

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 meghaladottá 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

Mindezekben 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, javaslataikkal 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 beszélhetünk 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.