

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 fegyverhasználatához 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 biztosítania kell:

„E szabályozási koncepció a mindenkori 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 érinthesz 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 alkotmánybírósági kontroll alá vonható.

Az alkotmánybírósági 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 Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom között, mivel utóbbi indokolásban is megnyilvánuló szabályozói akarata végső soron az Alkotmánybíróságot is orientálja, még ha az az Alkotmánybíróság 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