek felfogják a zavaró behatásokat, képesek a változó környezethez igazodni (adaptálódni), miközben megtartják lényegi funkcióikat, szerkezetüket, identitásukat és kontrollmechanizmusait. A reziliencia olyan fontos kérdéssé vált, hogy sokszor a NATO fő feladatai, a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság melletti feladatként említették a 2022-es NATO-csúcstalálkozót megelőző években.

Stratégiai és politikai szinten a NATO jövőjével kapcsolatosan azonban hosszú ideig komoly viták voltak. Ez mindenki számára világossá vált az amerikai egyesült államokbeli elnökválasztásokhoz kapcsolódóan, hiszen a korábbi elnök (Donald Trump) NATO-szkepticizmusának adott hangot, míg a 2020-ban megválasztott új elnök (Joe Biden) a transzatlanti kapcsolatok erősítését határozta meg célként. Ezzel párhuzamosan a francia elnök (Emmanuel Macron) az európai stratégiai autonómia megteremtésére szólított fel. A NATO új stratégiai koncepciójának előkészítését szolgáló jelentés, a *NATO 2030: United for a New Era*²⁴ pedig nagyszámú ajánlást fogalmazott meg, és a reziliencia szinte minden létező kontextusban előfordul benne. Ugyanakkor a NATO politikai adaptációja alapkérdéseinek megválaszolása nélkül aligha történhetett lényegi előrelépés²⁵ ezek tekintetében.

A NATO brüsszeli csúcstalálkozóján (2021) az állam- és kormányfők elfogadták a NATO fejlesztésére vonatkozó döntéseket (NATO 2030), ennek keretében a reziliencia

²² TAMMEN 2021.

²³ KÁDÁR 2021: 5.

²⁴ *NATO 2030: United for a New Era* 2020.

²⁵ HARNISCH–THIES–FRIEDRICHS 2019: 221–236.

fogalma katonai és politikai értelemben is további értelmezéssel bővült.²⁶ A döntések egyértelművé tették, hogy az ellenálló képesség:

- nemzeti és kollektív felelősség is egyben;
- alapfeltétele az elrettentésnek;
- átfogó keretet biztosít a NATO három alapvető feladatához.

Éppen ezért a NATO arra törekszik, hogy integráltabb és jobban összehangolt megközelítést alkalmazzon a sebezhetőség csökkentése és annak biztosítása érdekében, hogy a haderők békében, válságban és konfliktusban is hatékonyan tudjanak működni. Ennek fontos feltétele a fenyegetésekkel kapcsolatos gyors előrejelzés, a harckészültség fokozása és a döntéshozatali rendszer átalakítása.

A kötetünkben külön is tárgyalt NATO szerinti reziliencia hét alapkövetelményhez (*baseline requirements*)²⁷ kapcsolódó nemzeti célok az ellenálló képesség operacionalizálását jelentik, vagyis meghatározzák, miként lesz mérhető a feladatok hatékony végrehajtása. A nemzeti célok és feladatok meghatározása és végrehajtása egyértelműen összkormányzati eljárásokat és működést feltételez.²⁸ Ennek keretében (a szövetséges állam- és kormányfők állásfoglalása szerint) a NATO arra számít, hogy a nemzetek az ellenálló képességgel kapcsolatos célkitűzések meghatározására, értékelésére, felülvizsgálatára és nyomon követésére terveket dolgoznak ki, amelyek adott országok esetében az európai uniós normákkal is összhangban vannak. Ez praktikusán azt jelenti, hogy az Európai Unió szabályozási mechanizmusai a NATO-rezilienciacélok megvalósítását támogatják.

A fentiekén túl, az ellenálló képesség fokozásának nyomon követését egy új, négyéves tervezési és felülvizsgálati ciklus (*planning and review cycle*) támogatja. Ezzel egy olyan eljárásrend/intézmény jön létre, amely a NATO védelmi tervezési rendszeréhez (*NATO defence planning process*) kapcsolódóan és ahhoz hasonlóan keretet biztosít az összehangoltsághoz és az elszámoltathatósághoz (1. táblázat).

1. táblázat: A NATO védelmi tervezési ciklusának egyes elemei

Fázisai: követelmények meghatározása; célok kitűzése és tervek kidolgozása; nemzeti és NATO-értékelések.
Követelménymeghatározás eszközei: NATO hét alapkövetelménye; NATO-ellenálló képességi célok; nemzeti ellenálló képességi célok.
Értékelés eszközei: NATO védelmi tervezés kérdőívére adott nemzeti válaszok; NATO ellenálló képességének értékelése; regionális polgári védelmi értékelés; nemzeti önértékelés.

Forrás: a szerző szerkesztése, NATO szakértői konzultáció alapján

Az ellenálló képesség fokozása mindenképpen igényli a nemzetközi szintű koordinációt, a jelenleginél magasabb szintű integráltságot, hiszen a biztonsági, védelmi kockázatok, fenyegetések csakúgy, mint az egyes sérülékeny rendszerek, jellemzően nem államha-

²⁶ NATO 2022c.

²⁷ NATO [é. n.].

²⁸ FARKAS 2022; KÁDÁR 2020: 3–10; KESZELY 2013: 29–69.

tárokhoz kötöttek. A NATO katonai műveletei pedig ugyancsak nemzetközi mozgást, cselekvőképességet feltételeznek. E folyamat kulcsállomásának tekinthető, hogy a NATO 2022-es csúcstalálkozóját közvetlenül megelőzően felállították a NATO Reziliencia Bizottságát.²⁹

4. A NATO új stratégiai koncepciója és a reziliencia kérdése

Hosszú előkészítő munka után harminc szövetséges ország elfogadta a NATO új stratégiai koncepcióját Madridban, 2022. június 29-én.³⁰ A stratégiai koncepció határozza meg a szövetség előtt álló biztonsági kihívásokat, valamint felvázolja a politikai és katonai feladatokat. A jelenlegi koncepció a hidegháború utáni negyedik, de az első olyan, amely kijelenti, hogy az euroatlanti térségben nincs béke, és hogy a NATO globális és egymáshoz kapcsolódó több fenyegetéssel néz szembe.³¹ Összességében tehát azt rögzíti, hogy romlik a biztonsági környezet.

Két fenyegetést nevesít ténylegesen a dokumentum: Oroszországot és a terrorizmust. Oroszországot illetően kiemeli, hogy a szövetséges államok szuverenitása és területi egysége elleni orosz támadás nem zárható ki. Valamint egyértelművé teszi, hogy a NATO Oroszország felé kialakított „párbeszéd és védelem” (*dual track approach*) politikája az Ukrajna elleni 2022. februári támadást követően nem preferált. A terrorista csoportok vonatkozásában rögzíti, hogy azok kibővítették hálózataikat, képességeiket megerősítették, és új technológiákba fektettek be, hogy növeljék hatékonyságukat. Jóllehet a terrorizmust megnevezte, mégsem tárgyalja alaposabban a dokumentum, amely vélhetően a szövetségesek (például Törökország, Spanyolország) eltérő álláspontjának köszönhető.

A NATO 2010-es stratégiai koncepciójában³² meghatározott három fő feladata a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság. A hidegháború idején az első feladat dominált, majd a 1990-es években a szövetség határain kívüli válságok jelentette kockázatok kezelése – leginkább a Balkán, a Közel-Kelet és Észak-Afrika – volt a figyelem középpontjában. A kooperatív biztonság, a partnerség nem szükségszerűen és nem elsősorban a katonai megerősítésre összpontosított, hanem hogy csökkentse az instabilitást.

Az új stratégiai koncepcióban mind a három feladat folytatása továbbra is szükségesnek látszik, de jelentős hangsúlyeltolódások vannak. Egyrészt a megnevezések valamelyest változtak, így ma a NATO fő feladatai: az elrettentés és a védelem; a válságmegelőzés és -kezelés; valamint a változatlanul maradt kooperatív biztonság. Ugyanakkor komoly változásként kezelhető, hogy minden feladat az elrettentés és a védelem feladatának rendelődik alá, vagyis a korábbi válságkezelés-központúság immár a múlté. A NATO, amely a hidegháború után jelentősen átalakult, és válságkezelő képességeit

²⁹ NATO 2022a.

³⁰ NATO 2022 *Strategic Concept* (2022).

³¹ NATO 2022 *Strategic Concept* 2022: 3.

³² NATO 2010.

erősítette a biztonsági környezet változása során, immár jelentős mértékben visszatér a létrehozásakor meghatározott fő feladathoz.

Jelentős lépés történt az elrettentés és a védelem előtérbe helyezése tekintetében, de a megközelítés alapvetően más, mint a hidegháború idején volt. A stratégiai koncepció egyrészt új módon közelíti meg a fogalmat, amikor globális figyelmet és 360 fokos megközelítésmódot említ, illetve amikor „minden potenciális ellenfél minden agressziós lehetőségét” rögzíti, és részletezi a szövetségesek védelmének főbb szempontjait.

Ugyancsak új szempontot tükröz a kereskedelmi hajózási útvonalak biztosítására való kitétel, ami már a legutóbbi évek ellátási láncaira, az euroatlanti régión túli területekre és általában a második világháború után kialakult nemzetközi intézményrendszer és szabályok szerinti működés megőrzésére is utal. Vagyis a dokumentum Oroszországot és a terrorizmust megnevezi, de ennél jóval szélesebben értelmezi a NATO feladatkörét, és egyértelműen említi Kínát a szövegben mint agresszív versenytársat. A fenyegetések, kockázatok természete nehezzé, ha nem lehetetlenné tette a szűkebb értelmezést.

Szempontunkból különösen figyelemre méltó a stratégiai koncepció 26. pontja, amely a védelem és az elrettentés fejezetébe emeli a Washingtoni Szerződés 3. paragrafusából levezetve a rezilienciát, és hangsúlyozza: „Robusztusabb, integráltabb és koherensebb megközelítést fogunk követni a biztonságunkat fenyegető katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szembeni nemzeti és szövetségi szintű ellenálló képesség kiépítésére, ami nemzeti felelősség és az Észak-atlanti Szerződés 3. cikkében gyökerező kollektív kötelezettségvállalás.”

A reziliencia tehát nem jelent meg negyedik alapfeladatként a koncepcióban – noha ennek vonatkozásában voltak törekvések. Az azonban beigazolódott, hogy a szövetség ellenálló képességének fejlesztése kiemelt kérdéskör. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete alapidokumentumának 3. cikkelye rögzíti, hogy a szövetségesek védelmi képességüket fenntartják és fejlesztik. A védelmi képességek pedig az új stratégiai koncepcióban sokkal szélesebb értelemmel bírnak, mintsem kizárólagosan a katonai képességek. A NATO védelmi feladatainak hatékony ellátása ezer szálon függ a civil infrastruktúrától, amely érzékeny a terrorista vagy éppen a hibrid támadásokra.

Kiemelendő, hogy a hibrid hadviselés nem katonai elemeinek előtérbe kerülése egyre jelentősebbé válik napjainkban, így a polgári (azon belül állami, önkormányzati, üzleti) és a katonai rendszerek sokktűrése és működőképességének gyors helyreállítása a biztonság és a védelem sürgető kérdésévé vált. E fejlemény pedig logikusan eredményezi a NATO-partnerekkel történő szorosabb együttműködést. E tekintetben a stratégiai koncepció ugyancsak egyértelműen fogalmaz és nevesíti az EU-t: „A szövetségesek elleni hibrid műveletek elérhetik a fegyveres támadás szintjét, és az Észak-atlanti Tanácsot az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkére való hivatkozásra készíthetjük. Továbbra is támogatni fogjuk partnereinket a hibrid kihívások leküzdésében, és igyekszünk maximalizálni a szinergiákat más érintett szereplőkkel, például az Európai Unióval.”

A biztonsági környezet romlása és komplexitásának növekedése a NATO szorosabb együttműködését kívánja meg a partnereivel, elsősorban az Európai Unióval, mivel az EU szabályozási tevékenysége nagymértékben szolgálja az ellenálló képesség fejlesztését.

Ennek megfelelően 2022 decemberében Az Európai Unió Tanácsa a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának megerősítéséről szóló irányelvet és ajánlást fogadott el.

Az irányelv³³ felváltja a 2008-ban elfogadottat, mert a kritikus infrastruktúra használatával végzett műveletek határokon átnyúló jellege miatt a kizárólag az egyes eszközökre vonatkozó védelmi intézkedések nem elegendők a zavarok megelőzéséhez. Eszerint a tagállamoknak stratégiát kell kidolgozniuk a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának fokozására, legalább négyévente kockázatértékelést kell végezniük, és meg kell jelölniük az alapvető szolgáltatásokat nyújtó, kritikus fontosságú szervezeteket. A nemzeti vonatkozásokon túl szabályok születtek a kiemelt európai jelentőségű, kritikus fontosságú szervezetek meghatározására is.

Az ajánlás³⁴ a kritikus infrastruktúrák rezilienciájának megerősítésére összpontosít, és intézkedéseket fogalmaz meg az alapvető ágazatokra vonatkozóan (például energia, digitális infrastruktúra, közlekedés és úrkutatás). A dokumentum három kiemelt területet fed le (felkészültség, reagálás és nemzetközi együttműködés), és felkéri a tagállamokat, hogy aktualizálják kockázatértékeléseiket, végezzék el az érintett szervezetek stressztesztjeit, prioritásként kezelve az energiaágazatot. Az irányelv felszólítja az Európai Unió tagállamait a határokon átnyúló jelentőségű kritikus infrastruktúrák zavaraira való koordinált reagálásról szóló terv készítésére, és kijelenti, hogy az EU támogatni fogja a partnerországokat rezilienciájuk fokozásában és a NATO-val e területen folytatott együttműködés megerősítésében.

A NATO és az EU együttműködésének nagyságrendi és minőségi változása szükséges, hiszen közel tízszeresére nőtt a NATO keleti szárnyára telepített katonai erők nagysága,³⁵ a NATO új katonai erő felépítése (*NATO Force Model*)³⁶ további fejlesztéseket irányoz elő ezek esetleges gyors további növelése érdekében. Mindemellett Oroszország Ukrajna elleni támadása a NATO további bővítését eredményezte – a semleges tradíciójú Finnország és Svédország felvételét kérte a NATO-ba. Finnország és Svédország csatlakozása jelentős változásokat eredményez a szövetségben.

A várakozásoknak megfelelően a NATO 2022-es csúcstalálkozóját követően újabb NATO–EU-nyilatkozatot írtak alá az együttműködés magasabb szintre emeléséről, az Oroszországgal és Kínával szembeni együttműködés fokozásáról, valamint Ukrajna támogatásáról. A nyilatkozat leghatározottabban elítéli az orosz agressziót, és kijelenti, hogy Oroszország háborúja aláássa Európa és a világ biztonságát, stabilitását, és felszólít az orosz csapatok azonnali kivonására Ukrajnából. A nyilatkozat megjegyzi, hogy az autoriter szereplők kihívást jelentenek a NATO és az EU érdekei számára.

A fokozódó stratégiai versenyben a kínai politika kihívásokat jelent, valamint a törékeny és instabil európai helyzet megfelelő terepet készített elő a stratégiai riválisok és a terrorszervezetek számára is. A nyilatkozat ismételten hangsúlyozza az USA-val való kapcsolatok fontosságát, és hogy a NATO képezi a kollektív védelem alapját az euro-

³³ Az Európai Parlament és a Tanács (E) 2022/2557 irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

³⁴ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

³⁵ NATO 2024.

³⁶ *New NATO Force Model* [é. n.].

atlanti térségben. Együttal a védelemben való erősebb európai szerepvállalás szükségességét ismételten kétségtelenné teszi. A NATO és az EU meghatározott területeken fokozza az együttműködést, többek között az ellenálló képesség, a kritikus infrastruktúrák védelme a megjelenő destruktív technológiák (*emerging disruptive technology*), a külföldi beavatkozások és az információs manipulációk területén.³⁷

Egy nappal a nyilatkozat aláírása után (2023. január 11.) a NATO és az EU bejelentette, hogy közös munkacsoportot hoz létre a reziliencia és a kritikus infrastruktúra védelme érdekében. A munkacsoport célja, hogy a két szervezet szakemberei megosszák egymással helyzetértékeléseiket, a legjobb gyakorlatokat, és kidolgozzák az ellenálló képesség javításának elveit. A munkacsoport kezdetben négy ágazatra összpontosít: energia, közlekedés, digitális infrastruktúra és úrkutatás. Ezzel a NATO–EU-együttműködés az elmúlt években és különösen az Ukrajna elleni oroszországi agressziós háború kezdete óta példátlan szintre emelkedett.

5. Összegzés

Az ellenálló képesség (reziliencia) érdekében megtett hazai lépések nemzetközi összefüggésben való értelmezése kulcsfontosságú. Ennek nyilvánvaló magyarázata az, hogy Magyarország az Európai Unió tagja és a NATO szövetséges állama. Ezen túlmenően azonban világosan kell látni, hogy jelentős történelmi változásoknak vagyunk tanúi. Napjainkban – a két- vagy többpólusúvá váló világban – egyetlen ország sem, és a NATO vagy az EU sem tudja önállóan garantálni biztonságát, védelmét. Történelmileg nem példátlan, hogy két- vagy többpólusú a világrend, de a világ soha nem volt ennyire komplex, valós időben és kölcsönösen összekapcsolt.

A föld klímájának változása, a technológia rohamtempójú fejlődése és a politikai rendszerek versengése sem ismer határokat. A változásokhoz igazodóan a reziliencia fejlesztésének tematikája fokozatosan nyert teret a fejlett világban, majd Oroszország Ukrajna elleni háborújával, a Covid-19-pandémiával és Kína határozott gazdasági, katonai erősödésével berobbant életünkbe. Mára egyértelművé vált: a hidegháború utáni negyedszázad félreértése volt, hogy a nyugati országok a határaiktól távol tudják garantálni saját biztonságukat.

Az elmúlt évtizedben ugyancsak világossá vált, hogy a biztonsági és védelmi szektor nemzeti szinten történő átfogó újraértelmezése, szabályozása és koordinálása sürgetővé vált. A nemzeti fejlesztések hatékonysága azonban meghatározó módon függ a nemzetközi szövetségi, partneri rendszerekhez igazodástól, az azokkal való összehangoltságtól. Ez kivételesen nehéz feladat, mivel Oroszország és Kína a nyugati világ által preferált jelenlegi szabályokon alapuló világrend megváltoztatását célozza. E rend minden bizonynyal változni is fog, hiszen jelenleg egyre kevésbé funkcionálnak a második világháború után kialakult rendszerek. Ugyanakkor a NATO, az EU és benne Magyarország számára

³⁷ *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization 2018.*

egzisztenciális jelentősége van annak, hogy milyen mértékben, miként változnak az erőviszonyok és így a szabályok.

Szövetségi rendszerünkben az országok között jelentős eltérések vannak, a nemzeti érdekek jelentős különbségeket mutatnak az ellenálló képesség fejlesztésének súlypontjait illetően. A szövetséges államok Oroszországtól való fizikai távolsága, gazdasági függősége, természeti változásokkal való érintettsége (például aszály, tengerszint-emelkedés), technológiai fejlettsége, innovativitása jelentős eltéréseket mutat. Ugyanakkor a NATO és az Európai Unió hosszú évtizedek alatt felhalmozott tapasztalata, felépített adaptív intézményrendszere lehetőséget biztosít minden érintett koordinált együttműködésére az ellenálló képesség fejlesztése érdekében. Az új körülményekhez való sikeres igazodáshoz nélkülözhetetlen a nemzeti ellenálló képességi tervek kialakítása és folyamatos összevetése, a tanulságok beazonosítása, az ígéretes gyakorlatok meghatározása és megosztása, valamint a finanszírozási stratégiák kialakítása. Kétségtelen, hogy a magyar nemzeti ellenálló képesség szabályozása és megszervezése jelentős előrelépést tett az elmúlt években, azonban e munka folytatása továbbra is igényli a NATO és az EU gyors tempóban fejlődő mechanizmusainak értelmezését és a folyamatokban való aktív részvételt.

Irodalom- és forrásjegyzék

- BOGNÁR Balázs – BONNYAI Tünde szerk. (2019): *Kritikus infrastruktúrák védelme I.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- CSIKI Tamás – MOLNÁR Ferenc – VARGA Gergely (2014): Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra. *Nemzet és Biztonság*, 7(4), 112–128.
- Climate Signals (2021): *Hurricane Katrina 2005*. Online: www.climatesignals.org/events/hurricane-katrina-2005
- FARKAS Ádám (2022): Az alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzási Műhelytanulmányok*, 38.
- HARNISCH, Sebastian – THIES, Cameron G. – FRIEDRICH, Gordon (2019): The Logic of Resilience in Transatlantic Relations. In FRIEDRICH, Gordon – HARNISCH, Sebastian – THIES, Cameron G. (szerk.): *The Politics of Resilience and Transatlantic Order. Enduring Crisis?* London: Routledge, 221–236. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429028847-14>
- HORVÁTH Attila szerk. (2013): *Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből*. Budapest: MHTT.
- Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* (2016). Warsaw, 2016. július 8. Online: www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* (2018). Online: www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf
- KÁDÁR Pál (2020): A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára. *Honvédségi Szemle*, 148(4), 3–10. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.4.1>
- KÁDÁR Pál (2021): A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”. *Honvédségi Szemle*, 149(2), 3–13. Online: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.2.1>
- KAPLAN, Robert D. (1994): The Coming Anarchy – How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet. *The Atlantic*, 1994. február. Online: www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/
- KESZELY László (2013): Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 29–71.
- KISS J. László (2009): A globális pénzügyi válság a geopolitikai változások tükrében. *Nemzet és Biztonság*, 2(2), 71–83.
- MOLNÁR Ferenc (2012): Kockázatok, stratégiák és a gazdasági válság. *Nemzet és Biztonság*, 5(3), 71–78.
- NATO (2014): *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO (2015): *Press Statements by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm
- NATO (2016a): *Commitment to Enhance Resilience. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

- NATO (2016b): *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
- NATO (2022a): *Deputy Secretary General Addresses NATO Resilience Symposium 2022*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/news_195051.htm?selectedLocale=en
- NATO (2022b): *Deterrence and Defence*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm
- NATO (2022c): *Strengthened Resilience Commitment*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm
- NATO (2024): *NATO's Military Presence in the East of the Alliance*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm
- NATO [é. n.]: *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- NATO 2030: *United for a New Era* (2020). Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, 2020. november 25. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf
- New NATO Force Model [é. n.]. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf
- OZAWA, Marc szerk. (2023): *War Changes Everything: Russia After Ukraine*. *NDC Research Paper*, No. 28. Online: https://kclpure.kcl.ac.uk/ws/portalfiles/portal/198803007/NDC_RP_28_2_.pdf
- POUNDS, Nick – EL ALAM, Iyad – KEIJZER, Rudolf (2018): *Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon*. In CUSUMANO, Eugenio – CORBE, Marian (szerk.): *A Civil-Military Response to Hybrid Threats*. Cham: Palgrave Macmillan, 199–232. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-60798-6_10
- SZÉKELY, Zoltán – UJHÁZY, László (2020): *Strengthening the Resilience of the Hungarian Society Using Volunteer Reserves*. *Vojenské Reflexie*, 15. Online: http://ak.aos.sk/images/dokumenty/vojenske_reflexie/22020/vojenske_reflexieXV_2-8-28.pdf
- TÁLAS Péter szerk. (2002, 2006): *Válaszok a terrorizmusra I–II*. Budapest: SVKI.
- TAMMEN, John W. Rear Admiral (2021): *NATO's Warfighting Capstone Concept: Anticipating the Changing Character of War*. *NATO Review*, 2021. július 9. Online: www.nato.int/docu/review/articles/2021/07/09/natos-warfighting-capstone-concept-anticipating-the-changing-character-of-war/index.html
- United Nations (1993): *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*. New York: United Nations. Online: [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))
- ZOELLICK, Robert B. (2022): *Before the Next Shock. How America Can Build a More Adaptive Global Economy*. *Foreign Affairs*, 2022. február 22. Online: www.foreignaffairs.com/world/next-shock

Felhasznált jogszabályok

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (E) 2022/2557 irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-51-2022-INIT/hu/pdf>

- Az Európai Unió Tanácsa (2022): *A Tanács ajánlása a kritikus infrastruktúrák rezilienciájának megerősítését célzó összehangolt uniós megközelítésről*. Brüsszel, 2022. december 9. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15623-2022-INIT/hu/pdf>
- European Union Global Strategy (2016). *Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa*. Online: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf
- NATO (2010): *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon 19th November 2010*. Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf
- NATO 2022 Strategic Concept (2022). Online: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

XVII. A védelmi biztonsági igazgatási rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére¹

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) e fejezet szerinti elemzése a címből adódóan két eltérő fókusszal is rendelkezik: megjelenik benne egyrészt a törvény végrehajtására elsődlegesen hivatott védelmi és biztonsági szervezetek működése, másrészt viszont figyelmet fordít a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer működésének áttételes hatásaira is, amelyek a kormányzat, valamint a tágabb értelemben az önálló hatalmi ágakba is sorolt intézmények távolabbi kapcsolatban álló szektorait is érintik.

A Vbő. eredetileg elfogadott törvényszövege szerint az első vizsgálati körben érdemben módosította a korábbi honvédelmi törvényt, kisebb terjedelemben a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt (Kat.), valamint minimálisan a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (Rtv.) és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt (Nbtv.). Tekintettel arra, hogy a Vbő. 5. § 18. pontja szerinti védelmi és biztonsági szervezetek körébe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tartoznak kiegészítve az Országgyűlési Őrséggel, e törvénymódosítások jelentős részben az új kategória bevezetésével hozhatók összefüggésbe. Kialakult tehát az a szabályozási mag, ahol a Vbő. a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtására elsődlegesen hivatott szervezetek körét kijelölte.

Ha a vizsgálat körébe ugyanakkor az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt (a továbbiakban: 2022. évi VII. törvény) is bevonjuk, az abban érintett, és nem elsődlegesen a honvédelmi törvény hivatkozása következtében módosult szabályozásokat vizsgáljuk, végső soron beazonosítható azon további törvények köre is, amelyeknek a Vbő. végrehajtása szempontjából jelentőségük van.

Van ugyanakkor a szabályozásoknak egy további csoportja is, amely a védelmi és biztonsági reform szempontjából elsődlegesen nem a Vbő. által meghatározott, hanem már az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében kialakuló, tehát a szabályozási környezet tágabb értelmezésébe tartozó módosítási szükségletek megjelenítését hordozza, amelybe a különleges jogrendi fogalomrendszer elemeinek felülvizsgálatával összefüggő

¹ A fejezet a 2023. május 31-i időállapotot tükrözi.

korrekciók tartoznak. E szektor annyiban mégis kapcsolódik a Vbő.-höz, hogy a különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályok meghatározása az alaptörvényi keretfeltételek végrehajtása körében a Vbő. tárgya, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság különleges jogrendi szabályozási tartalmak elbírálási rendjére vonatkozó gyakorlata éppúgy kapcsolódik a Vbő. meghatározott fejezetéhez, mint ahogyan a pénzügyi alkotmányosság különleges jogrendi sajátosságainak rögzítése is végső soron az Alkotmánybíróság által keretbe foglalt védelmi és biztonsági tárgykör.

E körben a Vbő. hatása túl is mutat a ténylegesen elvégzett kodifikációs tevékenységen: a jogrendszerre gyakorolt hatás szempontjából az alkotmánybírósági jogfejlesztés bírói jogalkotás körébe sorolható szegmensére is ki kell tekintenünk. E szempontból ugyanakkor zárójelbe tehetjük azt a vitát, amely a Vbő. szerepét az ernyő, abroncs, illetve habarcs/malter analógiákkal² jellemezve a törvény determináló szerepének szigorúságát érintette: bármilyen mélységet is tulajdonítunk ugyanis az összkormányzatisággal jellemezhető szabályozási szemléletmódnak, végső soron annak determináló szerepe a sarkalatos törvények esetében is egyértelműen kimutatható a Vbő. részleges kétharmadosága ellenére is.

A jelen fejezet mégsem vállalkozhat terjedelmi okokból a védelmi és biztonsági tevékenységek államszervezet szempontjából fennálló kapcsolódásainak teljes körű feltárására, mindössze e kapcsolatrendszer elkülöníthető szintjei példaszerű bemutatására arra is figyelemmel, hogy lezárult jogfejlődésről sem kodifikációs, sem pedig bírói jogalkalmazási értelemben nem beszélhetünk. A fejezet a különböző szabályozási csoportokba sorolható tárgykörök példáinak bemutatására törekszik annak jelzésével, hogy a védelmi és biztonsági reform fejlődése által érintett területek megjelenítése nem választható el magától a reform folyamatába épített visszacsatolásoktól.

Az első alcímben a honvédelmi és a belügyi jogalkotás által választott két eltérő szabályozási technika felvázolására törekszünk, bemutatva a közvetlenül érintett jogterületek legfontosabb változásait. Ezt követően térünk rá a védelmi és biztonsági reform azon szegmensére, ahol a Vbő. maga módosult tipikusan még a hatálybalépését megelőzően. A tágabb értelemben érintett jogterületek talán legizgalmasabb vetületeként ezt követően a riasztási rendszer újraalkotásával összefüggő módosítások példáit elemezzük. A fejezet zárásaként – az összegzést megelőzően – az Alkotmánybíróság néhány legutóbbi végzését érintve az állampénzügyi és általános alapjogi dogmatikai értelmezési keretek 2022. november 1-jét követő rögzítésének példáit mutatjuk be vázlatosan.

2. A Vbő. közvetlen kapcsolódásai

A honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) létében is a Vbő. által determinált. Ahogy arra több szerző is utalt,³ a Vbő. eredeti koncepciója szerint módosított korábbi honvédelmi törvény, a honvédelemről és a magyar honvéd-

² KÁDÁR–TILL 2022: 10–16; vs. BALOGH–TILL 2022: 10–11.

³ BALOGH–TILL 2022: 5–6; KÁDÁR 2021: 9.

ségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény nem volt fenntartható szabályozási koncepció, mivel a címében szereplő három szabályozási tárgykör közül a különleges jogrendi keretek meghatározása kizorult e törvény szabályozási rendszeréből. Mindez olyan terjedelmű és jelentőségű szabályozási koncepcióváltás, amely nem tette lehetővé a módosításokra épülő szabályozási technika felvállalását. E vonatkozásban tehát a honvédelmi és belügyi⁴ szabályozási módszertan alapvető eltérése determinált volt. Míg a tág értelemben vett rendészeti jogalkotás során elégségesnek bizonyult a szabályozásmódosítási technika a Vbö.-re történő többkörös visszacsatolás során, a honvédelmi tárgykörökben az újraszabályozással születő szöveg vált a későbbi visszacsatolások kiindulópontjává.

A jelen fejezetnek nem tárgya e két szabályozási koncepció előnyeinek és hátrányainak részletezése, mivel e vonatkozásban a megállapításokat már rögzítettük.⁵ Összegzésül annyi azért megismételhető, hogy a módosításra alapított technika legnagyobb előnye a meglévő intézmények folytonossága és a létező működési gyakorlat „kis lépések technikájával” történő finomhangolása, kimutatható ugyanakkor a technika veszélye a pontosított módosítások hiányosságai esetében.

Az új törvényre épített szabályozási megoldás előnye ezzel szemben a rendszerszintű innovációk nagyobb mértékű érvényesíthetősége. E megoldás kihívása azonban a korábban evidenciának tűnő és ezért fenntartani javasolt szabályozási elemek utólagos megkérdőjelezésének lehetősége: az „úgy szoktuk” kezdetű *business as usual* rendszerfenntartó gyakorlat egyáltalán nem érvényesülhet ilyen környezetben.

A védelmi és biztonsági reform első két szabályozási évének (2021–2022) ismeretében megállapítható, hogy a szabályozási koncepció választásától függetlenül mindkét megoldás több visszatérő korrekcióhoz vezetett, ami a koncepció időközi fejlődésén túl a folyamatba épített visszacsatolások és elsődlegesen a reformot kiváltó biztonsági környezet további változására is visszavezethető. Visszatekintve tehát sem az új törvényre alapított szabályozási megoldás, sem pedig a hatályos törvények módosításaira épített változat nem ítéltető minőségileg jobb megoldásnak: a szabályozási módszer megválasztása elsődlegesen a szabályozási keret által determinált kényszerpálya volt, amely végső soron hasonló mélységű, és mindkét esetben lényeges változásokat eredményezett.

A különleges jogrendi küszöb magasabb szintre helyezésének eredeti szabályozási célja különösen a katonai célú válságkezelés Hvt.-be épült két elemében ragadható meg. Korábban a váratlan támadás elhárítása 1994-től kezdődően önálló különleges jogrendi tényállás volt, amely később a váratlan betörés szárazföldi és légi erős altípusaként egyaránt fegyverhasználathoz kötött, békeidőszaki katonai válságkezelési feladattá vált. A megelőző védelmi helyzet pótlása ennél összetettebb szabályozási következményekkel járt a Hvt. szempontjából: a honvédelmi válsághelyzet feladatrendszerének jelentős része,

⁴ E fejezetben a „belügyi” terminológiát a 2022 tavaszán kialakított kormányzati szerkezetet megelőző rendészeti értelemben használjuk, beleértve a nemzetbiztonsági tárgyköröket, ugyanakkor a korabeli Emberi Erőforrások Minisztériuma alá rendelt egészségügyi és oktatási területeket kizárva. Utóbbiak nem védelmi és biztonsági szervezetek, azonban a Vbö. 49. § (1) bekezdése szerinti felsorolás elemeiként részt vesznek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában.

⁵ TILL 2021: 7–9; BALOGH–TILL 2022: 5–6; KÁDÁR–TILL 2022: 14–16.

beolvadva a Vbő. szerinti összehangolt védelmi tevékenységbe a felkészülési feladatok jelentős részét átveszi, ugyanakkor a hadkötelezettség hadiállapoti visszaállíthatóságával kapcsolatban a fogalomrendszer alapvető felülvizsgálata, ennek során részkötelezettségek – korábban elképzelhetetlen – békeidejű feladattá konvertálása vagy kezdeményezési időszakhoz kapcsolt megvalósulása törvényi feladatszabássá vált. E vonatkozásban a 2004-ben a hadkötelezettség előszobájaként, valamint szövetségi felkészülési feladatok megvalósulása érdekében létrehozott különleges jogrendi kategória eredeti két alapvető okcsoportja a kezelés szempontjából vált ketté.

Mindezzel együtt ugyanakkor a Vbő. által megvalósított elsődleges szabályozási korrekció inkább a Magyar Honvédség rendészeti feladatokba való fokozottabb bevonását lehetővé tevő szabályozási céllal volt beazonosítható. A korábban bírálati értelemben használt „kiképző hadsereg”, ennek részeként pedig a szűk értelmű katonai feladatok valós követelménnyé válása és ezzel összefüggésben a rendvédelmi szervek ilyen feladatokba történő bevonásának lehetősége inkább az Alaptörvény tizedik módosításától vált fókuszált területté.

Míg a Hvt. előkészítése során a hibrid kihívásokra való reagálás tűnt az elsődleges együttműködést szükségessé tevő sajátos feladatnak, az orosz–ukrán háború 2022. februári kitörését követően a megváltozott értelmű veszélyhelyzet-fogalom átértékelte a szűk értelmű katonai tevékenységek szükségességét, ezáltal közvetve a katasztrófavédelmi tevékenység polgári védelmi szegmensének fontosságát is. Az ukrajnai tapasztalatok bizonyították, hogy a honvédelem és katasztrófavédelem polgári védelmi határterületére eső és meglehetősen költségigényes óvóhely-kialakítási tevékenység az ellenálló képesség és felkészültség szempontjából alapvető túlélést biztosító szerepet kaphat ellentétben a korábbi jogtörténeti intézményként beazonosító értékeléssel. Ha a történelem visszavág, és az országok közötti háború valószínűsége értékelhető kihívás, annak kezelése korábban mellőzhetőnek vélt eszközök reaktiválását és ezek kialakítása érdekében költségek ráfordítását is igényli.

E határterületi hangsúlyeltolódási kérdésfeltevés a rendészeti és nemzetbiztonsági tevékenységek közötti határmegvonás Vbő. által felvállalt elemére is igaz. A rendészeti és a nemzetbiztonsági terület szabályozásának módszertani hasonlósága ellenére egy alapvető eltérést is hordoz tartalmi szempontból: míg a rendvédelem és ezen belül a katasztrófavédelmi tevékenység szempontjából egyértelmű a védelmi és biztonsági kontextus hatálya alá tartozás, a szűk értelemben vett nemzetbiztonsági tevékenységnek megmaradt egy sajátképi szabályozási magja, amely a védelmi és biztonsági ellenőrzések során sem érinthető, és amelyhez képest a védelmi és biztonsági érdek diszpreferált. A szűk értelemben vett felderítés, illetve elhárítás olyan tevékenységi szegmens, amelynek megismerhetőségét és annak mélységét a nemzetbiztonsági szakmai követelmények determinálják. Utóbbi legjobb példája az ellenőrzésekre vonatkozó kormányrendelet nemzetbiztonsági tevékenység ellenőrizhetőségét kizáró rendelkezése.⁶

⁶ Az Nbtv. 9. § b) pontjába beépült, a Vbő.-re kiutaló feladatelem tartalmazza a Vbő.-ben is öt alkalommal visszatérően alkalmazott, a nemzetbiztonsági érdek elsőbbségére utaló fordulatot. Lásd még a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerinti leszűrő ellenőrizhetőségi felsorolást.

Ezzel összefüggésben változatlanul fenntarthatónak tűnik az az értelmezési keret, amely szerint a Vbő. eredeti változatának módosító rendelkezései nem irányultak mélyebb korrekcióra, mint a rendvédelmi szervek fogalmának újraalkotásából eredő kapcsolódások kialakítása, a Kat.-ból átvett kötelezettség deregulációja, illetve a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása során az együttműködési kötelezettség minden oldali megjelenítése. Utóbbi körbe volt sorolható az Rtv. és az Nbtv. módosítása, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény pontosítása vagy éppen a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény új bekezdéssel történő kiegészítése.

Végző soron már a Vbő. 5. § 8. pontja szerinti fogalommeghatározás eredményezte a vám- és pénzügyőrök rendvédelmi szerv fogalom alá vonására, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok állományának kizárására irányuló kettős korrekcióját, ez azonban a Hvt. megfogalmazása során, valamint a kapcsolódó technikai módosításokkal vált hangsúlyossá. Utóbbi sorba tartozik a 2022. évi VII. törvény úthasználati díj alóli mentességi jogutódlással összefüggő szabálya, amely az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény módosítását érintő 32. alcímében végző soron a Vbő. szerinti fogalom helyett a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény továbbható fogalmának a Vám- és Pénzügyőrséggel kiegészített változatát építette be.

A Kat. egy későbbi módosítása ezek közül a korrekciók közül annyiban emelkedik ki, hogy határvonalat kellett húzni az ágazati szabályozás keretén belül kezelhető, kisebb kiterjedésű üzemzavarok, valamint a védelmi és biztonsági esemény minősítést elérő nagyobb hatású, és kormányzati eszközök igénybevételét, tárcaközi koordinációt szükségessé tevő katasztrófaesemények között. 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 e körben építette be a fokozatossági szemlélet érvényesítésével a Kat. 5. §-a szerinti definíciók közé a *kiterjedt káresemény* fogalmát a Vbő. szerinti védelmi és biztonsági események részkategóriájaként, de a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének aktiválását kiterjedtség vagy időbeliség miatt nem igénylő, így ágazati koordinációval megvalósuló összehangolt reagálásként, kiváltva a katasztrófaveszély fogalmát.

Hasonló fokozatossági szabályként értékelhető a terrorelhárítás körében az Rtv. 7/E. §-ának a Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi L. törvénnyel megvalósult kiegészítése, amely a terrorizmust elhárító szervet jelöli ki elsődleges beavatkozást irányító szervként a terrorbiztonsági eseményként összefoglalt, a terrortámadás bekövetkezésével, illetve annak jelentős veszélyével összefüggő védelmi és biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációs tevékenységének a megkezdéséig.

E két, a Vbő. hatálybalépésén részlegesen túl is nyúló fokozatossági szabály megjelenése is demonstrálja, hogy a védelmi és biztonsági esemény Vbő. 5. § 15. pontja

szerinti fogalma⁷ mennyire kiterjedt, és intézményi mérlegelést is szükségessé tevő szabály, amelynek ágazati szintű kezelése esetén is szükséges az elsődleges beavatkozó és a koordinációért felelős intézmények meghatározása.

Az összkormányzati válságkezelés kormányzati mérlegelést megengedő alsó belépő szintjének utólagos törvényi szintű differenciálásához képest ugyanakkor a Vbö. külső környezeteként, a védelmi és biztonsági reform felülvizsgált koncepcionális elemeként értékelhető a szürke zónás kormányzati válságkezelést lehatároló különleges jogrendi küszöb sorsa.

3. A Vbö. szabályozási visszacsatolásai

A Vbö. eredeti változatában úgy törekedett a szabályozás egyszerűsítésére és korszerűsítésére, hogy a korábban kapacitáshiányként azonosított területek felszámolása mellett egyértelműen rögzítse azokat az alapvető fogalmakat és alapelveket, amelyek alapján a beazonosított döntési centrumok a válság eszkalálódása nélkül képesek annak kezelésére. Ennek során az eltérő érdekek összemérése a tervezési, felkészítési és begyakorlási tevékenység kiemelt elemét képezi. A rugalmas rendszernek a reagálóképességet a jogállami követelményekhez mérten folyamatosan biztosítani kell:

„E szabályozási koncepció a mindenkor kormányzati felelősség jegyében, az intézkedési lehetőségek szükséges és arányos alkalmazhatóságára irányul annak érdekében, hogy a kormányzati reagáló képesség emelését a jogállamiság követelményével, különösen a parlamenti és alkotmánybírósági kontroll által ellenőrizhető módon biztosítsa. [...] A szabályozás fokozatossági és arányosítási elemeinek célja abban foglalható össze, hogy a többféle egyidejű kihívás kezelésére is alkalmassá tett állami válságkezelési rendszer működése biztosítsa a társadalom folyamatos működését, lehetőség szerint a különleges jogrendi szabályok bevezetése nélkül is.”⁸

Mindez voltaképpen a Nemzeti Biztonsági Stratégiáról szóló 1163/2020. (IV. 24.) Korm. határozat 142. pontjának végrehajtása, amely szerint

„[a]z állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a köz-

⁷ Vbö. 5. §: „15. védelmi és biztonsági esemény:

a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
b) katasztrófa vagy annak veszélye,
c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény,
d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;”

⁸ Honvédelmi Minisztérium 2021.

egészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári védelem szervei közötti koordinációt és együttműködést.”

Szükséges figyelemmel lennünk azonban arra, hogy a védelmi és biztonsági reform nem légtüres szabályozási térben zajlott le, így a 2022. évi választások eredményeképpen létrejött új kormányzati struktúra, valamint a horizontális reformok is alapvető módon befolyásolták a Vbő. hatálybalépésének lehetőségét. E szempontból elsődlegesen a megváltozott biztonsági környezetre kell utalnunk, amely az összkormányzati fókusz fenntartása mellett a törvény fokozatossági elvének részleges korrekcióját tette szükségessé, különösen a veszélyhelyzet küszöbszintjének ártértékelése következtében.

E vonatkozásban a szükségesség és arányosság elveit is újraértelmezték: nagyobb jelentőséget kapott a célhoz kötöttség leszűkítőbb értelmezése, így a korábbi járványkezelésre adaptált veszélyhelyzeti szabályozási rendszert a határon átható másodlagos háborús hatások kezelhetősége érdekében újra kellett gondolni. E vonatkozásban a Vbő. szerinti keretrendszer veszélyhelyzeti szabályai az Alaptörvény tizedik módosítása folytán megváltozott fogalomrendszerben érvényesültek, hogy végül a veszélyhelyzet százyolcvan napos időkerete a Vbő. 82/A. §-ába épüljön be képviselői kezdeményezésre a Vbő. veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény következtében.

Összehasonlítva a Covid-járványkezelés és az ukrán menekültek ellátását szolgáló intézkedések, főleg a különleges jogrendi eltérő költségvetési szabályok érvényesülésének gyakorlatát, a formálisan azonos intézkedések eltérő célból történő alkalmazása az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából meghatározó jelentőséget kapott.

A módosítás ugyanakkor a veszélyhelyzet szabályait a másik két különleges jogrendi feltételrendszer között egy sajátosan köztes irányába mozdította el: a mintegy fél éves időtartamú hosszabbítási felhatalmazás, különösen ismételhetősége esetén így a hosszabb tartam szempontjából hasonlítható a hadiállapot szabályaihoz, mivel ott a különleges jogrendi szabályozás hatálya a konfliktus időtartamához igazodva határozatlan időre kihirdetett lehet, ugyanakkor az Alaptörvény által determinált harmincnapos kiinduló időtartam a szabályozási vélelem kiindulópontjának a rövidebb időtartamot tételezi. Bár a háborús körülmények határon áterjedő hatásainak kezelése során a veszélyhelyzet végső soron az új fogalmi elemek beépítésével a hadiállapot tényleges előszoba-tényállásává is válhat, a határozott idejű meghosszabbítás alaptörvényi absztrakciójának törvényi szintű lehatárolása a különleges jogrend lezárásának igényét mégis erősíti.

A veszélyhelyzeti fogalom kiegészítése ugyanakkor a célhoz kötöttség pontosításán túl rendszerszinten úgy hatott vissza a Vbő. szerinti szabályozási koncepcióra, hogy szűkítette az összehangolt védelmi tevékenység mint a békeidőszaki válságkezelés összefoglalása céljából kialakított jogi kategória érvényesítésének lehetőségét: e körben a fokozatosság különleges jogrendi küszöbszintje alacsonyabbra került a 2022. november 1-jei hatálybalépés előtt.

A honvédelmi szabályozási rendszer megújításának új törvényekhez kötött szabályozási megoldása a 2022. évi ütemében lehetőséget biztosított arra, hogy a Vbő. szerinti adatkezelési szabályok, valamint az eseménykezelés intézményrendszere részletesebben szabályozott módon, illetve a fokozatosságot is lehetővé tevő megoldással lépjen hatályba.

Míg tehát a nemzetbiztonsági és rendészeti területen a módosításokra épített szabályozási megoldás eleve karakterisztikusnak tekinthető, a honvédelmi szabályozási szegmensben ez az eszköz a Vbő.-re magára visszahatva is kimutatható, ami a szűk értelmű honvédelmi tevékenység feltételezett szerepének időközi felértékelődéseként is értékelhető. A védelmi és biztonsági tevékenységek rendszerén belül a honvédelmi típusú kihívásokra való felkészülés jelentősége abból a szempontból is kimutatható, hogy a Vbő. védelmi és biztonsági feladatok költségvetési fedezetének tervezésére vonatkozó rendelkezéseihez képest Hvt.-ben is találhatóak a honvédelmi célhoz kötött tervezési és tartalékolási feladatok.

E vonatkozásban sajátos kordokumentumnak tekinthető a 2022. október 21-i *Magyar Közlöny*, amely azonos lapszámban tartalmazta a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1508/2022. (X. 21.) Korm. határozatot és a Vbő. kormányrendeleteinek jelentős részét. A Korm. határozat melléklete szerinti 2022. évi védelmi felkészítési feladatterv 4. pontja az ország védelmének és biztonságának rendszerszintű fejlesztésével összefüggésben tartalmazta a védelmi és biztonsági igazgatás megújításának feladatát, a kormányzati szintű összehangolás különleges jogrendre és válságkezelési feladatokra irányuló szakmai ajánlásai előkészítését a Miniszterelnöki Kormányiroda koordinációja mellett, valamint a különleges jogrendi intézkedések előkészítése során a 2022. november 1-jén megújuló szabályozási rendszer által szükségessé tett követelmények megjelenítését. A Korm. határozat további részeiben is kimutatható a válságkezelési intézkedések katonai és polgári szakértelmet igénylő szegmensei vonatkozásában az együttműködési kötelezettség hangsúlyozása, amely a hibrid fenyegetések elleni védelem körében a közös begyakorlása feladatát is tartalmazta.

Mindezek alapján a védelmi és biztonsági reform hatálybalépése időpontjában a reform fő célkitűzéseként az összkormányzatiság mellett a védelmi és biztonsági kontextus bevezetésén túl a védelmi és biztonsági szervezetek együttműködésének kétirányúvá tétele is rögzíthető: már nemcsak a Magyar Honvédség bevonása a cél a katasztrófavédelmi és a tágabb értelmű rendészeti kihívások kezelésébe, hanem ezeknek a katonai feladatok ellátását biztosító alapeladatokra tekintettel lehet csak megvalósulniuk. A megváltozott biztonsági környezet értékeléséből adódóan ugyanakkor nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a szűk értelemben vett katonai feladatok ellátása napirendre kerülhet, amely a rendvédelmi szervek együttműködését, a Magyar Honvédséget támogató szerepét eredményezi.

E kihívások ráadásul folyamatos újraértékelését igényelnek, amelynek során a késedelem nélküli reagálás követelménye az összkormányzati mérlegelés és felkészültség alapvető szempontjává válik. Az állami működés folyamatossága olyan alapvető elvárás, amely a NATO nemzeti ellenálló képességi követelményeinek⁹ való megfelelésen túl

⁹ A Vbő. 42. § (1) bekezdése szerinti nemzeti ellenálló képességi követelményekhez képest a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 12. §-a a polgári felkészültség, mint az 1. § 4. pontja szerint a katonai műveletek polgári képességekkel történő támogatására hivatott fogalom részeként tesz kísérletet a védelmi és biztonsági kontextus honvédelmi értelmezési tartományainak szektorális meghatározására a Magyar Honvédség és a szövetséges fegyveres erők ellátása és biztosítása érdekében.

az állam és ezáltal a társadalom túlélőképességének elsődleges eszköze. Az e szabályozási célkitűzés végrehajtását elsődlegesen megvalósító 2022. évi VII. törvény értékelését megelőzően ugyanakkor célszerű felhívni a figyelmet a Vbö. azon módosításaira, amelyek a reformfolyamatban kimutatható folyamatos visszacsatolások bizonyítékai is egyben.

A Vbö. eredeti módosító rendelkezései közül kiemelésre méltó az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosítása, illetve a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény kiegészítése. E két törvény közös eleme, hogy az együttműködés körébe bevonja a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét. Utóbbi e szabályozás fázisában még nem volt ismert, mivel a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet csak 2022. október 1-jén, tehát a védelmi és biztonsági reform felgyorsítását előirányzó alaptörvény-módosítás hatálybalépési időpontjának ismertté válását követően konkretizálódott.

Összehasonlítva a kormányrendelet eredeti szövegét a védelmi és biztonsági reform fordulónapja után hatályos változattal megállapítható, hogy a reform szakmai folyamatának koordinációja, ennek körében a szervezet megalapítása, az ágazati javaslatok összehangolása, a felkészítés körében megvalósított tevékenység, valamint az igazgatási felkészítés váltak olyan kiemelt feladatokká, amelyek végrehajtása már a Vbö. hatálybalépését megelőzően megkezdődött. Ennek következtében a Védelmi Igazgatási Hivatal a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként úgy folytathatta 2022. november 1-jétől tevékenységét, hogy a Vbö. 52. §-ában felsorolt¹⁰ tevékenységek egy részének ellátása addigra már folyamatban volt. Az egyébként nyitott feladatrendszeri felsorolás két pontja ugyanakkor nem az eredetileg elfogadott normaszöveg, mivel a honvédelmi szabályozások felülvizsgálatához kapcsolódva a Vbö. két nagyobb terjedelmű korrekciója

¹⁰ Vbö. 52. §: „A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

- a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,
- b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,
- c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,
- d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,
- e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,
- f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,
- g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,
- h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,
- i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,
- j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint
- k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.”

is megvalósult 2022-ben: a 2022. évi VII. törvény 111. § (2) pontja szerint államszervezeti összevonás miatt felülvizsgált *i)* pont a hatálybalépés időpontjára beépülhetett, a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXIII. törvény által finomhangolt *c)* pont azonban csak 2023. január 1-jén módosult. Utóbbi korrekció lényege a nemzeti eseménykezelő központ kialakítása körében tartalmi mérlegelési és kiépítési fokozatossági megoldások beépítése.

Azzal azonban, hogy a védelmi és biztonsági reform fordulónapja az eredetileg kitűzött 2023. július 1-jét megelőzően beállt, önmagában is szükségessé vált a Vbő. módosítása. Technikai értelemben sorolható ide a Vbő. honvédelmi törvényre irányuló hivatkozásainak felülvizsgálata, amely a honvédelmi törvény újraszabályozásából eredő automatizmus. Ezen túlmenően azonban ki kell emelnünk a védelmi és biztonsági adatkezelésre vonatkozó szabályok részletesebb törvényi megjelenítését, valamint a felhatalmazó rendelkezések felülvizsgálatát.

Utóbbi körben a módosítás a korábbi szabályozási felhatalmazási felsorolást gyűjtőfogalmak köré rendezte, valamint pótolta az összehangolt védelmi tevékenység hatálybaléptetését lehetővé tevő feltételes törvényi felhatalmazást. Azzal ugyanis, hogy az összehangolt védelmi tevékenység bevezetése során a különleges jogrendi korlátozásokkal összevethető tárgykörökben szabályozási beavatkozást kívánt a törvényalkotó lehetővé tenni, olyan szabályozási szükséglet állt elő, amely ellentétben a különleges jogrendi intézkedések bevezetésére vonatkozó alaptörvényi felhatalmazással, önálló törvényi felhatalmazást tesz a bevezethetőség érdekében szükségessé. A védelmi és biztonsági események kezelését az eszkálcio veszélye nélkül célzó kormányzati intézkedések tárgyköreinek törvényi rögzítése mellett így szükségessé vált egy önálló jogalkotási felhatalmazás is.

E szempontból tehát formálisan is elvált a különleges jogrendi fejezet szerinti keretrendszer érvényesítése az összkormányzati válságkezelés intézményétől. Bár az elsődleges elhatárolási ismerv az alapvető jogok korlátozhatatlansága, a kihívások elhárítása és a felkészülés körébe tartozó kormányzati intézkedések lényegi módon térnek el a béke időszakára szabályozott általános államszervezeti működési rendtől. A keretek rögzítésén túl a bevezethetőség érdekében a bevezetés konkrét módját is törvényi szinten kellett szabályozni.

Ezzel vált zárttá a szürke zónás kihívások kezelésére irányuló intézményrendszer. Ezzel összefüggésben ugyanakkor a kapcsolódó rendeleti szabályozások előkészítése során figyelemmel kellett arra is lenni, hogy az állami reagálóképesség kiépítése nemcsak szabályozási, hanem intézményépítési kérdés is egyben, ahol a Vbő. céltételezése egy lépésben, különösen a hatálybalépés gyorsítását követően nem volt végrehajtható. A szabályozó tehát az addigi előkészítési lépéseket a végrehajthatóság szempontjából mérlegelve újrafogalmazta a megvalósítás módját és időhorizontját.

A nemzeti eseménykezelő képesség kialakítása többlépcsős folyamatként lett meghatározva. Változatlan cél maradt tehát a stabil szervezeti keretek kialakítása a rendkívüli helyzetek kezelése érdekében, azonban a korábban a helyi, ágazati és összkormányzati szintű válságkezelés fokozatossági követelménye az intézményrendszer kialakítása szempontjából időben is differenciálódott. A többlépcsős folyamat végeredményeként

ugyanakkor a rendkívüli helyzetek kezelésére hivatott stabil szervezeti keretek kialakítása a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációja mellett változatlan feladat maradt, azonban a társadalom szélesebb körű bevonására irányuló cél mellett ez is csak hosszabb távon megvalósítható reformelemmé vált.

4. A kommunikáció kiemelt jelentősége: a riasztási rendszerek megújítása

A különböző szabályozások kapcsolódásainak eltérő funkcionális és rendszerszintű hangsúlyainak talán leginkább plasztikus példája a riasztási rendszerek megújítása. A védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer kialakítása a Vbő. 71. §-a szerinti általános rendszerleírás alapján állami és lakossági szintre osztható intézményi és eljárásrend, amely a 19. § szerinti bejelentéskezeléshez is kapcsolódva egyrészt az állami reagálást megalapozó intézményrendszer, másrészt viszont a potenciálisan érintett, veszélyeztetett állampolgárok kiértékelésének eszköze. A rendszer döntéshozatali és működési rendjének meghatározására irányuló 46. § (1) bekezdésének *n)* pontja szerinti kormányzat címzett feladatszabáson túl ugyanakkor a Vbő. további szabályozási elemet nem tartalmaz, ideértve a végrehajtási rendeleti felhatalmazás hiányát is.¹¹

Eredendő honvédelmi felhatalmazási tárgykör ezzel szemben a légiriasztás, amely a Hvt. 110. § (1) bekezdés 3. pontja szerinti kormányrendeleti felhatalmazásként annyiban kapcsolódik a törvény tartalmi rendelkezéseihez, hogy rögzíti:

- a 10. §-ban a riasztórendszerek működőképességével összefüggő feladatokat;
- a 11. § (2) és (3) bekezdése alapján a Vbő. 49. § (1) bekezdése szerint éríndhetők közreműködők lakossági tájékoztatási és riasztási szerepét;
- a 45. § (1) bekezdés *a)* pontjában a fegyveres összeütközések időszakára a polgári védelmi feladatok megváltozott preferencia-sorrendjében elsődleges feladatként, valamint
- a 107. § (4) bekezdés alapján honvédelmi válsághelyzeti kormányzati intézkedésként az állampolgárokat is érintő riasztási fokozat lehetőségét.

Mivel a váratlan támadás elhárítása a Hvt. 3. § 6. pontja szerint fegyveres összeütközés időszakának minősül, így a 45. § a hadiállapoton túl erre a keretrendszerre is érvényesül.

A rendszer a 45. § (1) bekezdése szerinti, katasztrófavédelmi feladatokhoz képest történő elkülönítés alapján értelemszerűen kapcsolatban áll a katasztrófavédelmi riasztási alrendszerrel is, bár az eszközrendszer átfedése mellett az aktiválás célja eredendően elkülönül, mint azt egyébként a Kat. 3. § 15. pontja osztályozza is. Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a terrorfenyegetettség miatti riasztás az Rtv.-ben önállóan nem szabályozott kérdés. 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

¹¹ E tárgykörre kifejezett Vbő.-felhatalmazás a Vbő. 83. §-ának leszűkítő felülvizsgálatát megelőzően sem létezett. Az eredeti felsorolás elemzését lásd: KÁDÁR 2022: 16–17.

célú módosításáról szóló 2021. évi CXLII. törvény módosította a Vbő. hatálybalépésével összefüggésben a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt, beemelve a médiaszolgáltatók különleges jogrend és váratlan támadás időszakára vonatkozó tájékoztatási kötelezettségét, illetve a 2022. évi VII. törvény az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításával az e körbe tartozó szerveket is a különleges jogrendi, összehangolt védelmi tevékenységgel, illetve váratlan támadással összefüggő felkészülési feladatok körébe vonta.

Praktikus módon így a szirénarendszerek, az elektronikus médiaszolgáltatók és az internetes hírszolgáltatók olyan komplex rendszere lett a kiértesítési és riasztási feladatokban érintett, amely már az egyes alrendszerek esetleges kiesése esetén is alkalmas a riasztásra. A riasztás védelmi és biztonsági célja ugyanakkor – szemben a légiriasztás és katasztrófariasztás közvetlen kiemelésével, valamint a terrorfenyegetettség miatti riasztás látens jelenlétével – törvényi szinten lezáratlan kérdés maradt.

Kormányrendeleti szinten mindezt a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet IX. fejezetében a légiriasztás intézményrendszere köré szervezve katasztrófavédelmi és terrorriasztási szempontból is a célok szerint differenciálva részletesen szabályozta. Ehhez illeszkedik az elektronikus hírközlés védelmi és biztonsági célú felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek ezzel összefüggő feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról szóló 136/2023. (IV. 20.) Korm. rendelet, amely az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény felhatalmazásának tesz eleget a riasztásra való felkészítés és felkészülés feladatrendszerét összehangolva. E rendelet 1. § szerinti értelmező rendelkezésének sajátossága, hogy csak a törvényi szinten nevesített katasztrófariasztást különíti el a légiriasztástól, indirekt módon utóbbi körbe sorolva a terrorelhárítási célú riasztást is. Utóbbi terület alapvető szabályainak törvényi meghatározása azonban jelenleg még hiányzóan tekinthető.

Mint azt a riasztási rendszer kapcsolódási pontjainak felvázolása is mutatja, a védelmi és biztonsági kontextus eredendő honvédelmi kapcsolódásai, valamint a Covid-19, majd a szomszédos országból áttérjedő okú katasztrófavédelmi tapasztalatok alapján folytatott szabályozási tevékenység zárt rendszeréhez képest a rendészeti és nemzetbiztonsági területek elhatárolása által is érintett belbiztonsági tevékenység esetében merülhetnek fel további szabályozási szükségletek.

5. Az Alkotmánybíróság szerepe a keretrendszer kialakításában

Azzal, hogy a védelmi és biztonsági reform bevezetésének jogalkotási szakaszában folyamatosan hangoztatott kormányzati célkitűzés maradt a jogállamisági elvárásoknak való megfelelés követelménye, a különleges jogrendi szabályrendszert abban a kontextusban mérlegelték, hogy a védelmi és biztonsági reform céljaiban egyet nem értő környezet, illetve a reform bevezetésével egybeeső veszélyhelyzet intézkedéseivel érintett ellenérdekelt felek folyamatos kihívások elé állítják az egyes korlátozó intézményeket.

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő hatását több tanulmány már külön értékelte a veszélyhelyzeti kontextusban. Csink Lóránt professzor és a jelen fejezet szerzője által írt tanulmányok konklúziójaként¹² megállapítható, hogy a különleges jogrendi dogmatika kialakítása során az Alkotmánybíróság együttműködő szerepben lépett fel, egyértelműsítve az alapjogi korlátozások elbírálásának szempontrendszerét, valamint a pénzügyi alkotmányosság különleges jogrendi érvényesülésének eltérő elemeit.

E két követelményrendszer legutóbbi összefoglalása az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet ellen benyújtott panasz ügyében a 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben¹³ mutatható ki. A panasz tartalmi visszautasítását eredményező ötfős tanácsi végzés sajátossága, hogy olyan pénzügyi kötelezettség bevezetését értékelte, amelynek hatályosulása a védelmi és biztonsági reform fordulónapját megelőzően kezdődött, azonban annak tartalma lényegében az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítását követő időszakban is fennmaradt.

Míg tehát a Covid-19-válságkezelés időszakában kialakított alkotmánybírósági dogmatika összehangolta az alapjogi korlátozások alaptörvényi és törvényi szintű keretrendszerét, megállapítva, hogy a törvényi szabályok nem eredményeznek önálló mérlegelés során figyelembe veendő kritériumrendszert az alaptörvényi követelményeken túl, ezáltal a pénzügyi alkotmányosság értelmezésére került sor a nem törvényi szinten bevezetett fizetési kötelezettségek elbírálhatósági feltételrendszerének rögzítésével.

Az Alkotmánybíróság ennek során az Alaptörvény hatáskörét korlátozó szabályának értékelése körében egy hatlépcsős értékelési rendszert alakított ki: ennek során elkülönítve a [41] pontban

- az államadósság-mérték feltételét;
- az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)–e)* pontja szerinti hatáskörök alá tartozást eljárástípus feltételeként;
- a tárgyköri feltételt a klazula hatálya szempontjából;
- a jogforrási feltételt (törvényi státus);
- az alapjogi kivételek feltételét, ahol az Alkotmánybíróság mégis eljárhat;
- végül a közjogi érvénytelenségi kivételt, az alaptörvényi szintű eljárási szabály megsértése esetén.

Ennek során az első négy feltétel mindegyikének teljesülése az érdemi elbírálás kiinduló feltétele, ha az utolsó két feltétel valamelyike megvalósul.

A végzés [55] pontja rögzíti a különleges jogrendi rendelet elkülönítését a normál jogrendben alkotható kormányrendeletektől, ahol a megnevezés ugyan nem tér el, de a rendelet bevezető részének egyértelműen utalnia kell a különleges jogrendi minőséget megalapozó alaptörvényi felhatalmazásra. A végzés [56] pontja megállapítja, hogy

„az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése – illetőleg 2022. november 1. napja óta az 53. cikk (1) bekezdése – miatt a különleges jogrend időszakában – kivételesen – nem úgy érvényesül a jogfor-

¹² TILL 2022b: 63–94. TILL 2022a; és CSINK [é. n.].

¹³ Az Alkotmánybíróság 3214/2023. (V. 5.) AB végzése alkotmányjogi panasz visszautasításáról.

rési hierarchia, ahogyan a rendes jogrendben. A veszélyhelyzet időszakában a különleges jogrendi felhatalmazás alapján született olyan kormányrendelet, amely egyébként törvényi szabályozás körébe tartozó jogviszonyokat érint, quasi törvényi szintű jogforrás”,

amelynek elbírálhatósága az alaptörvényi hatásköri kivétel szempontjából alkotmánybíróági kontroll alá vonható.

Az alkotmánybíróági végzés újdonsága tehát annyiból emelhető ki, hogy standardizálta a különleges jogrendi kötelezettségek bevezetésével összefüggésben az eljárásrendet, valamint meghatározta a különleges jogrendi rendeletek jogforrási helyét, utóbbiakat mintegy beazonosítva a törvényi szinttel. A végzés sajátossága, hogy annak meghozatalában tanácsvezető alkotmánybíróként részt vett Sulyok Tamás, az Alkotmánybírószág elnöke is, aki egy korábbi párhuzamos indokolásában a Büntető Törvénykönyv vonatkozásában a *nullum crimen sine lege* elvének abszolutizálásával megkérdőjelezte a különleges jogrendi szabályozás során a büntető anyagi szabályok kormányrendeleti szintű módosíthatóságát.¹⁴

Utóbbi vita kiemelése az extraprofitadót érintő végzés fényében azért is szükséges, mert az Alkotmánybírószág e döntésében is megerősítette az Alaptörvény kötelező értelmezésére irányuló kizárólagos jogkörét. Mindez különösen az Alaptörvény tizedik módosításához fűzött előterjesztői indokolás figyelembevételével eredményez látszólagos vitát az Alkotmánybírószág és az alkotmányozó hatalom között, mivel utóbbi indokolásban is megnyilvánuló szabályozói akarata végső soron az Alkotmánybírószágot is orientálja, még ha az az Alkotmánybírószág alapjogi tesztjének különleges jogrendi elvárásait részlegesen eltérő módon kanonizálta is.¹⁵ E vonatkozásban tehát az alkotmányos párbeszéd nemzeti szintje a teleologikus jogértelmezés körében ugyanúgy elemezhető értelmezési tartománnyá válik, mint a nemzeti alkotmányosság és az uniós alkotmányozás viszonyrendszerének leírása körében bevett értékelési dimenzió.

6. Összegzés

A védelmi és biztonsági reform az Alaptörvény kilencedik módosításával kezdődött, alapvető keretrendszerét a Vbő. elfogadása során nyerte el, azonban a kapcsolódó jogalkotási és jogalkalmazási tevékenység során folyamatosan fejlődik. Ennek megfelelően valószínűsíthető, hogy különösen az eseménykezelés intézményrendszerének kiépítése, valamint az egyes különleges jogrendhez vagy összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolódó korlátozó intézkedések bevezetésével összefüggésben a szabályrendszer alkotmányos keretrendszere tovább fejlődik, kialakítva az alkotmányos dogmatika sajátos időszakokra vonatkozó követelményrendszerét és kereteit.

A védelmi és biztonsági reform elmúlt éveinek sajátossága, hogy a különleges jogrendi jogkorlátozások és a rendszer kereteinek fejlesztése párhuzamosan zajlott, bár

¹⁴ Lásd a 3325/2022. (VII. 21.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolást. Kiemelését lásd: TILL 2022a: 40–43.

¹⁵ Elemzését lásd: TILL 2022a: 53–57.

a tankönyvi elvárások szerint nem optimális a rendszerfejlesztés és -alkalmazás egyidejűsége. Mindez ugyanakkor olyan történeti sajátosság, amely a megváltozott biztonsági kihívások kezelése körében az állami/nemzeti ellenálló képesség fogalomrendszeréhez köthető és annak elfogadása esetén visszaigazolható egyedi történelmi tapasztalat. Megítélésünk szerint a Vbő. a hatálybalépése óta eltelt mintegy fél év során olyan mélységű változásokat eredményezett a jogrendszerben, amelyek jelentősen hozzájárultak az azokat megelőző elméleti viták következtetéseinek konszolidációjához és egy működőképesebb államigazgatási intézményrendszer kialakításához.

Ebből a szempontból a Vbő. nem mellőzhető együttműködési követelménye az az alapvető elvárás, amely a szükségességi és arányossági mérlegelés kiindulópontját biztosítja. A védelmi és biztonsági reform szabályozási hipotézise szerint ugyanis a jogállamisági követelményeknek való megfelelés nem eredményezheti az állami működőképtenség lehetőségét: az állam célja végső soron a társadalom külső és belső biztonságának és folyamatos működésének biztosítása, amelyhez képest a szabályozás minősége nem kizárólag a jogdogmatikai elvárásoknak való megfelelés szempontjából, hanem a funkciók biztosítottsága szempontjából is értékelhető. A védelmi és biztonsági reform hozzáadott értéke elsődlegesen az utóbbi szempontból ragadható meg.

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*, 29.
- CSINK Lóránt (2022): Alapjogok a különleges jogrend idején. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 6.
- CSINK Lóránt [é. n.]: *A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése*. Kézirat, megjelenés alatt.
- Honvédelmi Minisztérium (2021): Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. *Honvédelem.hu*, 2021. május 8. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html>
- KÁDÁR Pál (2021): A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 11.
- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 8.
- KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 21.
- TILL Szabolcs (2021): Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 19.
- TILL Szabolcs (2022a): Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend. *Katonai Jogi és Hadijog Szemle*, 10(3), 5–63.
- TILL Szabolcs (2022b): *Különleges jogrend 2020–2023*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság.

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2011. évi XCIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

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 Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról
2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról
2022. évi L. törvény Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról
2022. évi LXIII. törvény a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról
- 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet az extraprofit adóról
- 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet Védelmi Igazgatási Hivatalról
- 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről
- 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény végrehajtásáról
- 136/2023. (IV. 20.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlés védelmi és biztonsági célú felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek ezzel összefüggő feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról
- 1163/2020. (IV. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 1508/2022. (X. 21.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről
- 3325/2022. (VII. 21.) AB végzés eljárás megszüntetéséről
- 3214/2023. (V. 5.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Vákát

Válságoktól terhes világban élünk. A védelmi és biztonsági szabályozás új kihívásokkal néz szembe a Föld valamennyi országában. A múlt század válságkezelési tapasztalatai nyomán kialakított hazai védekezés jogi eszközrendszere a 2000-es évek második dekádjára elavult, egyes elemei kifejezetten alkalmatlanná váltak a 21. századi kihívások kezelésére.

Ezen felismerés birtokában 2020-ban megkezdődött a hazai védelmi és biztonsági szabályozás teljes megújítását célzó reform, amelynek központi eleme az Alaptörvény kilencedik módosítása és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény elfogadása volt.

Kötetünk bemutatja az összkormányzati megközelítést és a nemzeti ellenálló képességet fókuszba helyező új hazai védelmi és biztonsági szabályozás alapvetéseit, kitekintést kínál más államok különleges jogrendi szabályaira, rávilágít a reformfolyamat történeti előzményeire, majd fejezetről fejezetre haladva tételesen ismerteti a törvény szakmai elemeit. Olyan új jogintézményekkel is megismerkedhetünk, mint az összehangolt védelmi tevékenység, a nemzeti ellenálló képesség törvényi katalógusa vagy a védelmi és biztonsági bírság.

A szerzők nem csupán általános ismeretek átadását célozták meg munkájukkal, hanem az új rendszer elemeinek magyarázatát, megértését segítő „kvázi kommentár” összeállítására törekedtek, amely nemcsak az oktatásban és a gyakorlatban használható, de érdekes lehet a szakterület iránt érdeklődő „civilék” számára is.

