

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI REFORM ELSŐ IDŐSZAKI TAPASZTALATAI

és de lege ferenda javaslatok

Szerkesztette:

Farkas Ádám és Kádár Pál



A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI REFORM ELSŐ IDŐSZAKI TAPASZTALATAI ÉS DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

SZERKESZTETTE:
FARKAS ÁDÁM – KÁDÁR PÁL

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI REFORM ELSŐ IDŐSZAKI TAPASZTALATAI ÉS DE LEGE FERENDA JAVASLATOK

SZERKESZTETTE:
FARKAS ÁDÁM – KÁDÁR PÁL



NEMZETI KÖSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI KUTATÓMŰHELY
BUDAPEST, 2025.

A védelmi és biztonsági reform első időszaki tapasztalatai és de lege ferenda javaslatok

Szerkesztette:

Farkas Ádám – Kádár Pál

Szerzők:

Balogh András József

Farkas Ádám

Till Szabolcs Péter

Kádár Pál

Keszely László

Kiadja:

Nemzeti Közszerológálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani
Kutatóműhely

Kiadó képviselője:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadás helye és ideje:

2025, Budapest, Magyarország.

A kéziratok a Nemzeti Közszerológálati Egyetemen 2022 és 2024 között megvalósított TKP2021-NVA-16 számú projekt keretében készültek és a projektidőszak témával kapcsolatos megállapításait tükrözik már megjelent tanulmányok együttes közlésével.

A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NVA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

A borító mesterséges intelligencia alkalmazásával készült.

ISBN 978-963-498-683-6

© Szerzők

© Nemzeti Közszerológálati Egyetem



NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

AZ NKFI ALAPBÓL

TARTALOM

Előszó	7
Balogh András József – Till Szabolcs: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán	9
1. A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz	9
2. Az egyes honvédelmi törvények szabályozási tartalom szerinti határmegvonása	11
3. A védelmi képességek összehangolása a honvédelmi ágazaton belül	17
4. Az új Hvt. szerkezetét meghatározó további kérdések	25
5. A HM és a HVK integrációjának megbontása és a bürokráciacsökkentés összefüggése	30
6. Záró gondolatok	41
7. Felhasznált irodalom	41
Keszely László: A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok I.	46
1. A védelmi és biztonsági igazgatás helye a közigazgatás rendszerében	46
2. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszertani meghatározása az ágazati minisztérium szemszögéből	49
3. Az alaprendeltetés szerinti feladatok és a védelmi feladatok relációja az ágazati minisztériumban	51
4. Összegzés, lehetséges fejlesztési irányok	57
5. Felhasznált források	58
Keszely László: A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok II.	60
1. Bevezetés	60
2. Az ágazati válságkezelési rendszer struktúrája	61
3. Az ágazati válságkezelési rendszer eljárásrendje	66
4. Az ágazati válságkezelési rendszer kialakítására tett összegzett javaslatok	68
5. Felhasznált irodalom	68
Till Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági szabályozási reform különleges jogrendi működési tapasztalatai, az alkotmányos szintű szabályozás fejlesztésének lehetséges irányai	70
1. A vizsgálat céljai	70
2. A vizsgálati kérdések	70
3. Összegzés	86
4. Felhasznált irodalom	87
Till Szabolcs Péter: A Magyar Honvédség feladatrendszerének újra-szabályozása az új honvédelmi törvény tükrében	89
1. A honvédelmi törvény 59. §-a szerinti feladatrendszer szabályozási logikája	90
2. Az egységesítés további lehetséges szegmensei	95
3. Következtetések és javaslatok	97
Kádár Pál: A nemzeti ellenálló képesség hazai fejlesztésének perspektívái	99
1. A kormányzati szolgáltatások folytonossága fejlesztésének perspektívája	99
2. Az energiaellátó rendszer ellenálló képességének perspektívái	102
3. Ellenőrizetlen tömegek mozgása	103
4. Az élelmiszer és a víz ellátás biztosításának folytonossága	104
5. Tömeges sérülések kezelésének képessége	104
6. Polgári kommunikáció működésének folytonossága	105

7. A közlekedési rendszer ellenálló képessége	105
8. Összegzés	106
9. Felhasznált források	106
Farkas Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény alapelveinek érvényesülése, a szabályozás lehetséges fejlesztési irányai	109
1. Bevezetés	109
2. A Vbö. alapelvei	110
3. A Vbö. elveinek érvényesülésével kapcsolatos egyes tapasztalatok	113
4. Zárzó helyett: lehetséges fejlesztési irányok	115
5. Felhasznált irodalom	117
Kádár Pál: A védelmi és biztonsági szabályozás reformja - kutatási összefoglaló 2024	119
1. Bevezetés	119
2. A kutatócsoport célkitűzései, összetétele	119
3. Az elvégzett kutatómunka	120
4. Az eredménytermékek és főbb szakmai megállapítások	122
5. Összegzés	132
6. Felhasznált források, honlapok	134

ELŐSZÓ

A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformjával összefüggő szakmai előkészítő munka 2019 nyarán kezdődött, melynek eredményeként 2020-ban a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezések alaptörvényi szintű szabályai teljes mértékben újragondolásra kerültek. Mindezekre figyelemmel, ehhez kapcsolódóan a válságkezelés és a védelmi és biztonsági igazgatás teljes rendszere megreformálásra került. A reform meghatározó eleme a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) megalkotása volt, amelyet mintegy 50 törvény átfogó felülvizsgálata – egyes esetekben teljes újrakodifikálása – követett.

A védelmi és biztonsági szabályozás reform folyamatának vizsgálatára 2021-ben a Nemzeti Közszerológati Egyetemen gyakorló szakemberekből kutatócsoport alakult, amely egyebek mellett feladatául tűzte ki a reform egyes elemeinek átfogó vizsgálatát, a Vbő. kvázi-kommentár szerű feldolgozását és a szabályozási rendszer fejlesztésére vonatkozó javaslatok megfogalmazását.

Jelen kötet a kutatócsoport működésének időszakában készített munkák alapján került összeállításra, egyfajta, a teljesség igényét nélkülöző összegzésként, zárásként is értékelhető.

A kötetben szereplő tanulmányok szándékoltan eltérő időpontokban 2021-2024 közötti intervallumban készültek, erre figyelemmel egyes esetekben nem a ma hatályos jogi hivatkozásokat és megállapításokat tartalmazzák, melyre ehelyütt is fel kívánjuk hívni a figyelmet. Ezzel a megoldással az volt a célunk, hogy bemutassuk a kutatás során megfogalmazott szakmai kérdések, kételyek és útkeresés egyes állomásait, érzékeltessük, hogy a védelmi és biztonsági szakterületre vonatkozó szabályozás reformja egy olyan dinamikus folyamat, amely a biztonsági környezet hatásai és a szakmai-politikai szándék függvényében folyamatos korrekcióra kényszerül.

A kutatás kezdete óta olyan, a védelmi és biztonsági szakterületen meghatározó változások következtek be a magasabb szintű szabályozási környezetben, mint az Alaptörvény tizedik módosítása, amely az akkor még hatályba sem lépett kilencedik módosítás szövegét pontosította az orosz-ukrán háború generálta helyzetre figyelemmel, vagy a katonák jogállását érintő tizenkettedik, illetve a katonai műveletekben való részvételre vonatkozó döntési jogosítványokat újrászabályzó tizenharmadik Alaptörvény módosítás. A kutatás időszakában zárult le a Magyar Honvédség Parancsnokságának önállóvá válása, majd átszervezése Honvéd Vezérkarrá, jelent meg a 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet a honvédek jogállásáról, illetve alakult meg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal. Az elmúlt három évben, ahogy az a kutatóink tanulmányaiból is kitűnik, a védelmi és biztonsági tevékenységek irányításának rendszere is korrigálásra került, megjelent a közjogi struktúrában a nemzetbiztonsági főtanácsadó intézménye, aki munkaszervezetével valamennyi, a biztonságban és védelemben meghatározó ágazatra hatást gyakorol.

Kötetünk első fejezetében a honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódását vizsgálják a szerzők a védelmi és biztonsági reformhoz, bemutatva a 2021-2022-ben meghatározó szakmai kérdéseket, a régi és az új honvédelmi törvény eltérő megközelítését, főbb tartalmi elemeit, a Magyar Honvédség Parancsnokságának megalakítása és átalakítása körüli alapkérdéseket, megfogalmazva jónéhány olyan szervezeti bürokráciacsökkentő javaslatot is, amelyek mára már meg is valósultak.

A második és harmadik fejezetben a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányai képezik a vizsgálat tárgyát, amely keretében nem csupán a védelmi és biztonsági igazgatás kerül elhelyezésre a közigazgatás rendszerében, hanem egy nem védelmi alapprofilú minisztériumban dolgozó szakértő meglátásain keresztül ismerhetjük meg a kapcsolódó képzés, koordináció és szakmai előkészítő munka

legfontosabb kérdéseit, a minisztériumi alapeladatok és a védelmi feladatok egyensúlya megtalálásának nehézségeit.

A kötet negyedik fejezete a védelmi és biztonsági szabályozási reform különleges jogrendi működési tapasztalatait tekinti át, valamint az alkotmányos szintű szabályozás fejlesztésének lehetséges irányaira keres választ, sajátosan pontos vizsgálati kérdések mentén értékelve a szakterület dilemmáit.

A következő fejezetben a szerző a védelmi és biztonsági szabályozási reform eredményeként teljes mértékben újrakodifikált honvédelmi törvény Magyar Honvédség feladatrendszerére vonatkozó szabályait vizsgálja meg, javaslatokat fogalmaz meg a Honvédség alkalmazási fogalomrendszerének egységesítése kapcsán.

A hatodik fejezet a nemzeti ellenállóképesség ma különösen aktuális kérdéseit tekinti át, a NATO hét ellenálló képességi alapkövetelménye mentén értékeli a fejlesztés lehetséges perspektíváit és mutatja be összefüggéseit a biztonság és védelem rendszerének hatékonysági kérdéseivel.

Az ezt követő elemzésben kutatónk a védelmi és biztonsági szabályozási reform meghatározó elemét, a Vbö. alapelvi rendelkezéseit és ezek érvényesülést veszi górcső alá, illetve fogalmaz meg javaslatokat a jövőre nézve.

A kötet zárótanulmánya a 2021-24 között elvégzett munka összefoglalása, számadás mindazokról a feladatokról, melyet a kutatók elvégeztek, bemutatva a munka eredményeit és megjelölve azok publikált formájának elérhetőségeit is.

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok
kutatóműhely-vezető

BALOGH ANDRÁS JÓZSEF – TILL SZABOLCS

ÚJ SZABÁLYOZÁS – RÉGI GONDOLATOK, AVAGY AKTUÁLIS KÉRDÉSEK A (HON)VÉDELMI TEVÉKENYSÉG HATÉKONYSÁGÁNAK JOGI ALAPJAI KAPCSÁN¹

1. A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz

„...a honvédelmet az állampolgárok közös felelősségvállalásán alapuló nemzeti ügynek tekinti. A honvédelem rendszere

- az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére,
- az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére,
- a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra,
- a védelemre felkészült államszervezetre,
- a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre,
- a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére,
- a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, valamint
- a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.”²

Mikor egy 2017-ben írott elemzésben³ a törvények út menti szalagkorlátnak, társadalmunk életének útja szélén lévő védősávnak lettek aposztrofálva, még talán újnak tűnő gondolatként a 2010-es évtized legelejének hamis biztonságérzetével számolt le a szerző. Most, hogy e biztonságpolitikai tektonikus mozgások átrendezték, felforgatták, átalakították az utakat, a szalagkorlátot is az új helyzethez kellett felhúzni. Ugyanakkor most, hogy a 2011-es „arab tavaszt”, a Majdan téri eseményeket követően 2014 óta szomszédunkban zajló ukrainai fegyveres konfliktust, a 2015-től már-már rendszeressé váló, talán a párizsi Bataclannal a nyitányt megszólaltató iszlamista európai terrorhullámot az európai ember át- és megélte, jobb esetben ki is elemezte, a jogalkotónak már más szemmel és eltérő – sűrűbb – intenzitással kell a felülvizsgálatokat elvégeznie.

Mindez alapján a 2020-ban megindult honvédelmi szabályozási reform terméke *az Alaptörvény kilencedik módosítása* (a továbbiakban: AT9M), *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbő), valamint *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: új Hvt.) is. Mindezek azonban csak a törvényi szintű kereteket, mondjuk úgy, a szalagkorlátot adják meg, melyek önmagunkban nem

¹ A jelen tanulmány bevezető és záró fejezete a két szerző közös munkája. 3. és 5. címei Balogh András József, 2. és 4. címei Till Szabolcs érveit tükrözik.

² *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat* 13. pont 2. bekezdés (tördelés hozzáadva)

³ BALOGH András József: Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; In: FARKAS Ádám (szerk): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, 168-169.

ellegendők: kellenek az útbaigazító táblák, a végrehajtási rendeletek is. És kell maga az életszerű végrehajtás is, azaz a folyamatokat nem csak elviekben kell lemodellezni, azokat végre is kell hajtani.

A kutatás bevezető része a 2020-2021. folyamán, a védelmi és biztonsági reform során elfogadott törvények szabályozási módjából eredő következtetések rögzítésére irányult. Ennek során – a kiemelt tárgykörök tartalmi elemzését megelőzően – szerkezeti típusú következtetéseket vontunk le a törvények felépítésének egymásra vetítése alapján. Megítélésünk szerint ugyanis a védelmi és biztonsági reform szabályozásai körében e szerkezeti határ-megvonások lényegesen tudatosabb, koncepcionális döntésekből erednek, mint az Alaptörvény hatályba lépését követő korábbi újra-szabályozási időszakban.

Míg ugyanis 2010-2012 között a szabályozó a különleges jogrendi és válságkezelési témakört a szabályozási struktúra kialakítása körében tipikusan vita-kerülő attitűddel, dominánsan változatlan tartalommal fenntartotta és átszerkesztette, *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Kat.) folytán megosztottá vált különleges jogrendi szabályrendszer kormányzati összehangolására és hatékonyság-növelésére irányuló szabályozási cél tekinthető a védelmi és biztonsági reform hangsúlyának. Mindez nem jelenti ugyanakkor, hogy a szabályozási reform honvédelmi szegmensében ne jelentek volna meg a védelmi és biztonsági kontextustól függetleníthető szabályozási célok, amelyek kiemelésére irányulnak a következő alcímek.

Ha e célokat ugyanakkor összevetjük a korábbi Alkotmány alapján az elmúlt évezred végén elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvekkel, megállapítható, hogy a honvédelem ténylegesen megvalósuló *nemzeti ügy*-minőségének elérése érdekében a védelmi és biztonsági reform egy döntően igazgatás-centrikus új modellnek tekinthető, amely ugyanakkor tartalmi oldalról egy korábbi alkotmányos keretben történt megfogalmazása óta viszonylag kevés aspektusában módosult.

A Vbö. fókuszára épített elemzési szempontból valószínűleg egyértelműnek tűnne a védelmi és biztonsági reform determináló szerepe a honvédelmi szabályrendszer felülvizsgálata szempontjából. A honvédelmi szabályrendszer irányából történő vizsgálat ugyanakkor némileg árnyalja a képet arra is figyelemmel, hogy a korábban honvédelmi és belügyi összevetésben elemzett⁴ szabályozás-módszertani eltérés a végrehajtási joganyag előkészítésének folyamányaként további ágazati sajátosságokkal egészült ki.

A honvédelmi és a rendvédelmi/nemzetbiztonsági jogalkotás módszertani eltérését elsődlegesen az eredményezte, hogy új törvényként került elfogadásra a rendszerváltoztatás óta a negyedik honvédelmi törvény, valamint a harmadik adatkezelési törvény, amely a két törvény szabályozási tárgya közötti határmegvonás felülvizsgálatával és a sarkalatos szabályok mellőzésével járt *a honvédelmi adatkezelésekről szóló 2022. évi XXI. törvény* (a továbbiakban: új Haktv.) szempontjából. A törvényi szintű joganyagból módosításra került *a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény* (Hjt.), illetve *a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény* (Hajtv.), jobban hasonlítva a rendvédelmi és nemzetbiztonsági joganyag fejlesztési módszeréhez.

Ha a honvédelmi ágazat meghatározó törvényeinek körét kívánjuk rögzíteni, a fent említett négy, az MH működését és személyi állományát érintő törvény mellett *a Magyar Köztársaság területén szolgálati céllal tartózkodó külföldi fegyveres erők, valamint a Magyar Köztársaság területén felállított nemzetközi katonai parancsnokságok és állományuk nyilvántartásáról, valamint jogállásukhoz kapcsolódó egyes rendelkezésekről szóló 2011. évi XXXIV. törvényt* (a továbbiakban: Küfctv.) kell említenünk a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések mellett.

⁴ TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/19.

A Küfetcv. a példája annak, hogy – egy törvény szerkezetének és tartalmi szabályainak fenntarthatósága esetén – még a törvenycím nem orvosolható hibája (jelen esetben az ország elnevezése alaptörvény-konformitásának hiánya) – sem teszi önmagában szükségessé új törvény elfogadását. Ha a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény* (a továbbiakban: régi Hvt.) szempontjából a Vbő. által átvett tárgykörök folytán a törvenycím kiürülő különleges jogrendi elemét vizsgáljuk megállapítható, hogy

- a törvény egyik részének hatályon kívül helyezésén túl az új Hvt. elfogadását a honvédelmi és honvédségi tárgykörök 2019. január 1-i minisztérium/haderőparancsnokság közötti – a minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációját megbontó – módosításnál tudatosabb tárgykör-eltávolítási igénye is eredményezte amellet, hogy
- az adatkezelési szabályok egységesítése is további alapvető szabályozási igény volt.

Míg tehát az új Hvt. és az új Haktv. tartalmi szempontból nagyobb koherenciájú, a korábbi honvédelmi és honvédségi célok elkülönítése következtében részleges duplikációkat is tartalmazó szabályozási állapot meghaladására törekedett, a jogállási szempontú módosítások tartalmi szempontból inkább a merev hivatkozások technikai pontosításai által domináltak.

2. Az egyes honvédelmi törvények szabályozási tartalom szerinti határmegvonása

A védelmi és biztonsági reform során, a honvédelmet érintő, törvényi szintű szabályozások előkészítése körében merült fel annak vizsgálata, hogy az AT9M hatályba lépéséhez rendelt szabályozási folyamatba milyen arányú ágazati innováció építhető be. Azzal a szabályozói döntéssel, hogy a Vbő. magába ötvözte a különleges jogrendi szabályok rendszerét,⁵ a régi Hvt. szerkezete az egyik részt érintő módon ürült volna ki, így a cím és a tartalom nem orvosolható összeütközésbe került.

Más oldalról ugyanakkor a *honvédségi adatkezelésről, az egyes honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos katonai igazgatási feladatokról szóló 2013. évi XCVII. törvény* (a továbbiakban: régi Haktv.) és a régi Hvt. közötti határmegvonás problémája két szempontból is felmerült. A két törvény eredeti megfogalmazása során a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő egyes sarkalatos szabályok a régi Haktv. részeként kerültek meghatározásra, másrészt viszont a régi Hvt. időközi módosításai folytán a honvédségi adatkezelést letükröző rendelkezésekkel egészült ki, amelyek tárgya a honvédelmi célú, nem a Magyar Honvédség szervezetéhez és feladataihoz közvetlenül kötődő adatkezelés volt.⁶

E kettős korrekciós irányból adódott az a szabályozási koncepció, hogy az új Hvt. foglalja magába az összes alaptörvényi sarkalatos törvényi felhatalmazás végrehajtását, az adatkezelési törvény viszont teljes körben foglalja össze az ágazati adatkezeléseket.

Az új Hvt. és új Haktv. közös szabályozási újdonsága ezen túl a hadkötelezettséget hadiállapotról korlátozó AT9M folytán a sorozás intézményrendszerének tartalmi felülvizsgálata és terminológiai kiváltása, amely alapján az eddig hadkötelezettségi felkészülési időszaként kezelt megelőző védelmi helyzet szerepét az adatbázis béke időszaki feltöltése és aktualizálása vette át.

⁵ Kádár Pál értékelése szerint az alaptörvényi terminológia-változások, a különleges jogrendi szabályok összevonásán túl az igazgatási szervezetrendszer összkormányzati szemléletű megújítása is az új Hvt-re ható szabályozási elem. Lásd: KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11., 9.

⁶ BALOGH im. 185.

Mindez az AT9M különleges jogrendi kategóriarendszer-felülvizsgálatából logikailag levezethető szabályozási szükséglet volt, amely ugyanakkor Vbő-független ágazati feladat, amely a Magyar Honvédség potenciális személyi állománya és ezáltal feladattervezése szempontjából meghatározó jelentőségű.

Az AT9M következtében a váratlan támadás különleges jogrendi időszakának hatályon kívül helyezéséhez kapcsolódó új béke-időszakai válságkezelési feladat szintén hordozott Vbő-független szabályozási determinációkat: a feladat maga, feltételezve a határon átcsapó katonai kihívás valamilyen fokú valószínűségét, automatikus felkészítési, aktiválási eljárásrendi és készenléti szegmenseket hordoz, amelyek működtetését az ország fegyveres védelmi tervéhez (OFVT) kapcsoltan az új Hvt. hatályba lépéséhez kapcsoltan biztosítani kell.

Az OFVT esetében a köztársasági elnök Alaptörvény 52. cikk felülírása folytán megszűnő jóváhagyási jogkörét a különleges jogrendi feladatok átcsoportosítására is figyelemmel levő, de a Magyar Honvédség irányítóinak felsorolását lezáró 45. cikk (2) bekezdésre által determinált szabályozási megoldással kellett kezelni. A miniszterelnök jóváhagyási jogköre – a korábbi felterjesztési rendből való kizárás szabályával ellentétben – így annak árán lett alkotmányos, hogy az OFVT *szervezeti (MH)* fókuszát a *tevékenységi szemléletre (honvédelem)* kellett kiterjeszteni, mivel a négy megmaradó irányítóra korlátozottság e szempontból már nem releváns. A tartalmi bővítés ugyanakkor az OFVT szempontjából alapvető jelentőségű, részben kapcsolódva az adatkezelések céljának kiterjesztéséhez is.

A 2022. évi országgyűlési választásokat követő új kormányzati rendszer egyik meghatározó eleme a COVID-válságkezelés időszakában a Belügyminisztériumhoz integrált egészségügy-irányítás katonai-egészségügyi szegmensére vonatkozó intézményi elkülönülés megszüntetésének rögzítése 2023. január 1-i fordulónappal.⁷ Tekintettel arra, hogy a jogbiztonság szempontjából mellőzhetetlen korrekciós igény mutatkozott a Hjt. és a Hajtv. hivatkozásainak felülvizsgálatra, a jogállási és intézményi/szervezeti elemeket is tartalmazó átszervezési szabálytömeg ezzel párhuzamosan nem volt a 2022. tavaszi törvényhozási időszakban kialakítható.

E ponton tehát a védelmi és biztonsági reformtól független szempontokkal indokolt újabb – a kivitelezhetőség szempontjait erősítő – érv merült fel a jogállási törvények módosításával kísért újra-szabályozási technika mellett. Nem kétséges, hogy a honvéd-egészségügy (véltetően részleges) integrációja következtében az érintett katonák és honvédségi alkalmazottak meghatározó hányadát érintő jogállás-változás prognosztizálható, illetve ezzel egyidejűleg az új Hvt. veszélyhelyzeti eredetű intézmény-irányítási különös szabályainak, valamint az egészségügyi alkalmassági adatkezelés felülvizsgálata gyakorlatilag az új törvények hatályba lépése pillanatát szorosan követve már normaszöveg-szintű korrekciókat igényelnek.

Ebből a szempontból – hasonlóan az Alaptörvény tizenegyedik módosításából eredő vármegyei terminológia azonos fordulónapú belépéséhez – a védelmi és biztonsági reform intézményesülésének kezdeti szakaszában szükségessé vált a horizontális reformok szabályozási következményeinek – a védelmi és biztonsági reform céljaival részlegesen ellenható – átvezetése. Komoly kihívásnak tűnik ugyanis, hogy a honvéd-egészségügy vonatkozásában a Magyar Honvédség szervezetéből való kikerülés – annak részlegessége esetén is – ne eredményezzen képesség-vesztést. Mindez további érv az újra-szabályozás és módosítás honvédelmi ágazati kombinációjának alkalmazása mellett – azzal együtt is, hogy a Magyar Honvédség (mint szervezet) irányítására vonatkozó alaptörvényi különös szabályok fenntarthatósága szempontjából a

⁷ Az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* 244/C. §-ában rögzített egészségügyi szolgáltató-átalakítási fordulónap két érintett miniszter együttes új intézmény-létrehozási felelősségével.

honvédelmi funkció megengedőbb szabályozhatósága nem feltétlenül hosszútávon fenntartható különbségtétel.

Ha egyes irányítási jogkörök gyakorlása a taxációban nem szereplő alanyokra is kiterjeszthető szemben az irányítás tárgya szerinti szervezeti megközelítés szigorú szabályával, végső soron ugyanolyan aszimmetrikus helyzet alakul ki a honvédelem és honvédség, tehát a régi Hvt. címe szerinti elkülönítés vonatkozásában, mint amely a védelmi és biztonsági szemlélet és a haderő között fennáll, színezve itt is a honvédségi és honvédelmi szervezetek közötti megkülönböztetéssel.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a védelmi és biztonsági reformnak a Magyar Honvédség feladatrendszerének megfogalmazása során olyan jelentős szerepe volt, amely – a fegyverhasználati különös szabályok egységesítésére irányuló szabályozási szándék mellett – végső soron az új Hvt. elfogadását a reform egyik mérföldkövévé tette, továbbhatva a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban: Btk.) kapcsolódó fejezeteinek felülvizsgálatához.⁸ Elég csak a fogalom-meghatározásokat tartalmazó Btk. 459. § többszintűvé válására utalnunk abból a szempontból, hogy az új Hvt-szerinti fogalomhasználat mennyiben közvetítő szerepű az alaptörvényi tényállásokban szereplő fogalmak önálló büntetőjogi értelmezési tartományának kialakítása során. A Vbő. Btk-lenyomatához képest így jelentősebbnek minősíthető a honvédelmi szabályozás-változás felülvizsgálatából eredő szabályozási szükséglet.

Összességében tehát nemcsak a Vbő. „mini-alkotmány” szerepfelfogásával nem értünk egyet az Alaptörvény sarkalatosági determinációiban megjelenő különleges jogrendi és honvédelmi / rendvédelmi és nemzetbiztonsági szemléletű rendelkezéseire tekintettel, de éppen a sarkalatos tárgykörök eltérő aránya és mélysége miatt elengedhetetlennek ítéljük a *lex specialis*-szituációk érdemi mérlegelését.

Hadiállapot szabályok esetében ugyanis éppen az alaptörvényi determinációk honvédelmi-specifikus megfogalmazása teszi elsődlegessé tartalmi szempontból a szabályozás honvédelmi olvasatát a különleges jogrendi beavatkozási eszközrendszer Vbő-be átkerült mérlegelési feltételei mellett is. Nem azért zárható ki a női, vagy kiskorúakra vonatkozó hadkötelezettség hadiállapotban is, mert az a Vbő-szerint adott esetben szükségtelen vagy aránytalan korlátozásnak tűnne, hanem mert az a gyermekkatonaság nemzetközi jogi tilalmával, illetve a megengedett pozitív diszkrimináció honvédelmi alkotmányossági dogmatikai vívmányával, ezáltal az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdés tételes szabályával összeegyeztethetetlen. Hasonló módon a Vbő. alapján nem lehetséges gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget szükségállapot feladatok érdekében előírni, ha az végső soron az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése alapján honvédelmi, vagy katasztrófavédelmi célokra, nem pedig védelmi és biztonsági érdekek gyűjtőfogalmára korlátozott.

Az új törvények szabályozási tárgyait érintő korrekciók így összességében elsődlegesen a Honvédelmi Minisztérium – Magyar Honvédség Parancsnoksága szerkezeti elválasztásának utólagos finomhangolásaként is értelmezhetők azzal, hogy ennek az új Haktv-re is áttérjedő hatása is szerkezetileg kimutatható.

Az új törvények a honvédelmi és honvédségi szervezetek fogalmi elhatárolása, ahol az utóbbi részkategória folytán a Magyar Honvédség szervezetrendszerén kívül is értelmezhető folyamatok kiemelésére törekedtek, így lényegesen strukturáltabbá válhatott a katonai tevékenységek szabályozása. Ennek során az országon belüli és azon kívüli tevékenység elkülönítése kisebb jelentőséget nyert, mint az egyes tevékenységi formák időbeli körülményeinek értékelése. Mindez azzal együtt igaz, hogy a Vbő. csak a különleges jogrendi szabályozás kereteit rögzítette, az

⁸ Lásd az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt.

új Hvt. pedig csak az esetleges különleges jogrendi többlet-feladatokra való felkészítés béke időszaki kötelezettségét jeleníthette meg. A különleges jogrendi feladatok tényleges szabályozása az AT9M hatályba lépését követően egyértelműen különleges jogrendi kormányrendeletek tárgya lehet csak.⁹

Nem tekinthető ezért véletlennek, hogy a Vbö. 3. § (1) bekezdése a honvédelem (mint állami feladat) és a Magyar Honvédség (e feladat ellátására dominánsan, de nem kizárólagosan és teljes spektrumban hivatott szervezetrendszer) megjelölését azonos helyen tartalmazza, hasonlóan az új Hvt. címe szerinti elkülönítéshez.

2.1. A régi és új Hvt. szerkezetének összehasonlítása

Az új Hvt.-vel és új Haktv.-vel megvalósult szabályozási koncepció fejezeti szerkezetekre kiható következményeit a tanulmány Függeléke tartalmazza. A törvényi szerkezetek összevetése alapján megállapítható, hogy

- az adatkezelési törvények rész-szintű tagoltságának a hiánya konstans;
- a Vbö. részekre tagolása során csak részlegesen tért el a régi Hvt. mintájától, a szervezeti részt az irányításra fókuszálva és a válságkezelési rész küszöb alatti és különleges jogrendi szintjének elkülönítésével, az új Hvt.-ben pedig a különleges jogrendi keretek helyét a béke időszaki válságkezelési formál vették át;
- az új Haktv. fejezetrendjében áttekinthetőbb és egyszerűsített rendszert érvényesíthetett az adatkezelési jogcímek csoportosításával, mivel az igazgatási és járulékos kötelezettségi rész átkerült az új Hvt.-be, a régi Hvt.-ből átkerült honvédelmi adatkezelési szabályok pedig tömbösíthetők voltak;
- az új Hvt. esetében az AT9M és Vbö.-determinációk (Honvédelmi Tanács szabályainak elhagyása, különleges jogrendi tárgykör átkerülése) mellett az érdemi szerkezeti döntés a honvédelem / Magyar Honvédség, tehát a szervezeti szempont szerinti tagolás, illetve a katonai válságkezelés eltérő szabályainak kiemelése lett, utóbbi esetben a Vbö. szerkezeti innovációjának visszahatásaként.

A Vbö., új Hvt. és Haktv. végrehajtási rendeleteinek előkészítési fázisa jelenleg is zajlik, amelynek során az egyes törvények határ-területeinek közös, vagy elkülöníthető hatása a korábbi végrehajtási felhatalmazások megújításával összefüggésben jelenleg is vet fel értelmezést igénylő elemeket.

Ennek figyelembevétele mellett is rögzíthető ugyanakkor, hogy a három új törvény egyidejű hatályba léptetésére épített szabályozás érdemi hozzáadott értékkel bír a jogrendszer koherenciája

⁹ A régi Hvt. végrehajtási kormányrendeletébe, a 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletbe a COVID-veszélyhelyzeti kivezető szabályozással párhuzamosan beépítésre került az egészségügyi válsághelyzeti különleges jogrendi szabályok általános feladat-kiterjesztési felsorolása a XIII/A. fejezetként. A létesítmény-védelem, közterületi járőrszolgálat és védelmi intézkedés-ellenőrzés esetében azzal, hogy a veszélyhelyzetnek az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) szerinti kiterjesztései vonatkozásában a rendészeti közreműködési feladatokon túl katonai érdek szempontjából is értelmezhető feladatok (humanitárius tevékenység, valamint egyes államhatárral kapcsolatos feladatok a határ védelme és ellenőrzése körében egyaránt) is aktiválható lehetőségként beépítésre kerültek.

E szabályozás elfogadásakor nem lépett túl a feladatrendszer sarkalatos törvényi meghatározásának kötelezettségén, mivel részint a régi Hvt. 36. § (1) bekezdése szerint eleve nevesített (és a Kormány jogkörében kiterjeszthető) fegyverhasználatot megengedő feladatokról van szó, másrészt pedig az AT10M veszélyhelyzet-fogalmi kiterjesztése következtében a 36. § (1) bekezdés k) pontja szerinti feladat és a hozzá kapcsolódó 81. § (1a) bekezdése szerinti felhatalmazás már adott volt. A szabályozás esetleges tovább-hatása az új Hvt. végrehajtási kormányrendeletében így az AT10M 2022. május 25-én hatályba lépett rendelkezéseivel is, nem kizárólag az AT9M-szerint előirányzott reformokhoz kapcsolódna, tehát a védelmi és biztonsági reform újratervezéséhez és nem eredeti Vbö.-szerinti koncepciójához. Az új Hvt. 110. § (1) bekezdése szerinti felhatalmazás azonban a veszélyhelyzeti feladatok szabályozására már nem vonatkozik, csak a különleges jogrendi „küszöb alatti” egészségügyi válságkezelésre.

szempontjából, mint amire egy esetleges részleges deregulációra korlátozott alternatíva irányulhatott volna. Tartalmi szempontból ennek – a régi Hvt. címének részleges kiürülésén túli – bizonyítékainak bemutatását szolgálja a következő alcímek szerinti válogatás a védelmi és biztonsági kontextus által nem, vagy csak részlegesen determinált innovatív szabályozási elemek jelzésével. Az új Hvt. esetében ugyanis rögzíthető, hogy a Vbő-re irányuló merev hivatkozást tizenöt esetben tartalmaz a törvény, amelyek szerepe azonban eltérő:

- a Vbő. szerinti feladatok hangsúlyozására, illetve a kapcsolódások preferenciális besorolására irányul hat előfordulás,¹⁰
- fogalomrendszer egységesített kiterjesztését szolgálja három meghatározás,¹¹
- a honvédelemmel összefüggő feladatok sajátos követelményeit alapozza meg két előfordulás,¹²
- a közérdekű használat, illetve a kártalanítási eljárásrend kiterjesztésére irányul három rendelkezés,¹³ valamint
- a honvédelmi veszélyhelyzet minőségileg eltérő altípusként az összehangolt védelmi tevékenység (béke időszaki válságkezelés) alá sorolását tartalmazza a 107. § (4) bekezdés.

Mindez – összevetésben az új Hvt. terjedelmének egészével és innovatív elemeinek arányával – szükségessé teszi ahhoz a szakirodalmi vitához való kapcsolódást, amely az „abroncs vagy habarcs/malter” -metaforában a Vbő. jogrendszerben betöltött szerepét érintette.¹⁴ Nem vitatható a Vbő. szemlélet-egységesítő szerepe az alaptörvényi peremfeltételek egyes sajátosságai által le nem fedett szabályozási térben: mindez ugyanakkor a „mini-alkotmány” kényszerzubbony-közeli allegóriája helyett inkább nagyobb szabadságfokot engedő hasonlattal jellemezhető: a szabályozások hagyományos szilárdságú elemei közötti összetartás legalább annyira fontos a fal szerkezete szempontjából, mint egy hordó abroncsai a dongák összetartása során. Hatás-mechanizmusa szempontjából ugyanakkor nem külső irányú kényszerítő erőről vagy ernyőről,¹⁵ hanem együttesen megszilárduló kötések rendszeréről van inkább szó. Végso soron ugyanis nem feledhető, hogy a Vbő. eredeti változata a régi Hvt. módosítására és részleges hatályon kívül helyezésére irányult, amelyhez képest markáns, és független változóként ható dogmatikai innovációk jelentek meg az új Hvt. szövegezése során.

2.2. Az új Hvt. témaköreinek jegyzéke

Az új Hvt. első megjelenést, vagy érdemi változást jelentő tartalmi elemei részben terjedelmi okokból, részben a végrehajtási joganyag jelenleg még tervezeti formájának bizonytalansága miatt csak fókuszáltan és példálózó jelleggel rögzíthetők. Az Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdése következtében az elsődleges viszonyítási alap ennek során a sarkalatos törvényi felhatalmazás, amely alapján a Magyar Honvédség szervezetére és feladataira, irányítására és vezetésére, valamint működésére vonatkozó részletes szabályozásban merülhetnek fel egyrészt új tartalmak, ugyanakkor

¹⁰ Új Hvt. 1. § (7) bekezdés, 2. § d) pont 9. § (4) bekezdés, 58. § (2) bekezdés, valamint 59. § (1) bekezdés l) és (2) bekezdés h) pontok.

¹¹ Új Hvt. 3. § 12. 17. és 26. pont.

¹² Új Hvt. 11. § (2) bekezdés és 45. § (1) bekezdés.

¹³ Új Hvt. 55. § és 57. § (2)-(3) bekezdés.

¹⁴ KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21. 10-16.

¹⁵ KÁDÁR Pál A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelveinek elemzése és lehetséges perspektívái *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/8., 13.

– a közvetlen kapcsolódás miatt – további tárgykörök, illetve szabályozási módszerek is törvényi rögzítést nyerhetnek.

Mint arra külön tanulmány már utalt, a védelmi és biztonsági funkciók honvédelmi tevékenységhez és a Magyar Honvédséghez mint szervezethez kapcsolódása különböző tartalmi és szervezeti variánsokhoz vezethet a gyűjtőfogalom-használat és a sarkalatosági elvárás terjedelmének mátrixában.¹⁶ Hasonló, önálló alkotmánybíróági előtörténettel is bíró komplex kérdéskör a Magyar Honvédség mint fegyveres erő *irányításának és vezetésének* elhatárolása, amelynek részletes vizsgálatát illetve ennek a szabályozási rendszer ágazati szegmensének jövőjére kiható problémáit a 3. cím tartalmazza. Mivel az irányítási szegmens szereplőinek feladatkörében az Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdése szerinti megvalósult változásokat már külön tanulmányban részletesen elemeztük, e tárgykört jelen tanulmányban mellőzzük.¹⁷

Részben e szabályozási problémákkal is összefüggő elvi kérdés az új Hvt. 2. §-a szerinti *alapelvek* szerepe az új Hvt-Vbő. viszonyrendszerben, illetve az új Hvt. részletes szabályaira, valamint a honvédelemre vonatkozó (ágazati) szabályokra vetítve egyaránt. Míg ugyanis az egyes szabályok esetében a felhatalmazottság esetkörei dominánsan bővültek, éppen a törvények alapvető felsorolásai hivatottak a mérlegelési szempontok rögzítésével a döntési szituációkban a helyes döntés felé orientálni, rosszabb esetben pedig a következmények oldaláról viselt felelősség megállapítása érdekében támpontot adni. Absztrakt módon ugyanis a felelősségnek a „*katona felel mindazért, amit megtett, vagy megtenni elmulasztott*”-típusú tételezése a „*jogszabály nem tudása nem mentesít*” formulánál is komolyabb kihívások hordozója lehet egy személyes felelősségre és a parancsok – csekély kivételt engedő – végrehajtási kötelezettségére épülő alrendszerben, különösen annak a „civil valósággal” érintkező határterületein.

Mivel az Alaptörvény XXXI. cikkének a különleges jogrendi esetkörök felülvizsgálatához kapcsolódó részéből a megelőző védelmi helyzet elhagyásra került, a *szolgálati kötelezettség járulékos kötelezettségi kapcsolódásai* felülvizsgálatát is el kellett végezni az új Hvt-ben. Míg ugyanis az alapvetően felkészülési időszakot biztosító különleges jogrendi alternatíva mellett mind a szolgálati kötelezettség elrendelése, mind pedig a rendelkezésre álló idő elsődlegesen kiválasztásra és kiképzésre fordítása alkotmányos lehetőséget jelentett 2022. október 31-ig, ezt követően a kiválasztás és kiképzés különleges jogrend hatálya alatt történő megvalósulása a tényleges szolgálatra igénybe vehető erőket szűkíti abban az értelemben is, hogy a hadkiegészítésre és kiképzés-biztosításra fordított eszközök és erők is ténylegesen a harcra fogható állományt szűkítik. A lehetséges időbeli tartalék a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezéséhez kapcsolódó, esetlegesen fennálló hatvan napos időszak kihasználása azzal, hogy hadkötelezettségen alapuló szolgálatteljesítésre csak a különleges jogrendi időszak kihirdetését követően kerülhet sor: elválnak így egymástól a hadköteles, és a hadkötelezett fogalma.

Szintén a különleges jogrendi kategóriarendszer szűkítéséből eredő időbeliségi kérdés a *honvédelmi válságkezelés* két esetének nevesítése az új Hvt-ben: míg azonban a honvédelmi válsághelyzet – a honvédelmi veszélyhelyzet összehangolt védelmi tevékenységbe integrált jogutódjaként – eredendően béke időszaki válságkezelési minőségű, a váratlan támadás elhárítása viszont különleges jogrendi kategóriából minősült át béke időszaki válságkezeléssé.

Nemcsak ezekben az atipikus feladat-ellátási körülményekben merült fel az időbeliségi szempontok értékelése, hanem a Magyar Honvédség fegyverhasználatához kötött tevékenységei, különösen az *őr-, ügyeleti és készenléti szolgálatok* rendszere szempontjából is.

¹⁶ KÁDÁR – TILL im., 11-13.

¹⁷ TILL 2021. im., 18-30.

E tárgyköri felsorolás tulajdonképpen tovább is bővíthető lenne az új Hvt. innovatív elemeinek taxatív felsorolására törekvés esetén, azonban tanulmányunk a teljesség igénye nélkül a legjelentősebb újdonságok bemutatására törekszik. E vonatkozásban ugyanakkor a védelmi és biztonsági reformhoz kapcsolódás szorossága szempontjából is kimutathatók különbségek: míg ugyanis a váratlan támadás elháríthatóságának biztosítása, illetve a katonai szolgálati kötelezettség biztosításának időbeliségi szegmense az AT9M-folytán közvetlenül szükségessé vált szabályozási elem, amelynek elmaradása alkotmányos mulasztásként is értékelhető lett volna, végső soron a honvédelmi válsághelyzet fenntartható lett volna akár az összehangolt védelmi tevékenységtől függetlenített intézményként is. Az már más kérdés, hogy a különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésére irányuló védelmi és biztonsági reform céljaihoz képest konzisztensebb szabályozási megoldás a küszöb alatti válságkezelés eseteinek lehetőség szerinti szűkítése, amely trendbe az új Hvt. megoldása is illeszkedett.

3. A védelmi képességek összehangolása a honvédelmi ágazaton belül

*„Mindig alakulni s változtatni, odasimulni és áldozni valamit (...)
Csak nem biztonságban élni. Mindig várni a vihart és a tűzvész.
S ha beköszönt a vihar és a tűzvész, nem csodálkozni és nem sopánkodni.
Nyugodtan mondani: Itt van. S oltani és védekezni.”
- Márai Sándor : Füves könyv - Az élet ritmusáról*

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBS) a Magyar Honvédségnek stratégiai irányként jól felszerelt és jól kiképzett erők mellett „rugalmas, hatékonyan alkalmazható képességeket” rendel. Rugalmasság és hatékonyság azonban nem képzelhető el a bürokrácia további csökkentése, valamint a mindenkor irányító *irányítói* helyett mindent behálózó *vezetői* attitűddel való irányított megbéklyózás megszüntetése nélkül. (Mindemellett természetesen másik oldalról a mindenkor *vezető* meg nem léphet ki az *irányítás* által meghatározott keretektől.)

Nem kérdés, hogy az alapvető elvárás nem lehet más, mint az, hogy az állam a lehető leggyorsabban, a veszélyt jelentő eseményt annak teljeskörű lokalizálásával, a lehető legrugalmasabban, és a rendelkezésre álló erők és eszközök leoptimálisabb felhasználásával, összehangoltan legyen képes kezelni – melyet csak megfelelő felkészüléssel hajthat végre. A választott mottó nem véletlen, hiszen ugyanakkor, mint egy tűz oltásánál, a legjobb védelem nem a hatékony oltás, hanem a prevenció: az állam feladata tehát időbeli sorrendben a prevenció, egyben a felkészülés, s végül a bekövetkezett, „veszély” szintjén túljutott, bekövetkezett krízis kezelése.

A valóban működő honvédelemhez tehát nem csak jó *l'art pour l'art* szépen megírt jogszabályok, hanem hatékonyan – hosszú távon fenntartható! – végrehajtható operativitás szükséges. Jelen tanulmány célként tehát azt tűzheti zászlájára, hogy a honvédelem, illetve maga a haderő, a Magyar Honvédség hatékonyabbá tételét kísérelje meg kielemezni. Mindennek pedig egyik pillére a Magyar Honvédség – Kormány irányítói jogkörének megtartása melletti – önálló operatív mozgástere.

Amikor 2019. január 01-jével megalakult a Magyar Honvédség (MH) Parancsnoksága (MHP), az az ún. dezintegrációs folyamat nyitó, s azóta is egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy máig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Mikor a Honvéd Vezérkart (HVK-t) az MHP – nem csak nevében, hanem struktúrájában – váltotta, akkor magát a HVK-t a honvédelmi

törvény megtartotta, igaz, nem definiált, azaz „szabadon kitölthető” tartalommal¹⁸. Innentől kezdve egyik olvasatban az nem lehetett koncepcionális vita kérdése, hogy van-e, lehet-e újra Honvéd Vezérkar, az viszont igen, hogy az a Magyar Honvédség Parancsnoksága *mellett*, avagy *belyett* legyen-e.¹⁹ Az elemzés teljességéhez hozzátartozik egy másik szemlélet ismertetése is, miszerint az Alaptörvény kilencedik módosításával 2022. november 01-jével „a Magyar Honvédség legmagasabb katonai beosztásának megnevezése, a Honvéd Vezérkar elnevezéssel együtt elvesztette alkotmányos determináció-jellegét”.²⁰

Egy 2022 nyári döntés²¹ értelmében tisztázódott, hogy az MHP-t 2023-tól ismételten a HVK elnevezés váltja fel – de csak elnevezésében, mivel a Honvédelmi Minisztériummal (HM) való ismételt integráció már nem merül fel. Az imént használt „ismételten” kifejezés tehát nem is pontos, hiszen 2018. december 31-ig „HM” HVK volt, míg a tanulmány lezárásakor még be nem nyújtott, így részleteiben nem ismert, de szükséges módosítás következtében „MH” HVK lesz – természetesen az említett törvényi szintű tartalmi feltöltést követően.

Az alapvető cél természetesen nem a Honvédséget vezető²² felsővezetői, stratégiai szerv egyszerű átkeresztelése, hanem a HM és az MH valós szétválasztása volt. Ez „szeparációs” folyamat azonban a fejezet összeállításának időpontjáig, 2022 októberéig még nem zárult le, pedig az nem csak politikai célt szolgál (a Kormány alaptörvényi irányítási jogkörének természetes megtartása mellett), hanem bürokratikus elemeket is lebonthatna, mely az operativitást ellenhatásként növeli. A kettő ugyanis részlegesen összefügg, a dezintegráció több területen bürokráciacsökkentő hatással is jár – vagy járna, ha valóban végbe menne.

Összefoglalva: az irányító jogköre a „mit mikorra”, míg a vezető vezetőé a „hogyan” – természetesen a „jogszerűen” nem alternatíva, hanem egyetlen út.

A HM és MH dezintegrációja 2018-ban kezdődött meg, 2019. január 01-jével lépett hatályba, de valójában még 2022-ben sem fejeződött be. A tanulmány e fejezetében a dezintegráció leglényegesebb kérdését, az irányítás/vezetés elhatárolását vizsgáljuk abbéli meggyőződésben, hogy megnyugtató módon lehet sikerrel befejezni a haderő leválást a közigazgatásról. Jelen tanulmány 5. címe alatt a bürokráciacsökkentésre teszünk javaslatot, a logikai sikot megtartva a dezintegráció, azaz az önálló(bb) MH előnyeinek ezen oldalát is bemutatva.

3.1. Vezetés-irányítás elmélete és szabályozása

A vezetés és irányítás kérdéskörének vizsgálata alapvető feladat, hiszen ez határozza meg az előljáró-alárendelt egymáshoz való viszonyát. Nem kérdés, hogy az Alaptörvény értelmében az

¹⁸ A régi Hvt. szerint „A Magyar Honvédség parancsnoka betölti a Honvéd Vezérkar főnöki beosztást is.” Ennek többek között oka maga az Alaptörvény, mely 9. módosításáig maga is nevesítette 49. cikkének (1) bekezdésében a Védelmi Tanács kapcsán a Honvéd Vezérkar főnökét.

¹⁹ A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az értelmezett rendelkezésből nem következik olyan alkotmányos kötelezettség, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari beosztásához rendelt hatásköröket egy és ugyanazon személy nem gyakorolhatja

²⁰ TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle* 9. évfolyam 1. szám (2021), 28.

²¹ Orbán: ismét felállítjuk a Honvéd Vezérkart; *Mandiner* 2022. július.1.

<https://mandiner.hu/makronom/2022/07/orban-ismet-felallitjuk-a-honved-vezerkart>

²² Hvt. 74.§ (2) bekezdés alapján a Magyar Honvédség parancsnoka vezeti a Magyar Honvédség Parancsnokságát és irányítja a honvédségi szervezeteket. Ugyanakkor, ha a Honvédséget mint egyetlen entitást nézzük, azt az MHPK *vezeti*. Mindezek alapján a Honvédségre vonatkoztatva (Hvt. alapján) a HVK felsőszintű vezető szerv, amely költségvetési szempontból (Áht. alapján) viszont középírányító.

MH-t a Kormány irányítja²³, s a Hvt. értelmében a Kormány ezen jogkörét a Kormány tagjaként tipikusan a honvédelmi miniszter gyakorolja. Megjelenik ugyanakkor új szereplőként a Kormány egy másik tagja, a miniszterelnök, aki „megörökölte” a köztársasági elnök OFVT kapcsán meghatározott szerepet. Ugyanakkor tisztázandó az „irányítói” és a „vezetői” jogkör tartalma. Vizsgálatunk törvényi szintű fókusza tehát, hogy mi a Kormány, a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK (kötetünk lezárásának időpontjában már a Honvéd Vezérkar főnökének) jogköre, felelőssége.

A honvédelmi ágazat ma, a leginkább koordinációs és nem szakmai-ágazati szerepet betöltő Vbö. kihirdetése és 2022. novemberi hatálybalépése ellenére ugyanúgy egységes, homogén felelősség, mint korábban. A Vbö ugyanis kimondja, hogy „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, s ennek egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat”.²⁴

A védelmi és biztonsági igazgatás definíciója szerint, az a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a *Kormány* irányítása mellett történik.²⁵ Hangsúlyozandó, hogy az új Hvt. a védelmi szabályozás teljes összhangját teremti meg saját fogalommeghatározásakor, mikor is a honvédelmi igazgatás²⁶ és a katonai igazgatás esetén²⁷ is önmagát a Vbö fogalmi kontextusán belül értelmezi. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve is 2022. október 1-jei hatállyal a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő költségvetési szerv, a Védelmi Igazgatási Hivatal.²⁸

A Kormány irányítói jogkörén belül a központi összehangolásért felelős Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter feladatköre²⁹ azonban nem írja felül a honvédelemért felelős (valamint a rendvédelemért felelős) miniszter feladat- és hatáskörét. A Vbö. ugyanis, nevéhez hűen

²³ 2022. november 01-jétől hatályos Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése szerint a Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja. Ugyanakkor a (2) bekezdés cizellálja a működés-irányításon túli jogköröket, mikor arról rendelkezik, hogy a Magyar Honvédség irányítására - ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alaptörvényben és sarkalatos törvényben meghatározott keretek között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, valamint a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter jogosult.

²⁴ Vbö. 1-2.§

²⁵ Vbö. 5.§

²⁶ Hvt. 3.§ 12. pont: „honvédelmi igazgatás: a védelmi és biztonsági igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint az e feladatra kijelölt, Vbö. szerinti közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemre való felkészítéssel, az országvédelemmel, a honvédelmi válsághelyzettel és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos, továbbá egyes szövetségi kötelezettségből eredő feladatokat”.

²⁷ Hvt. 3. § 17. pont: „katonai igazgatás: a Vbö. szerinti közigazgatási szervek és a Honvédség törvényben kijelölt szervei jogilag szabályozott és a honvédelmi igazgatás részét képező olyan tevékenysége, amely Magyarország fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul”.

²⁸ Lásd: a *Védelmi Igazgatási Hivatalról* szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet és a *Védelmi Igazgatási Hivatal létrehozásával összefüggő egyes költségvetési intézkedésekről* szóló 1434/2022. (IX. 7.) Korm. határozat rendelkezéseit.

²⁹ Vö.: a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről* szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) 29. § e) pont: „A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter a miniszterelnök útmutatása szerint a nemzetbiztonsági főtanácsadóként működő nemzeti információs államtitkár útján koordinálja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt védelmi tevékenységét.” (2024 tavaszán a nemzeti információs államtitkár funkció megszűnt, feladatai a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója feladatkörébe kerültek (a szerkesztő megjegyzése))

a különböző védelmi tevékenységek összehangolásáért felel, és jogi értelemben – alkotmányos, dogmatikai megközelítésben – nem előzi meg az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket. Ismételten hasonlaltatva a Vbő. nem supra-törvény (az csak az Alaptörvény lehet, ilyen jogkört egy törvény sem vindikálhat magának), hanem sokkal inkább kötőanyag: ha az ágazati (honvédelmi, rendvédelmi, katasztrófavédelmi) törvényeket tégláknak tekintjük, melyek lehetnek bár betonkemények, de egyszerűen egymás mellé téve szét is csúszhatnak, akkor a Vbő. garantálja az összeillesztésüket. Mindez intézményesen kihat ugyan az irányítói feladatokra, de jogkör-kollíziót nem eredményez.

Vizsgálatunk tárgya tehát sokkal inkább az ágazatként értelmezett honvédelmi területre, a HM-re és MH-ra fókuszál. Nyomatékosítva, vizsgálatunk célkeresztjében tehát az áll, hogy mi a Kormány tagjaként a miniszter, s mi az MHPK (a HVKF) jogköre, felelőssége. Amennyiben ugyanis valóban önállósodott/dik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a letisztult irányítási klasszikus hármas feladatkör:

- ad1) feladatot (irányt) meghatározni,
- ad2) biztosítani a végrehajtáshoz szükséges (jogi, pénzügyi) eszközöket,
- ad3) ellenőrizni a végrehajtást.

Mint lentebb látni fogjuk, maga az Alkotmánybíróság fejtette ki indoklásában az MH irányításának értelmezése kapcsán, hogy irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el³⁰. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés tehát a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. (Mivel fókuszunk e fejezetben a HM és MH viszonyát vizsgálja, így a HM KNBSZ-t vagy általában a Vbő-t érintő tágabb honvédelmi ágazati irányítói jogkörének, továbbá a törvény vagy Korm. rendelet által odatelepített további sui generis feladatok elemzésétől most eltekintünk.) Mindazonáltal az irányítói szerepkörben kiemelendő, hogy politikai döntést csak politikai felelősség terhe mellett lehet hozni³¹ - s ebben a „mit” vs. „hogyan” kérdéskörben is megmutatkozik a különbség a „szakmai végrehajtói” vezető és az inkább „politikai” irányító között³².

Mindezt rögzítette helyesen az új Hvt, mely szerint a honvédelmi miniszter ellátja a Kormány által meghatározott honvédelmi irányítási és a Honvédség irányításával kapcsolatos feladatokat és irányította az MHPK tevékenységét³³, míg az MHPK vezette az MHP-t és irányította a honvédségi szervezeteket³⁴. *A kötetünk megjelenésekor hatályos jogi környezetben a Honvéd Vezérkar főnökének jogosítványai lényegében az MHPK 2020. évi jogosítványai feleltethetőek meg (a szerkesztő megjegyzése).*

Egyszerű példával illusztrálva, modellezésként úgy szemléltethető e kérdés, hogy az irányító irányt mutatva meghatározza a célt, hogy az adott – irányított – csapat jusson egy bokor túloldalára. De nem többet. Az irányított csapat vezetője meg mérlegelve és saját felelősségében (!) eldönti, hogy

³⁰ 48/1991 AB határozat indokolás II./2. pontja

³¹ Vö.: TILL Szabolcs: *A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig* (PhD disszertáció, 2015.), 69.

³² A 63/1992. (XII. 11.) AB határozatra való hivatkozás ugyancsak releváns: a határozat 1. pontja kimondja, hogy „mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem alkotmányossági kérdés”, illetve kiemelte, hogy a Magyar Honvédség az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősül önálló hatalmi ágnak. Ebből következően Magyar Honvédség legmagasabb szintű vezetői beosztásaihoz rendelt hatáskörök gyakorlásának módja - miután része a végrehajtó hatalmat egyébként megillető hatásköröknek - nem érinti az irányításra jogosult szervek alkotmányban meghatározott hatáskörét.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/CDCFE5DBA15C4FEFC1257ADA0052AB4D?OpenDocument>

³³ Új Hvt. 8.§ és 13.§ (1) bekezdés.

³⁴ Új Hvt. 74. § (2) bekezdés.

jobbról vagy balról kerül-e meg az akadályt, illetve, ha azt oldalt lévő bizonyos okból miatt nem lehet, akkor átugorja-e vagy alulról ássa-e ki magát – s utóbbi esetben az irányítótól kérheti a szükséges eszközök (ásó vagy magasugró-gerely) biztosítását.

Meglátásom szerint így pl. az MHP/HVK belső szervezeti kialakításába való esetleges beavatkozás a HM részéről az irányítói szférából a vezetői szférába átnyúlva túlterjeszkedő, mert a *HM irányító és nem vezető*, így ez túlmutat az irányítási funkciókon és át/elveszi a helyi vezető (MHPK/HVKF) belső szervezési szabadságát – miközben az SZMSZ-t úgyis a miniszter hagyja jóvá. Másik fontos eleme e kérdéskörnek a miniszter személye: az idézett, irányításról szóló Hvt. rendelkezés a honvédelmi miniszterről és nem a Honvédelmi Minisztériumról szól.³⁵ A Miniszter, mint irányító igénye szerint természetesen irányában jelenteni kell, de sem a HM szakmai főosztályai, sem a szakmai felsővezetők ilyen jelentést nem kérhetn(én)ek be miniszteri mandátum hiányában, mert ez teljesen a dezintegráció ellen hat és nem értelmezhető a civil kontroll eszközeként. Indokaim részletesebben az alábbiak.

3.2. A vezetés- irányítás alkotmánybíróági értelmezése

Elemzésünket a már hivatkozott, még az Alaptörvényt megelőző, azaz az Alkotmány idejéből származó, ám koncepcionálisan érvényét nem veszítő AB határozat vizsgálatával kezdjük, melyet az általános közigazgatási szabályozás követ, hogy azon keresztül eljuthassunk a honvédelmi ágazat-specifikus normaelemzésig. A Magyar Honvédséget érintő 48/1991. (IX. 26.) AB határozat indokolás II./2. pontja szerint:

„(...) az *irányítás és vezetés* is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az *irányító* az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a *vezető* viszont a szervezet csúcán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol. (...) Az irányítást az *irányító* szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. (...) Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is. A *vezetés* a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat”.

Példa erre a honvédelmi miniszter 2022. nyarán kiadott utasítása³⁶, mely helyesen irányítóként arról rendelkezik, hogy az MHPK „gondoskodik az MH stratégiai és hadművelleti szintű képességei előtérbe helyezéséről”, továbbá „erősítse meg az azonnali reagálásra alkalmas haderő képességet”. Ezen felül az MHPK „a harcképesség növelése érdekében a szervezeti struktúra felülvizsgálatával, a redundanciák megszüntetésével olyan felkészült köteléket alakítson ki, amely rövidebb készenléti idő mellett is képes a harcfeladatok teljes spektrumát ellátni”. Végül a miniszter arról is rendelkezett, hogy a hatékonyabb felkészülés érdekében az MHPK ideiglenes kötelékeket is kialakíthat. Itt tehát az irány és a keret adott, de a végrehajtás – helyesen – a parancsnok jogköre, egyben felelőssége.

³⁵ Mindez igaz akkor is, ha az új Hvt 13.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a honvédelmi feladatellátás és - a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a KNBSZ kivételével - a honvédelmi szervezet irányításáért felelős központi államigazgatási szerv. Jelen esetben az irányításért felelős szerv valójában az Alaptörvény 45. cikkéből levezetve kizárólag az irányító miniszter előkészítő szervezeteként való felelőssége értelmezhető.

³⁶ *A Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendje készenléti helyezésével kapcsolatos egyes előkészítő feladatokról szóló a 27/2022. (VII. 13.) HM utasítás 2.§ (2)-(3) bekezdések.*

3.3. A Ksztv³⁷ szerinti irányítás-fogalom tartalma

Egy minisztérium alapvető irányítási jogkörének vizsgálatakor a honvédelmi szabályozáson túl a közigazgatást és államháztartást is szabályozó törvényekből kell kiindulni, ügyelve ugyanakkor, hogy az abban foglaltak csak részben analógiaként használhatók, lévén, hogy pl. a honvédségi szervezetek a Kit. és az MH, mint egész (mivel nem jogi személy) az *államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Áht.) értelmezési tartományán (szervezeti hatályán) kívül esik. Ezért az ágazatspecifikus áttekintést megelőzően – de már párhuzamot vonva – az általános közigazgatási szabályokat vetjük górcső alá.

Az államigazgatási szerv irányítása alatt (fontos azért, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában) taxatíván felsorolt jog- és hatásköröket kell érteni.³⁸ Ezek közül az államigazgatási szerv alapítása, SZMSZ-ének jóváhagyása, átalakítása, valamint megszüntetése, mint miniszteri jogkör a Hvt-ben is megtalálható. A vezető (MHPK) kinevezése kapcsán a köztársasági elnök irányítók közötti alaptörvényi megjelenítése értelmet nyer.³⁹ A törvényességi, pénzügyi téren az irányítói ellenőrzés jelenleg is szabályozott a honvédelmi ágazatban, bár az államigazgatásban elvi szinten mérhető „hatékonysági” ellenőrzés már nehezebben értelmezhető a minisztérium (közigazgatás) - MHP (haderő) viszonylatában.⁴⁰

Fontos rendelkezés azonban, hogy ha törvény külön nevesítve kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv (bár ez az MH-ra, mint fegyveres szervre pont nem értelmezhető, hacsak nem általános elvi éllel) hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg. Néhány helyen azonosítható be hatáskör-elvonásnak tűnő (de valójában nem hatáskör-elvonási) jog, azonban az sem intézményi, hanem személyi jellegű. Ilyen volt pl. mikor a Hjt.⁴¹ szövege kimondta, hogy a miniszter magához vonhatja a Magyar Honvédség parancsnoka, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) főigazgatója, az állományilletékes parancsnok, az előjáró parancsnok, a központi személyügyi szerv vezetője munkáltatói jogköreit.

Az irányítástól eltérő fogalom a felügyelet⁴², melyre most nem térünk ki.

3.4. A Hvt./Hvt vhr. szerinti irányítás-fogalom (katonai szervezet esetében)

A honvédelemért felelős miniszternek⁴³ a honvédelem és az egyes honvédelmi szervezetek irányításával összefüggő feladatait

- a) törvény,
- b) a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet⁴⁴, valamint
- c) a Hvt vhr.

³⁷ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

³⁸ Ksztv 2.§.

³⁹ A köztársaság elnök Alaptörvény 45. cikk (2) bekezdés szerinti irányítók között szerepeltetése a Hvt 5.§-ában nyer részletezést.

⁴⁰ A "hatékonyságra" szemléltető példa lehet a toborzás, még pontosabban a kiáramlást is mérő teljes fluktuáció, melynek mutatói objektíve mérhetőek a haderőn belül – míg a katonai humánpolitikát az irányító közigazgatásban írják, így kérdéses, hogy a hatékonyság valóban számonkérhető-e.

⁴¹ Hjt. 4.§ (2) bek (a Hjt-t 2024. július 1-jén az Alaptörvény tizenkettedik módosítására figyelemmel felváltotta a honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet (a szerkesztő megjegyzése)

⁴² A Ksztv. 4.§ szerint, ha jogszabály államigazgatási szerv felügyeletét említi, azon a fenti táblázatban

a) – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a 2. § (1) bekezdés b) pontjában,
 b) a 2. § (1) bekezdés c) és d) pontjában és
 c) – kizárólag az a) és b) ponttal összefüggésben – a 2. § (1) bekezdés h) és i) pontjában meghatározott hatáskörök együttesét kell érteni.

⁴³ új Hvt. 14. § (1) bekezdés szerint

⁴⁴ A statútumrendelet.

d) határozza meg.

A honvédelemért felelős miniszter nevében ugyanakkor e hatáskörök gyakorlása során más személy eljárhat⁴⁵.

Ad a) A Hvt. kapcsán már a 2012-ben hatályba lépett régi Hvt-ben megjelent az ún. speciális, kettős irányítás, mely az MH Katonai Képviselői Hivatal (KKH), az MH Egészségügyi Központ és az MH Budapest Helyőrség Dandár tekintetében jog- és hatáskört osztott meg az MHPK és a HM valamelyik államtitkára között.

Ad b) A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) szerint a honvédelmi miniszter a Kormány

- honvédelemért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó központi beszerzésekért, a védelmi fejlesztésekért,
- sportpolitikáért, sportlétesítmény-fejlesztésért és gazdálkodásért, kiemelt nemzetközi sport- és sportdiplomáciai események rendezésért

felelős tagja. Ugyanakkor itt elsősorban csak a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendeletre* (a továbbiakban: Hvt. vhr) történik visszautalás, így e rendelet további elemzése nem szükséges. (Bár érdekesség a védelmi terület egy átfedése az NBS esetében, mely korábban a Hvt. vhr-ben honvédelmi feladatként szerepelt, jelenleg azonban a Statútumrendelet – talán mint *lex posteriori* – értelmében a KKM miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében felel a kül-, biztonság- és védelempolitikáért, e tekintetben javaslatot készít a Kormány kül-, biztonság- és védelempolitikai tevékenységére és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását.)

Ad c) A 2022-ben hatályos Hvt. vhr. kapcsán hangsúlyozandó, hogy az nem kizárólag a Hvt. mint törvény végrehajtási rendelete, hanem egyben a Statútumrendelet kitöltése is: sokadik ciklus óta gyakorlat ugyanis, hogy a Kormány honvédelmi szakpolitikáért felelős miniszterének feladatkörénél a Statútumrendelet csak visszautal a Hvt. vhr-re. Mindezt a Statútumrendelet szempontjából olyan technikával, hogy

- 2010-ben⁴⁶ a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörének megemlítsére sem volt igény, a honvédelmi miniszter egyedül mint a külügyminiszter helyettesítője jelenik csak meg;
- 2014-ben⁴⁷ szinte tömondattal, de legalább már megjelenik: e mondat valójában csak átutalás a Hvt vhr-re (és a ciklus félidejéig szerepelt benne a nemzeti rendezvények koncepciójára való rendelkezés is);
- 2018-ban⁴⁸ ugyancsak hivatkozással áttutalt a Hvt vhr-re, valamint a hivatkozás kiegészült a hadigondozás és a Nemzeti Közszerület Egyetem törvényi feladataival is⁴⁹.

⁴⁵ a Hvt., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv) szerint – ezeket általában a HM SZMSZ-ben kell delegálni.

⁴⁶ *Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.*

⁴⁷ *A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.*

⁴⁸ *A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.*

⁴⁹ *A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a kézirat lezárását követően jelent meg (a szerkesztő megjegyzése)*

A miniszter a Honvédség *irányításáért*, valamint törvényes működéséért viselt felelőssége körében többek között meghatározza a Honvédség vezetési szintjeit, azok feladat- és hatásköreit. Ez pontosan egyezik a Hvt. már hivatkozott 39.§-ával, mely szerint a honvédelmi szervezetek alapítására és megszüntetésére a honvédelemért felelős miniszter jogosult, de a Honvédségi szervezet megszűnését vagy feladatrendszerének változását nem eredményező átszervezését a Magyar Honvédség parancsnoka is elrendelheti.

A HM KÁT-nak is vannak irányítói jogkörei, azonban azok nem terjednek ki maga a Honvédség irányítására, azok inkább hatósági, jogi és gazdálkodási jellegűek.

Az MHPK rendelkezett mind irányítási (alárendelt szervezetek), mind vezetési (MHP) jogkörökkel. Míg a Hvt, azaz honvédségi értelmezésben maga az MHP stratégiai felsővezető, addig az Áht. (HM-et is mint felső szintet figyelembe vevő) értelmezési tartományában középírányító szerve volt az alárendeltségébe tartozó katonai szervezeteknek⁵⁰. Érdekesség tehát, hogy míg az Áht. szemszögéből (a *honvédelmi* értelemben) nézve a HM felsőirányítói mivoltából adódóan az MHP középírányítónak minősült, addig a Hvt. szerinti *honvédségi* értelmezési tartományban az MHP a katonai felsővezető volt, az ún. „más magasabb – pl. haderőnemi – parancsnokságok” meg a középírányítók.

E fogalom tisztázása az irányítás szempontjából kardinális – és nem marginális. HM utasítás⁵¹ ugyanis elrendelte 4 haderőnemi – szárazföldi, légierő, kiber- és különleges műveleti – parancsnokság felállítását „más magasabb szintű parancsnokság” jogállással, ugyanakkor ezen rendelkezés alcímében az MH „középszintű vezető szervek” racionalizálása szerepel. Látható: az új Hvt-nek az is előnye, hogy nem tiltja, de nem is nevesíti, ezáltal nem vési kétharmados gránitba a haderőnemi parancsnokságokat, ezzel téve lehetővé a szervezési rugalmasságot, így a körülményekhez való könnyebb igazodást is (mely a Nemzeti Katonai Stratégia elvárásainak is megfelelő irány).

3.5. A „tanácsadó” a vezetés/irányítás kérdéskörében

A 3. fejezet zárásaként engedjünk meg egy további gondolat az MHPK/HVKF helyéről, szerepéről is a végrehajtó hatalom viszonylatában.

2018. december 31-ig az HM-be integrált vezérkar („HM HVK”) idejében a Hvt. vhr. szövege arról rendelkezett, hogy „A Honvéd Vezérkar főnöke a miniszter legfőbb katonai tanácsadója.” Ez az MHP megalakulásával a Hvt. vhr.-ből kikerült. Javasolt e tételt – akár másként fogalmazva – a Kormány rendeletébe (Hvt. vhr) visszaemlíteni akkor is, ha ez kérdéseket generálhat az irányított fogalomkörben.

Az Alaptörvény 2022. november 01-je előtt hatályos 49. cikke még ismerte a rendkívüli állapotban létrehozandó Honvédelmi Tanács intézményét. Annak rendelkezése szerint a Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és - tanácskozási joggal - a Honvéd Vezérkar főnöke voltak. Mindebből következik, hogy a HVKF bár „csak” tanácskozási joggal, de aktiválás esetén önálló alanyi jogon vett volna részt a legfőbb döntéshozói szinten. Ebben az értelemben a HVKF – igaz, csak rendkívüli állapot esetén – nem kizárólag a miniszter katonai tanácsadója, hanem magáé a legfőbb végrehajtói hatalomé.

⁵⁰ A Hvt vhr 12.§ és az Áht. szerint.

⁵¹ A Magyar Honvédség Parancsnoksága és a Magyar Honvédség harcképessége, reagálóképessége, vezetési rendjének egyszerűsítése, valamint a bürokrácia csökkentésével összefüggő egyes feladatokról szóló 32/2022. (VIII. 11.) HM utasítás

Jelenleg nem szabályozott (jogszabályi szinten), hogy az MHPK/HVKF kinek a legfőbb katonai tanácsadója. Javasolt ezt is szabályozni. Erre lehet opció a honvédelmi miniszter személye, de lehet – a rugalmasság és a kormányfői mozgástérre tekintettel – a „Kormány” katonai tanácsadójaként meghatározni a parancsnokot.

A bevezetőben már rögzítetteket megismételve: amikor 2019. január 01-jével megalakult Magyar Honvédség Parancsnokság (MHP), az az ún. dezintegrációs folyamat nyitó, s azóta is egyik fő, de nem egyetlen, hanem egy, a kézirat összeállításáig, 2022 őszéig még le nem zárt folyamatot megkezdő állomása volt. Jelen tanulmány 5. címe alatt az MHP-nak a HM-ből való kiválási folyamatának lezárására, befejezésére teszünk javaslatot, mely ugyanakkor – két légy egy csapásra – bürokrácia csökkentésére is irányul.

4. Az új Hvt. szerkezetét meghatározó további kérdések

A honvédelmi és honvédségi szervezeti megkülönböztetés előző fejezetben HM-MH elhatárolási fókusszal tárgyalt problémája megítélésünk szerint az a közelítés, amely leginkább meghatározta az új Hvt. szerkezetének kialakítását: míg a régi Hvt. esetében a dezintegráció alapvetően módosításokkal, jelentős részben részleges szövegcserekkel valósult meg, az új törvény kialakítása során viszont az egyes tárgykörök elsődleges megjelenése is e különbségtétel függvénye.

Szükséges ugyanakkor számba vennünk azokat a további tárgyköröket is, ahol a két honvédelmi törvény összevetésében markáns tartalmi kiegészülés történt.

4.1. Az alapelvek szerepe az új Hvt-ben

A régi Hvt. nem tartalmazott alapelvi alcímet, funkciójuk szempontjából alapelvi minőségű rendelkezéseket ugyanakkor igen. E megoldást az új Hvt. kiegészítve őrizte meg, ugyanakkor beemelt egy alapelvi alcímet is, utóbbi módszerrel a Vbő-t. követve. Mindez ténylegesen kettős alapelvi felsorolást eredményezett az új Hvt-ben.

A régi és az új Hvt. 1. §-ának összevetése alapján megállapítható, hogy a szövegezés minimális, de tudatos eltérése kivételével az első öt bekezdés felépítése azonos és tartalma beazonosítható, az új (6)-(7) bekezdés pedig az (5) bekezdés szerinti felkészülés (és részben a feladatellátás) részletezése.

Az eltérések a két szövegezés között az alábbiak:

- (2) bekezdés: a „nemzeti és szövetségi védelmi képességek” szövegrész helyét a „honvédelmi és szövetségi katonai képességek” megfogalmazás váltotta fel, illetve az alanyok köre a megváltozott rendvédelmi szerv-fogalom miatt a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egészült ki: mindkét korrekció Vbő. által kiváltott, elsődlegesen technikai harmonizációs elem;
- az Alaptörvény XXXI. cikk (3)-(6) bekezdése szerinti kötelezettségeket összefoglaló (3) bekezdés újabb változata a pontosabb, mivel – hadiállapoti körülmények között – a gazdasági és anyagi szolgáltatási (GASZ), valamint valamely személyes kötelezettség (szolgálat, honvédelmi munka, polgári védelmi kötelezettség) egyidejűségének lehetőségére is utal;
- a (4) bekezdésben a béke megjelölésének a hadiállapoton kivülséggel való kiváltása voltaképpen azonos időbeli korlátozást eredményez, a honvédelmi mellett a

honvédelmi érdekű kötelezettségekre utalás a GASZ és a polgári védelmi kötelezettség egyik lehetséges céljára utalva végső soron Vbö. kapcsolódó szabály;

- az (5) bekezdésben a honvédelmi felkészülés gyakorlati szegmensének (pl. lövészet) kiemelése pedig a konszenzuális mozzanaton túli felkészítés intézményesítésének lehetőségét teremti meg kettős irányban: békében is előírhatóvá teszi az elméleti felkészítésre kötelezést, illetve a békében a gyakorlati felkészítés lehetőségét csak feltételhez köti, ki viszont nem zárja az élethez való jog elősegítése érdekében. A „béke” időmegjelölés kiváltása egyértelműsíti, hogy az általános feltételrendszer kiterjed főszabályként a veszélyhelyzetre és szükségállapotra is.

A két új bekezdés fogalmazza meg azon eszközrendszert, amelyek útján az állam a felkészítést elősegíteni köteles, alapvetően a felkészítés elméleti szegmenseire fókuszáltnak.⁵² A katonai feladatok vonatkozásában a (7) bekezdés két vonatkoztatási pontot rögzít a szövetségi feladatokat és a Vbö-t, utóbbi esetben ugyanakkor a katonai kihívásokra és fenyegetésekre való reagálás primátusát ugyanakkor egyértelműen rögzítve. Míg katasztrófavédelmi vonatkozásokban nagyságrendi és politikai mérlegelés tárgya a Vbö. intézményrendszerének hatálya alá kerülés, az új Hvt. és Vbö. összevetésében viszont a kezelni kívánt kihívás vagy fenyegetés minősége az eljárásrend primátusát eredményező mérlegelendő szempont.

Összességében ugyanakkor megállapítható, hogy mindkét Hvt. 1. §-a végső soron alapvető minőségű szabályokat tartalmaz, amelyekhez képest az alcím szerint (is) alapvető jelentőségű rendelkezések beiktatása voltaképpen inkább kiegészítés, azonban mégis a törvény alkalmazhatóságát érdemben befolyásoló új szabályozási elemet jelent.

Érdemes ugyanakkor a Vbö. 1. §-át is a vizsgálat körébe vonni.⁵³ A „nemzeti ügy” minősítés alá a védelmi és biztonsági kontextus bevonása egyrészt kissé ideologikus jellegű, azonban a Kat. hasonló megoldására tekintettel visszaigazolható, másrészt viszont a rendelkezés fejlesztésekre és szabályozásokra kiható része csak orientációs támpontot eredményez, a jogrendszeren belüli kivételezettséget ugyanakkor nem. Végső soron egy mérlegelést követő tudatosan eltérő döntés is ennek megvalósulásaként értelmezhető, például az új Hvt. és a Vbö. kapcsolódásai szempontjából az elsődleges szabályozás kiválasztása során. A Vbö. és az új Hvt. alapvető alcímeinek összevetése alapján megállapítható, hogy az új Hvt. 2. §-a a Vbö. 4. § ikertestvére: szerkezete és felépítése beazonosítható, így viszont éppen a két felsorolás szemléleti eltérései igényelnek érdemi összehasonlítást.

A hangsúlyok közötti eltérés – a két törvény egymással részben átfedő tárgyának eltéréséből is adódóan, de attól megítélésünk szerint szélesebb körben – az ikertestvér-rendeletek között is kimutatható:

- az a) pontok a szükségesség és arányosság mérlegelési szempontjait emelik be, amelyek érvényesülési köre a Vbö. esetében a jogkorlátozás, az új Hvt. esetében viszont az intézkedéseken túl az erőkre és eszközökre is kiterjed, a viszonyítás másik serpenyője viszont szűkítettebb, mivel a társadalmi hatások itt nem képez(het)ik a katonai típusú hátrány vagy sérelem részét;

⁵² A (6) bekezdés az ún. honvéd kadét programot (HKP) a honvédelmi felkészülés egyik lehetséges keretként – új jogalkotási vívmányként – törvényi szinten rögzíti. A HKP-nak három, piramis-szerűen elhelyezkedő szintje a honvéd kadét közismereti képzés (HKP-I), mely immáron évek óta érettségi tárgyként választható; a honvéd kadét technikai szakképzés (HKP-II), mely a szakképzési törvény hatálya alá tartozik, valamint a Honvéd középiskola és kollégium, honvéd kollégium (HKP-III).

⁵³ „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.”

- a b) pontok esetében a honvédelmi cél az elérni kívánt védelmi és biztonsági cél tárgykör szerint konkretizált típusaként is értékelhető, ugyanakkor az új Hvt. esetében a civil irányítás folyamatosságának igénye honvédelmi alkotmányossági sajátos követelmény beépüléseként is értékelhető;
- a c) pontokban az elérendő célokhoz képest választható legenyhébb korlátozás elve közösnek tekinthető, az új Hvt. inkább a megfogalmazás átláthatósága szempontjából átfogalmazott változatnak minősíthető;
- a d) pontokban az átfogó megközelítés és összkormányzati szemléletmód Vbö. szerinti elvével szemben a honvédelmi érdek összemérésében a katonai minőségű eljárásrendek preferálása jelenik meg a Vbö. szempontrendszeréhez képest;
- az e) pontok szerinti érdek-összemérési rendszerekben a nagyobb közösségek érdekének előnyben részesítése kiegészül a honvédelmi érdek sérelemmel szembeni fokozott védelmével, ismét csak a Vbö. szempontrendszerének másodlagos szemponttá tételével, valamint
- egyetlen többlet-elemként az f) pontban az ellenőrizhetőség és egyéni felelősség megállapításának igénye jelenik meg, mint a Vbö-ben nem mérlegelt, de elvben annak alkalmazása során is elvárható szempont.

Mindezeket összefoglalva megállapítható, hogy a Vbö. alapelvi alcíméhez képest az új Hvt. 2. §-a úgy egészíti ki a törvény eredendően alapelvi minőségű 1. §-ának szabályozási tartalmát, hogy minden lehetséges értelmezési tartományban a védelmi és biztonsági (tágabb) kontextust a honvédelmi szituációk katonai típusú mérlegeléseire konkretizálva szűkíti, ütközésük esetén pedig a honvédelmi alkotmányosság értékrendjének érvényesülését biztosítja. Ettől még a korábban szigorúbb szabályok kiterjesztése és arányossági és szükségességi mérlegelése nem válik egyszerűbb feladattá, azonban a két törvény összevetésében a honvédelmi érdek primátusa biztosított azzal együtt, hogy az új Hvt. a különleges jogrendi szabályokat nem tartalmazza, csak az azokra történő felkészülés a szabályozás része.

4.2 A kötelezettségi rendszer megváltozó időbelisége

Arra már a korábbiakban utaltunk, hogy az AT9M az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdésében a különleges jogrendi esetkörök szűkítésével a katonai szolgálati kötelezettséget hadiállapotról korlátozta, fenntartva ugyanakkor e kötelezettség belföldi lakóhelyű, nagykorú férfiakra vonatkozó általános jellegét. E kötelezettség általános jellegének fenntartása mellett az új Hvt. 19. § (2) bekezdése fenntartotta a katonai szakmai igények szerinti létszám és összetétel, tehát a cél szerinti kiválasztás elvét, amely fogalmilag lehetetlen korábban létrehozott, és az új Haktv-ben szabályozott adatbázisok nélkül.

Az adatbázisok létrehozását szolgálják a járulékos kötelezettségek,⁵⁴ az adatszolgáltatás, a bejelentés és a megjelenés új Hvt. III. fejezete szerinti szabályai. A különböző időbeliségi korlátok áthidalását szolgálja az új Hvt. 19. § (4) bekezdése, amely szerint: „[a] járulékos kötelezettségek teljesítése a hadkötelezettség bevezetése nélkül is elrendelhető, de tényleges katonai szolgálatra való behívásra kizárólag a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, a kihirdetést követő bevonulási időpontra kerülhet sor.”

E szabály alapján tehát önálló jelentőséget nyer a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése, amely önmagában alapot ad a bevonulási okmányok feltételes kiküldésére azzal, hogy a szolgálat ténylegesen csak a hadiállapot hatálya alatt kezdődhet meg. Ehhez kapcsolódó

⁵⁴ Az új Hvt. 19. (1) bekezdés szerint az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettség összefoglaló elnevezése. Azonos tartalommal a régi Haktv. eleme volt.

fogalmi különbségtétel található a Hvt. 3. §-a szerinti értelmező rendelkezések között, amely a korábbi potenciális hadköteles-fogalmat felváltó értelemben tartalmazza a 7. pontban a *hadköteleseket*, elkülönítve ettől a 8. pontban a *hadkötelezetteket*, a hadiállapotban katonai szolgálatot ténylegesen teljesítő hadköteles-részkategóriát.

A hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése (az első két esetben a honvédelmi válsághelyzet kihirdetése mellett) néhány további szempontból is jelentőséget nyer az új Hvt-ben a járulékos kötelezettségek körében:

- a 20. § alapján az adatszolgáltatási kötelezettség tipikusan a katonai igazgatási szerv megkeresése alapján történik, azonban a kiemelt időszakokban a lakóhely szerint illetékes járási hivatal irányába is kiterjeszthető,
- a 21. § alapján a nyilvántartott adatokra vonatkozó bejelentési, frissítési kötelezettség automatikussá válik,
- a 22. § (2) bekezdés pedig a katonai szolgálatra való egészségügyi alkalmasság elbírálásával összefüggő szakorvosi vizsgálatokat aktualizálja a kezdeményezés időszakára azzal, hogy az alkalmasság előzetes megállapítása – az érintett távollétében – a 25. § (1) bekezdése alapján békeidőszakban lefolytatott, adatbázis alapján végrehajtott előkészítő eljárás, amelynek alapján a 26. § (1) bekezdése szerinti előzetes mentesítés körébe vonhatók a súlyos fogyatékkal élő, akik esetében a katonai szolgálatra alkalmatlanság vélelmezhető,
- a 36. § (1) bekezdés alapján pedig ekkor rögzíthetők rendeletben a behívási időpontok, illetve jelölhetők ki a befogadó katonai szervezetek.

A hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése ezen túlmenően a 108. §-ban a váratlan támadás elhárításával összefüggésben is említést nyer, azonban ez a megfogalmazás nem tartalmaz ténylegesen időbeliségi feltételt. Ezen előfordulás kivételével megállapítható, hogy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezésére utalás az esetlegesen a hadiállapot kihirdetését megelőzően adminisztratív feladatokra rendelkezésre álló Alaptörvény szerinti legfeljebb 60 napnyi késedelem kiküszöbölését szolgálja.

Az új Hvt. az eszkaláció modellezése során ugyanakkor nem vélelmezi, hogy a hadiállapot kihirdetése csak honvédelmi válsághelyzethez kapcsolódhat: ez az időbeli átfedés megvalósulhat (erre utal a két feltétel együttes szerepeltetése, ahol az első megvalósulása már aktiválja a rendelkezést), azonban akár a kihirdetési kezdeményezés, akár pedig a honvédelmi válságkezelés sikeres lezárulása a törvényben értékelt lehetőség.

4.3. A katonai válságkezelés

A honvédelmi válsághelyzet ezen túlmenően mintegy tíz előfordulásban értékelt lehetőség az új Hvt-ben, ahol a hadkötelezettség érvényesítése mellett az ingatlanokra közérdekű használati jog alapítása, illetve szigorúbb intézkedések bevezetése merülhet fel. Az új Hvt. 107. §-a szerinti célrendszer szomszédos államok válságait kezelni hivatott megfogalmazása⁵⁵ ugyanakkor jelentős átfedést mutat az AT10M veszélyhelyzet-fogalmára vonatkozó kiegészítésével:

Új Hvt. 107. § (2) bekezdés a) pont	AT10M veszélyhelyzet-kiegészítő szövegrész 51. cikk (1)
a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel,	A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

1. táblázat: A határon átnyúló veszélyek megjelenése (saját szerkesztés, kiemelés hozzáadva)

⁵⁵ Az új Hvt. 107. § (2) bekezdés b) és c) pontja a hadiállapot alaptörvényi feltételrendszeréhez kapcsolható, távolabbi veszélyeztetésként értékelhető.

A két 2022. november 1-től hatályos normaszöveg hasonlósága és részleges átfedése arra tekintettel is értelmezést igényel, hogy az új Hvt. 107. § (3) bekezdése csak a honvédelmi válsághelyzet és a hadiállapot, illetve szükségállapot egyidejűségét zárja ki, erre tekintettel a kiegészített veszélyhelyzet-fogalom párhuzamos alkalmazása nem kizárható logikai lehetőség, bár a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének ilyen indokú veszélyhelyzet hatálya alatt nem látszik hozzáadott értéke.

Az összehangolt védelmi tevékenység, ezen belül a honvédelmi válsághelyzet szerinti intézkedési katalógushoz képest az átfedő indokú veszélyhelyzet válságkezelő intézkedéseire mért alapvető eltérése, hogy a küszöb alatti válságkezelés intézményeire vonatkozó törvényi szabályok nem korrigálhatók, csak a különleges jogrendi rendeletek⁵⁶ alapján érinthetők mélyebben az alapvető jogok, illetve vezethetők be a fenti táblázatban nem felsorolt intézkedések.

Míg a katonai válságkezelési rész honvédelmi válsághelyzet alcíme megelőző intézkedések gyűjteményét tartalmazza, az új Hvt. 108. §-a a váratlan támadás elhárításának szabályozása során 2022. október 31-ig különleges jogrendi jogcímként kezelt, megvalósuló katonai betörést minősít át béke időszaki kiterjesztett fegyverhasználat lehetőségét megengedő feladattá, fenntartva – a sikeres válságkezelés opcióján túl – a szükségállapot vagy hadiállapot eszközalkalációját. Tekintettel a légierő fegyverhasználatának a régi Hvt-ből átvett szabályaira, az OFVT-hez kötött, arányos fellépés szárazföldi forgatókönyve modellezhető itt a „kicsi zöld emberkék” tevékenységének következményei szempontjából.

4.4 Az új Hvt. XI-XII. fejezete szerinti szabályozási területek hangsúlyai

A régi Hvt. jelenleg még a katonai jelképekkel és jelzésekkel közös fejezetben szabályozza a honvédség készenléti és szolgálati rendszerét, az őrzés-védelmet, valamint a fegyver és más kényszerítő eszközök használatát, amelyeket az új Hvt. differenciáltabban, több fejezet között megosztva tartalmaz.

A régi Hvt. 80. §-a szerinti fogalommeghatározás ennek megalapozása érdekében három alaptörvényi fogalom, az *alkalmazás*, a *felhasználás* és a *közreműködés* elkülönítésére törekszik azzal, hogy az utóbbi definíciót ténylegesen nem tartalmazza. Az új Hvt. 3. §-a – az AT9M módosításai következtében – a fogalomrendszerből a *felhasználás*⁵⁷ mellőzi, és az alkalmazás lényegében változatlan, a fegyveres erők rendeltetésszerű, a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harctevékenységre épített fogalmát a *közreműködés* fogalmával egészíti ki az 59. § szerinti feladatrendszer megalapozása érdekében. Az új Hvt. ehhez fűzött részletes indokolása szerint a feladatrendszer elsődleges vonatkoztatási pontja az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapfeladat-felsorolás primátusa, amelyekhez képest a közreműködői feladatok – ütközés esetén – másodlagos jelentőségűek. Ezeken túlmenően ugyanakkor – rendelkezésre álló további kapacitások terhére – a feladatrendszer megállapodások alapján közérdekű célból kiegészíthető.

Az új Hvt. egyes biztonsági intézkedéseket összefoglaló XI. fejezete az őrzés-védelem és objektumbiztonság, a katonai rendészet, a katonai kibertér-műveletek, valamint az elektromágneses térben végrehajtott műveletek újra-szabályozására irányul azzal, hogy e tevékenységi mozzanatok

⁵⁶ „A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” Az Alaptörvény új 53. cikk (1) bekezdése, amely a hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet közös szabályait rögzíti.

⁵⁷ A korábbi fogalom a terrorveszélyhelyzet kezdeményezési időszaka mellett két különleges jogrendi esethez, a szükségállapothoz és a terrorveszélyhelyzethez kötött volt a régi Hvt. 80. § 5. pontja alapján, bár a felsorolásban szereplő kiber- és elektronikai támadások időbelisége szempontjából ez vitatható volt.

és az időbeliség szerint tagolt módon a XII. fejezet rögzíti a fegyver és más kényszerítő eszköz használatának szabályait. A XI. fejezet így alapvetően térbeli elhatárolásra irányul, amelyhez képest – a fegyverhasználat minőségi dimenziója mentén – a XII. fejezet kapcsolja a különböző szituációkhoz a kollektív fegyverhasználat, az egyéni fegyver használata, az egyéb intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazásának, a légiereőre vonatkozó különös fegyverhasználati szabályok, valamint a külföldi szolgálatra vonatkozó eltérő szabályok, illetve a mindezek kivizsgálására vonatkozó közös szabályok rendszerét.

E szabályokhoz képest állapít meg további szigorító rendelkezéseket a katonai válságkezelési rész, illetve – különleges jogrend hatálya alatt – e szabályok kiegészíthetők és tovább szigoríthatók az alapjog-korlátozás eltérő standardjaira figyelemmel. Utóbbi tárgykör hipotetikus előzetes szabályozása ugyanakkor nem képezi az új Hvt. tárgyát.

E fejezetek egymásra vetítése összességében egy mit/mikor/hol/hogyan kérdések mentén differenciált szabályozási mátrix mentén törekszik az NBS 135. pontjában rögzített haderő-víziónak megfelelésre a felszereltség és kiképzettség, rugalmasság és alkalmazhatóság, telepíthetőség és fenntarthatóság mellett a három műveleti térben az együttműködési képesség mennyiségi és minőségi értelmében egyaránt:

„135. A Magyar Honvédségnek jól felszerelt és jól kiképzett erővel, valamint rugalmas, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható, a szükséges mértékben interoperábilis képességekkel kell rendelkeznie, a mennyiségi mellett a minőségi mutatók javítására törekedve. Hagyományos országvédelmi és nemzetközi válságkezelési feladatai mellett egyaránt alkalmasnak kell lennie a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, vagy a terrorveszély-helyzet kezeléséhez történő hozzájárulásra, a hibrid támadások elhárításában való szerepvállalásra, valamint a természeti vagy ipari katasztrófák következményeinek felszámolásában való közreműködésre. A haderőt úgy kell fejleszteni, hogy képes legyen hatásokat kiváltani a hazánk szempontjából releváns összes műveleti térben: a szárazföldön, a levegőben és a kibertérben egyaránt.”

Mindez egy lényegesen agilisabb haderő-képre áttérést tesz szükségessé a megelőző három honvédelmi törvény haderő-felfogásához képest, amely a társadalommal lényegesen több eltérő helyszínen és differenciáltabb módon érintkezik. A kihívásoknak való megfelelés igénye ugyanakkor – végső soron – nem is oly távoli a biztonság- és védelempolitikai alapelvek 1998-ban lefektetett elveitől, tulajdonképpen az önkéntes haderőre áttérés képesség-vesztési időszakának korrigálásán alapuló modernizációs időszakként is értékelhető. Felelősségvállalás, alkalmasság, felkészültség, társadalmi és gazdasági megalapozottság. Ezen elvárásokkal foglalkozhat össze a védelmi és biztonsági reformmal egyidejű védelmi alkotmányossági koncepció-váltás hozzáadott értéke.

5. A HM és a HVK integrációjának megbontása és a bürokráciacsökkentés összefüggése

A HM által „kívülről, felülről” irányított MHP/HVK – bürokráciacsökkentést is határozottan generáló – HM-től való leválási folyamatának befejezéséhez még szerteágazó kodifikációs munka vezet.

Ugyanakkor mindenekelőtt egy ágazaton kívülálló, több ágazatot és a Kormány irányítói felelősséget érintő javaslatot szükséges megtenni.

A statútumrendelet szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter, 2024. január 1-től a *közigazgatási és területfejlesztési miniszter (a szerkesztő megjegyzése)* a Kormány térképészetért felelős tagja.⁵⁸ Ugyanakkor ez jogbizonytalanságot is okozhat az amúgy önálló és független katonai térképészet kapcsán, melyet párhuzamosan más jogszabály önállóan is szabályoz⁵⁹, így javasolt e pont pontosítása, mely szerint a kormányzati irányítás koherenciazavarának elkerülése végett a fenti miniszter „a Kormány polgári térképészetért felelős tagja” kell, hogy legyen. A honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenység ugyanis a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény állami alapfeladatnak minősül⁶⁰, és a honvédelemért felelős miniszter felelősségi körébe tartozó földmérési és térképészeti tevékenység végzése során előállított állami alapadatokat és adatbázisokat a honvédelem térképészeti támogatásáért felelős szerv kezeli⁶¹.

Nos a kormányzati szintről az ágazatra lépve lépésről lépésre elemezve tegyünk kísérletet a valós irányítói-vezetői jogkörök elválasztásának elvével megegyezően a dezintegrációs folyamat elősegítésére.

5.1. Az MH önállósága, mint a bürokrácia csökkentésének eszköze

Láthattuk, hogy amennyiben valóban önállósodik az MH, akkor a HM-nek nincs egyéb feladata, mint a klasszikus hármas irányítói, Áht-n túl nem nyúló jogkör gyakorlása:

- ad1) feladatot (irányt) meghatározni,
- ad2) biztosítani a végrehajtáshoz szükséges eszközöket,
- ad3) ellenőrizni a végrehajtást.

Ehhez képest számos olyan feladat jelenik meg, elsősorban közigazgatási vonalon, mely ezen indokolatlanul túlmutat. Csak egy-egy példa erre a katonai fegyelmi joggyakorlat HM, mint minisztérium általi szakmai ellenőrzése, vagy a többek között az MH-ra is vonatkozó adatvédelmi tevékenység JIHÁT általi irányítása. (A Haktv. 60.§ adatkezelési rendelkezése pl. a *need-to-know* elven alapszik, ez tehát kazuisztikus kell, hogy legyen: a konkrét peres vagy ellenőrzött ügy kapcsán merül fel, és nem generálisan a főosztályokon való álláshelyen ülés okán mindenkor mindenre.)

Javasolt tehát a HM és MH tekintetében a tényleges, letisztult portfóliók megjelenítése.

5.2. A szabályozás szintje, mint a tényleges dezintegráció és bürokrácia csökkentésének eszköze

Ennek érdekében szükséges a vonatkozó ágazati jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, így elsődlegesen a Hvt. vhr. (Korm. rendeleti szint), a HM SZMSZ⁶² (HM utasítási szint), illetve számos további HM utasítás felülvizsgálata.

A HM utasítások szintjén – ugyanakkor az alacsonyabb szintű belső rendelkezések terén is – ráadásul túlszabályozottság tapasztalható.

⁵⁸ A Statútumrendelet 30. § (1) bekezdés 11. pontja (2024. január 1-től a 178. § 11. pontja *(a szerkesztő megjegyzése)*).

⁵⁹ Így a teljesség igénye nélkül a *földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 2012. évi XLVI. törvény, a honvédelem térképészeti támogatásáért felelős szerv kijelöléséről, hatósági hatásköréről és eljárásának egyes szabályairól szóló 501/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet, a védelmi célokat szolgáló földmérési és térképészeti szakigazgatási feladatokról, valamint a honvédelmi célú térképellátásról szóló 35/2000. (XII. 20.) HM rendelet.*

⁶⁰ 2.§ (1) bekezdés c) pontja.

⁶¹ 4.§ (3) bekezdés.

⁶² *A Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 30/2022. (VII. 29.) HM utasítás.*

5.2.1. A Hvt. vhr tartalma

A Hvt. vhr. komplex, és nem csak az új minisztériumi struktúra miatti felülvizsgálata mindenképpen időszerű, tekintve, hogy 2022. november 01-jével hatályba lép az új Hvt. *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról* szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a kézirat lezárását követően jelent meg (a szerkesztő megjegyzése).

A bürokrácia csökkentését segíti elő az a szemléletmód, mely értelmében a HM irányítói jogköre kizárólag a „honvédelmi”, azaz komplex, valóban stratégiai ügyekre fókuszál (ilyen pl. a BNT⁶³, stb.), de a tisztán „katonai” (ilyen pl. a személyügyi, katonai alak) kérdésekben nem érzékel jog- vagy hatáskört az MH rendszerében.

5.2.2 A katonai szabályozók szintje

Több katonai szabályt tartalmazó norma ismert, mely bár lehetne tisztán katonai szabály (pl. MHPK/HVKF intézkedés), mégis HM-szintű normával (rendelettel vagy utasítással) lett kiadva.

Az MH Szolgálati Szabályzatát még a 2004. évi Hvt. felhatalmazása alapján a Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet adta ki. Ennek törvényi felhatalmazóját (rendeleti szintű kiadás kötelezettségét) még 2018-ban feltételhez kötötten kezdeményezte törölni a HM jogi szakmai vezetése annak érdekében, hogy az MH(PK)-szinten legyen kiadható, ám azzal a feltétellel, hogy a rendelet és a törvényi felhatalmazás csak az új Szolgálati Szabályzat kiadását követően kerüljön hatályon kívül helyezésre. A régi Hvt-ből 2020-ra kikerült a HM rendeleti szintű elvárás, ám az MH szintű norma sajnos nem született meg, így jelenleg a még HM rendeletben kiadott Szolgálati Szabályzatot, miután kikerült mögüle a törvény, – törvényi felhatalmazás hiányában – módosítani sem lehet (pedig igény lenne rá). A Szolgálati Szabályzat megalkotására felhatalmazást adó törvény 2012. január 1-je óta nincs is hatályban, mikor is hatályba lépett az akkori (rég) Hvt, amelynek 2020. január 1-jei módosítása hatályon kívül helyezte a Szolgálati Szabályzat kiadására vonatkozó miniszteri felhatalmazást,⁶⁴ a katonai rendészeti és az intézkedési tárgykörök önálló nevesítésre kivételével – mely utóbbiak ugyanakkor önállóan is kiadhatók.

Az ún. Öltözködési Szabályzatot a Magyar Honvédség Öltözködési Szabályzatának kiadásáról szóló 10/2022. (IV. 28.) HM rendelet adta ki, mely a korábbi 2002. évből származó elődjét váltotta fel. Az öltözködési szabályzat vegytisztán katonai kérdésnek tűnik, ennek ellenére ugyancsak jogszabályban, HM rendeletben jelenik meg.⁶⁵

Ennek oka a törvényi felhatalmazás, mely szerint felhatalmazást (értsd: egyben kötelezést is) kap a honvédelmi miniszter, hogy rendeletben szabályozza „az egyenruha, a katonai rendfokozati és a fegyvernemi jelzés, az évfolyamjelzés, a kitüntetés és a szolgálati jel viselésének módját, továbbá az egyenruha és a rendfokozat viselésének korlátozását, előzetes engedélyhez kötését, tilalmát, az egyenruha-viseléssel és annak megvonásával kapcsolatos jogkört gyakorló szervezetet, az egyenruha viselésének megvonására vonatkozó eljárás rendjét”.

Számos érv szól ennek jogszabályi szintű és ezzel szemben az MHPK intézkedés szintű megalkotása mellett, melyek bemutatásától most terjedelmi okokból eltekintünk. A gondolkodási irány azonban kivehető: a HM HVK dezintegrációjával (az elnevezés most irreleváns: legyen az MHP vagy akár MH HVK) valóban felül kell vizsgálni és ahol indokolt, deregulálni és MH szinten kiadatni az integráció megmaradt csökevényeit.

⁶³ A befogadó nemzeti támogatás, mely messze túlmutat a katonai végrehajtási kérdéseken, de még a honvédelmi ágazaton is.

⁶⁴ Vö.: ZSÉLI János, A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2022/2., 55-76.

⁶⁵ A régi Hvt. 81. § (2) bekezdés r) pontjában kapott felhatalmazás alapján.

Az Alaki Szabályzatot a Magyar Honvédség Alaki Szabályzatának kiadásáról szóló 17/2014. (III. 7.) HM utasítás adta ki. Jelen esetben már nincs jogszabályi (rendeleti) szintű kényszer, itt HM utasításról, úgynevezett közjogi szervezetszabályozó eszközről beszélünk.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint utasítást, mint úgynevezett közjogi szervezetszabályozó eszközt adhat ki a miniszter a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.⁶⁶ Mindebből adódóan a – címéből is kitűnően – Magyar Honvédség alaki szabályzatát javasolt MHPK intézkedés szintjén kiadni, tekintve, hogy az nem szervezeti, működési vagy tevékenységi kérdéseket szabályoz.

A jogalkotásban a miniszteri (jelen esetben: HM) utasítást ún. „közjogi szervezetszabályozó eszköznek” nevezik.⁶⁷ Mindezek alapján HM utasításban valójában a szervezetszabályozási kérdéseket kell miniszteriális szinten kiadni. Ilyen szemüvegben vizsgálva javasolt megfontolni azon több tucat utasítás deregulációját és MHPK intézkedésben való kiadását, ahol tisztán MH-szintű feladat mutatkozik (pl. katonazenekarok igénybevételi rendje).

5.2.3 A konkrét HM utasítások szintjén megjelenő jogkörök tekintetében

A HM SZMSZ-ben megjelenő jogkörök tekintetében kiemelendő, hogy a 77.§ szerint a honvédelmi ágazat képviselőjét a minisztériumi felsővezetők látják el. Ez annyiból nem érthető, hogy nem a HM képviselőtől szól ez a rendelkezés, hanem az egész ágazatra, így akár az is előfordulhatna, hogy az MH képviselőt a HM egyik államtitkára látja el, mely nem tűnik jó megfogalmazásnak.

A belső szabályozási tevékenység szempontjából kiemelendő, hogy a belső szabályozási tevékenységről szóló HM utasítás⁶⁸ a mai napig tartalmazza a még HM-be integrált HM HVK „emlékét”, mikor a HM HVK-nak nem volt saját önálló jogi főnöksége, jogi szolgálata. Ez azonban a 2019. évet követően megváltozott. Jelenleg a miniszter a HM jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkára útján irányítja a teljes ágazat – tehát többek között az MHPK vagy a KNBSZ főigazgató (!) – belső szabályozási tevékenységét. Egyben korábban hatályos rendelkezés volt az is, hogy az MHPK által kiadandó szakutasítás tervezetét véleményezés céljából meg kell küldeni a HM részére. Ez ismételtelen nem csak az önálló MH iránya ellen hat, de mérhetetlenül megnövelte a bürokráciát és csökkentette a reagálóképességet is. Az MHPK/HVKF döntéseit a honvédelmi miniszter természetesen utólagos törvényességi ellenőrzéssel bármikor vizsgálathatja és meg is semmisítheti.

Javasolt a belső szabályozás tekintetében az MHPK-nak az irányítói kereteken belül tartott vezetői szabadságot biztosítani. Ehhez javasolt, hogy a belső szabályozási tevékenységet önálló irányítók önállóan irányítsák vagy irányíttassák. Jelenleg ugyanis az MHPK csak a honvédségi szervezetekre, míg a HM KÁT a tágabb, de a honvédségi szervezeteket is magába foglaló honvédelmi szervezetekre adhat ki belső szabályozót. Azaz vizsgálandó cél lehetne, hogy a HM esetében csak a HM és háttérintézményei, míg az MH esetében az MHP tekintetében történjen meg az ún. belső szabályozás. Javasolt a belső szabályozás tekintetében, hogy a – törvény szerint⁶⁹ minisztérium hivatali szervezetének vezetéséért felelős – HM közigazgatási államtitkár és az MHPK azonos szinten helyezkedjenek tehát el, ki-ki a maga szervezete tekintetében, és egyikük se legyen a belső szabályozási normatív hierarchia magasabb polcán. Amennyiben ugyanis analógiaként ismét a Ksztv. és az Áht. irányítói jogkör vizsgálatát végezzük el, megállapíthatjuk, hogy az irányító (valójában nem a KÁT, mint a hivatali apparátus vezetője, hanem a miniszter):

⁶⁶ 23.§ (4) bekezdés.

⁶⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 1.§ (1) bekezdés b) pontja szerint a normatív határozat és normatív utasítás a közjogi szervezetszabályozó eszköz

⁶⁸ A belső szabályozási tevékenységről szóló 19/2019. (III. 13.) HM utasítás.

⁶⁹ Kité: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 25.§

- az irányított vezetőt kinevezi vagy az irányított szervezet SZMSZ-ét jóváhagyja,
- az irányítottat törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági szempontból ellenőrzi,
- az irányított döntéseit bizonyos esetekben utólagosan jóváhagyja vagy megsemmisíti,
- az irányított szervet beszámolóra kötelezheti
- egyedi utasítást adhat ki feladat elvégzésére.

Mindez alapján a teljes honvédelmi ágazatra kiadható KÁT intézkedésnek jogalapja – bár jelenleg törvényben rögzített – jogdogmatikai és életszerűségi, valamint a vezetés-irányítás elvét is figyelembe véve: felülvizsgálandó.

5.3. Fegyelmi ügyek

A honvédelmi törvény végrehajtási rendelete szerint⁷⁰ az MHPK a katonai szakmai követelmények érvényre juttatása érdekében szakmai irányítási jogkörében felelős a katonai fegyelemért. Ugyanakkor, mint fentebb a 2.3.1.1. pontban utaltunk rá, a HM SZMSZ szerint⁷¹ a JIHÁT irányítja a fegyelmi joggyakorlat helyzetének jogi szakmai ellenőrzését. A HM SZMSZ ugyanakkor mint szervezeti működési szabályzat csak a HM-re nézve lehetne hatályos, az MH-ra szabályt nem írhat elő. E „fegyelmi joggyakorlat helyzetének jogi szakmai ellenőrzése” még ugyancsak abból 2019. év előttről származik, amikor a HM-be integrált HVK-nak nem volt saját jogi szolgálata, e feladatot a HM jogászai látták el. Ez azonban 2019. évet követően életszerűen megváltozott, a szabályozást követően azonban nem.

Példa erre, hogy HM főosztály figyelemmel kíséri a fegyelmi joggyakorlatot a honvédelmi tárcánál (ami helyes), ám vezeti a HM fegyelmi alapnyilvántartását és a HM szervezetek összesített fegyelmi nyilvántartását⁷². Ez azonban már adatvédelmi kérdés is, hogy az MHP különválásával az MHP már önálló szervezet, a honvédelmi törvény szerint az MHPK *vezeti* az MHP-t és *irányítja* az MH-t, így a HM-nek már nem, hogy nem kell, de nem is lehetne rálátása az MH alakulatainál lévő fegyelmi ügyekre. A fegyelmi joggyakorlat HM általi szakmai ellenőrzése túlmutat az irányítói jogkörön, mert az személyügyi, tehát az MH belügye.

Maga az Áht. 9.§ j) pontja szerinti irányítói jogkör is a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelését teszi lehetővé.

Döntés szükséges, hogy a tisztán katonai fegyelmi helyzet, gyakorlat tekintetében kell-e a HM-nek mint már tisztán közigazgatási egységnek „országos”, teljes MH-ra kiterjedő jogkör az amúgy tisztán katonai fegyelmi joggyakorlat helyzetének jogi szakmai ellenőrzésére.

5.4. A szolgálati gépjárművek használatának szabályai a dezintegráció és bürokrácia csökkentése tükrében

A szolgálati gépkocsi-használat kapcsán lehetőség nyílik a bürokratikus tevékenység – ezáltal az irodai apparátus – csökkentésére.

A még ma is hatályos, bár már hatályon kívül helyezett törvényi felhatalmazással rendelkező utasítás⁷³ a gépjármű igénybevételének rendjét határozta meg. Ennek keretében kimondja többek

⁷⁰ Hvt vhr. 10. § (1) bekezdés f) pontja.

⁷¹ 22. § (1) bek 9. pont

⁷² Uo.

⁷³ A honvédségi járművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 97/2009. (XII. 11.) HM utasítás.

között, hogy a magáncélú igénybevétel⁷⁴ – a lakás és munkahely közötti utazás kivételével – a tényleges állomány részére az üzemeltető szervezet parancsnoka engedélyezheti.

A még ma is hatályos, bár már ugyancsak hatályon kívül helyezett törvényi felhatalmazással rendelkező jogszabály, a *honvédségi járművek fenntartásáról szóló 18/2009. (XII. 18.) HM rendelet* szerint⁷⁵ a honvédségi szervezetek állományába tartozó személyek részére a honvédségi személygépkocsi lakás és a munkahely közötti utazással kapcsolatos használatát a honvédelmi miniszter engedélyezi. Ezt a miniszter egy HM utasítás formájában teszi meg⁷⁶.

Miközben a korlátlan gépkocsi-használatra jogosultak köre bővül, addig továbbra is bürokratikus teher (menetlevél-vezetési kényszer és annak utóellenőrzési papírozása) nyomja a rendszert mások tekintetében. Javasolt a BM „átalánybefizetési” rendszerének átvétele, mely a menetlevelek kitöltésétől, de főleg azt követően meghatározott számú altiszt utóellenőrzési papírmunkájától mentesítené a rendszert.

A folyamatos menetlevél-vezetés, azok ellenőrzése és iktatása teljesen indokolatlan bürokratikus többlet terhet jelentenek a rendszernek, melyben altisztek meghatározott számát köti le a rendszer irodai munkára. Az életszerű, méltányos és rugalmasabb eljárásrend érdekében le kell választani és saját hatáskörbe kell tenni az MH-beli szabályozást (MHPK intézkedéssel), és a merev szabályok helyett vagy havi/évi kilométer-kvótát, vagy rugalmas parancsnoki engedélyezést kell bevezetni (akár a BM mintájára).

A tényleges megoldás azonban az lenne, ha HM rendelet módosításával nem kellene a honvédelmi miniszternek „autókérdésben” döntenie, hiszen az egyrésztől nem az országos honvédelemért felelős kormánytag szakmai szintje, másrésztől e központosítás csak HM utasítás kiadását és további bürokráciát generál. Mindezt javasolt, hogy a HM rendeletben a miniszter a gépkocsihasználat szabályozását leadja a megfelelő vezetők részére: a HM és háttérintézmények tekintetében a KÁT-nak, az MH tekintetében az MHPK-nak és a KNBSZ tekintetében a főigazgatónak, hogy az illetékes vezetők saját hatáskörben és felelősségben szabályozzák azt.

5.5. A kirendeltek feletti munkáltatói jogkör-gyakorlása

Külön, önálló vizsgálat tárgyát képezheti a dezintegrációs folyamatban az ún. „más szerves vezénlys⁷⁷” és a HM-be „kirendeltek⁷⁸” munkáltatói joggyakorlásának kérdésköre.

Amennyiben az MHP (HVK) valóban levált, elválnak a HM-ről – mint ahogyan az ORFK sem része a BM-nek – úgy a kormánytisztviselők mellett a HM-ben szolgáló ún. kirendelt honvédek⁷⁹ személyügyi kérdéseit is feszegetni kell e helyütt. Kérdés ugyanis, hogy esetükben hogyan alakul a munkáltatói jogkörök gyakorlása. Megmarad-e a honvédek katonai jogviszonya, avagy az szüneteljen-e? Amennyiben megmarad, úgy a munkahelyi vezető, vagy a katonai előjáró lesz-e a meghatározó a mindennapokban? E kérdések kerülhetnek górcső alá.

⁷⁴ pl. költözés vagy temetésre utazás esetén

⁷⁵ HM r. 4.§ (3) bekezdése

⁷⁶ 112/2010. (XII. 29.) HM utasítás a honvédségi szolgálati személygépkocsi lakás és munkahely közötti utazásra történő használatának szabályozásáról.

⁷⁷ Hjt. 30. alcím

⁷⁸ Hjt 34/A. alcím

⁷⁹ Hjt. 58/E.§

5.5.1. Amennyiben a honvéd-jogviszony megmarad kirendelés esetén

A jelenlegi rendszerben a munkáltatói jogokat – a Magyar Honvédség parancsnoka által gyakorolt szolgálati viszony létesítésére és megszüntetésére kivételével – a KÁT gyakorolja⁸⁰. Ennek az az egyszerű oka, hogy amolyan *fictio iuris*-nak is tekinthető módon a Hjt., mint jogállási törvény végrehajtási rendelete a HM-ben a KÁT-ot „állományilletékes parancsnoki” jogkörökkel ruházza fel.

Ezzel szemben, a logikát megfordítva, a HM-be kirendelt katonák – katonai karrierre kiható – munkáltatói jogkörét néhány, a *napi* munkavégzésre vonatkozó kivétellel, az MHPK gyakorolja majd, melyben a „*napi*” munkáltatói jogkört a HM-ben kell meghagyni a miniszternél (mely jogkör belső szervezetszabályozóban leadható).

Ezen napi munkavégzésre vonatkozó kivételek (meghagyandó a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet mellékletében, ami HM-ben marad, minden más az MHP(K)-hoz kerül):

- HM-en belüli rész-szolgálatteljesítés (tipikusan kis)mamák napi 6 órás jogviszonya),
- HM (helyőrségi) vonzáskörzeten túli lakhatás (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja),
- HM-ben beosztásból felfüggesztés (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja),
- szabadság kiadása és arról való visszarendelés (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja),
- külföldre utazás bejelentése (mely a munkatervezést befolyásolhatja),
- HM-en belüli megbízás (pl. tartósan távollévő kolléga munkájának átvétele),
- más kereső tevékenység engedélyezése (mely a napi munkavégzést befolyásolhatja).

Ennek alapja, hogy a honvédek teljes életpálya-karrierképét kell figyelembe venni, így minden, ami kihat a hosszabb távú szakmai karrierre (életpályára), azt az MHPK kezében kell meghagyni, legyen az előléptetés vagy beiskolázás, külföldi szolgáltra vezénylés, stb.

5.5.2. Amennyiben a honvéd-jogviszony nem marad meg kirendelés esetén

Amennyiben a HM-be ki/be-rendelt honvéd nem maradhatna *aktív* katonai jogviszonyban, úgy a jogviszony *szüneteltetését* – az állami vezetői beosztások esetén alkalmazandó Hjt. 58/A.§ szerint – rendelkezési állományba helyezéssel lehet alkalmazni. A Hjt. 58/A.§ és 58/B.§ alapján a szünetelés időtartama alatt az állomány tagja a szolgálati viszonyból származó jogait nem gyakorolhatja, de a már megszerzett lakhatási támogatás – a lakásbérlethez, lízinghez nyújtott támogatás és a lakásfenntartási költségekhez való hozzájárulás továbbfolyósítása kivételével – a szolgálati viszony szünetelésének időtartama alatt is megilleti. Kérelmére, különös méltánylást érdemlő ok esetén – részt vehet a honvédelmi szervezet által tartott egészségügyi, pszichikai, fizikai alkalmassági vizsgálaton, valamint a teljesítményértékelés részét képező éves kiképzési foglalkozáson.

Mindezen esetekben maradhat a KÁT a munkáltatói jogkör gyakorló, hiszen ezen „befagyasztott” időszakban az MH nem tekint tényleges, aktív honvédként az egyénre, így a jogkör egy „ideiglenesen” kormánytisztviselőre hatna.

5.5.3. Egységes, tisztázandó kérdések

Tisztázandó kérdés ezen kirendelési intézmény elnevezése, mely értelemszerűen a tartalmat is takarja: a jelenleg hatályos Hjt. kirendelésnek hívja, ugyanakkor a HM-ben kidolgozott elképzelés szerint ez berendeléssé változna.

⁸⁰ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet 1. melléklet

Tisztázandó kérdés a HM-ben való szolgálat időtartama: határozott, avagy határozatlan időről beszélünk-e. A határozatlan idő melletti érv a HM tapasztalt, elmélyült szakmaiságának biztosítása, ez ugyanakkor humán-hátrány lehet az MH számára. A határozott idő esetén az érvelés pont ellentétes. Utóbbi esetén az időtartam meghatározása is releváns, ismert 4 éves koncepció is, a magam részéről én a garantáltan kormányzati ciklus-mentes 5 év periódust szerencsésebbnek tartom.

Tisztázandó kérdés a kirendelést megelőző eljárás és a szereplők jogkörei. Az mindenképpen indokolt, hogy a „kirendelést kezdeményező” – mint közös többszörös – a honvédelmi miniszter legyen. Az is egyértelmű, hogy a miniszter kezdeményezését a KÁT javaslata előzze meg, de kérdéses, hogy ezt le kell-e szabályozni, vagy ez tekinthető-e HM-belügynek. Amennyiben a miniszter a kirendelést kezdeményező, és konkrét beosztásra „kéreti be” az egyént, akkor a belső HM-en belüli mozgatásra is csak miniszteri és MHPK aláírást követően kerülhet sor.

Ugyanakkor az már kérdéses, hogy a már HM-ben szolgálók feletti, nem a KÁT által az 5.5.1 pontban javasolt napi „hivatalvezetési” munkáltatói jogkör-gyakorlása (azaz nem a szabadságok kiadása, hanem pl. egy beiskolázás vagy külföldre vezénylés) az MHPK-nak milyen mozgásteret biztosítson: a status quo fennállása miatt javasolt, hogy az MHPK döntsön

- vagy a KÁT egyetértésével (de akkor is egyfajta vétőjog keletkezik),
- vagy a KÁT véleményének kikérésével (hallgattassék meg a KÁT, de a döntés már egyoldalú),
- vagy a miniszter egyetértésével (de ezzel túl magasra tesszük a bürokráciát, így nem javasolt).

5.6. A Zrínyi Nkft⁸¹ (ZNkft.) igénybevétele, mint a bürokrácia növelésének iskolapéldája

Az utóbbi idők egyik legnagyobb bürokrácia-növelő HM utasítása a Zrínyi Nkft igénybevételéről szóló HM utasítás⁸² megalkotása volt, mely keretében különböző bizottságok mellett „szakmai felügyeletet nem gyakorló szakmai felügyeleti szervek” kerültek kijelölésre. Összefoglalva megállapítható, hogy az állítólagos költségek visszafogása relativizálódik a végletekig megnövekedett bürokráciára szánt órabérek és az érdemi honvédelmi feladatoktól elvont idő, energia tükrében. Általánosságban elmondható ugyanis, hogy túl hosszú és bürokratikusá vált az útvonal az igénylő ügydarab és a Zrínyi Nkft között.

Az eddigi tapasztalatok alapján, az egész HM/MH vonatkozásában kijelenthető, hogy nagyon sok az „ad hoc” jellegű – előre nem tervezhető igény. Azonnali vagy rövid határidős igények esetén erre nincs lehetőség. Ami eddig egy Nkft-ben rejlő előny (a szabályos rugalmasság) volt, pont azt veszítjük el.

5.7. A honvédelmi ágazat kommunikációjának rendje és a bürokrácia csökkentése

A 2022. június 30-án megjelent az ágazati kommunikációról szóló HM utasítás⁸³ (a továbbiakban: új HM ut.) nem kívánt HM utasításban szabályozni bizonyos – meglátásom szerint ott szabályozandó – kérdéseket. Az MH(P) kommunikációjának működése érdekében azonban a HM

⁸¹ Hivatalosan: HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.

⁸² A HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft. honvédelmi érdeklődő tevékenységének igénybevételi rendjéről szóló 38/2021. (VII. 30.) HM utasítás.

⁸³ A honvédelmi ágazat kommunikációjának rendjéről szóló 26/2022. (VI. 30.) HM utasítás.

utasítás megjelenésével, pontosabban a tartalmilag nem pótolta korábbi HM utasítások⁸⁴ (a továbbiakban: régi HM ut.) hatályon kívül helyezésével kialakult hiást legalább az MH-ra MHPK intézkedés kiadásával javasolt pótolni, orvosolni.

Két nevesített beosztás között osztja fel az új HM ut. a jóváhagyói jogkört aszerint, hogy a tervezett tartalom a közösségi médiában, avagy a közösségi médián kívül jelenik-e meg. Az új HM ut. kapcsán vizsgálendő azon megfogalmazás, hogy mindkét személy esetében „a honvédelmi ágazattal összefüggésben a HM államtitkára, a honvédelmi szervezet, a szakképző intézmény által előkészített, megjelenő tartalmakat” hagyják jóvá.

Értelmezhető az ágazati kommunikáció központosításának szándéka, ugyanakkor az a rendelkezés, miszerint „a Magyar Honvédség Parancsnokságának kommunikációs feladatokat ellátó szervezeti egysége a kommunikációs feladatok ellátása során a sajtószóvivő, valamint a sajtófőnök iránymutatása, illetve előzetes engedélye alapján köteles eljárni” ismételten túl tág megfogalmazás, hiszen ebben az értelemben az MHP (STRATCOM) semmit sem tehet a HM megkérdése nélkül: az nemcsak túlmutat a HM irányítói szerepén, de *ismételten a bürokrácia növelését eredményezi* akkor, amikor pont ez ellen kellene fellépni.

Az új HM ut. ugyanakkor „pótlás nélkül” helyezte hatályon kívül a régi HM ut részletes szabályrendszerét, így jelenleg szabályozatlanná váltak az alábbi területek:

- a jogalap⁸⁵ megléte mellett nincs a sajtókészenléti szolgálatra tartalmi kitöltés, tekintve, hogy a készenlétek elrendeléséről szóló HM utasítást⁸⁶ nem harmonizálta hozzá,
- nincs szó rendszerszintű (akár a heti) kommunikációs tervezésről,
- nem szabályozott, hogy ki hogyan tart kapcsolatot a külsős médiával,
- nem szabályozott a sajtónyilatkozat rendje, mely nélkülözhetetlen sorvezető a honvédségi szervezeteknél,
- nem szabályozott a krízis-kommunikáció,
- nem szabályozott a nyilvánosság számára fontosnak ítélt feladatok, események és rendezvények adatszolgáltatási rendje.

A kommunikációs alágazatban tehát szükséges megvizsgálni az utasítás módosításának lehetőségét azzal, hogy a HM „irányítói” szerepét ne lépje túl „vezetői” irányba e területen sem (az irányítói jogkör a honvédelmi ágazatban AB határozat indokolása alapján úgy fogalmazható meg, hogy az „kívülről-felülről” határozza meg az irányt, de nem szól bele a végrehajtás módjába, mely utóbbi nem irányítási, hanem belső vezetési kérdés.)

5.8 Az önállósuló MH nemzetközi kapcsolatainak jogi alapjai

A HM-ből 2019-ben bár pro forma teljesen, ám de facto részlegesen önállósuló, az irányított szerepkör megtartása mellett a vezetetti státuszból csak részlegesen kilépő MH a 2019-ben megkezdett feladatot nem teljesítheti, ha – fegyveres haderő léte – a nemzetközi porondon is teljesen a közigazgatás vezetői szárnyai alatt marad. Ezért szükséges e tekintetben is felülvizsgálni a nemzetközi tevékenységek jogi alapjait, melynek első lépéseként a határátlépéssel járó tevékenységek (és bürokráciát), másrésről a nemzetközi kárügyek vitelét vethetjük górcső alá.

⁸⁴ A nyilvánosság számára fontosnak ítélt feladatok, események és rendezvények adatszolgáltatási rendjéről szóló 94/2002. (HK 28.) HM utasítás és a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség külső kommunikációjának rendjéről szóló 72/2011. (VI. 30.) HM utasítás.

⁸⁵ Hjt. vhr 15. melléklet 4.7. pontja

⁸⁶ A Honvédelmi Minisztérium és a miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek ügyeleti és készenléti szolgálatairól szóló 34/2021. (VII. 23.) HM utasítás 14. §

A határátlépéssel járó csapatmozgások és a bürokrácia⁸⁷

A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása a csapatmozgások szempontjából alapvetően kétirányú. Egyrészt a Honvédség külföldi műveletekben, gyakorlatokon és más katonai tevékenységekben való részvételét jelenti, másrészt fogadó félként is fellép külföldi fegyveres erők vagy parancsnokságok Magyarországra érkezése, gyakorlatozása, áthaladása, illetve települése esetén. A csapatmozgások engedélyezése, mint terminológia majdnem szinonimájának tekinthető a katonai műveletekben való részvételtől való döntésnek, a kettő azonban mégsem fedi le egymást. A katonai műveletekben való részvételtől való döntés kifejezetten a jogkörökre utal, azon belül is a jogköröknek az Országgyűlés és a Kormány közötti megosztását rendezi. Másrészt a katonai műveletekben való részvétel – különösen a modern kori fejlemények tükrében – nem feltétlenül jár határátlépéssel vagy csapatok tényleges mozgásával⁸⁸.

Mind korábban az Alkotmány, mind az Alaptörvény legnagyobb pozitívumaként azt kell megjelölni, hogy ha nem is nevesítetten, de a szövegből és a szabályozás szellemiségéből levezethetően egyértelműen a szuverenitás védelméből indulnak ki⁸⁹.

Bár a vonatkozó Korm. rendelet⁹⁰ a korábbi Alkotmány idején lett megalkotva, akkor még nem szerepelt erre vonatkozó felhatalmazás. A Korm.R. megadja a csapatmozgásnak egy inkább technikainak tekinthető meghatározását, illetve listába szedi azon tevékenységeket, amelyek biztosan nem tekinthetők csapatmozgásnak⁹¹.

A határátlépéssel járó csapatmozgások szabályozása azonban elavult, immáron 22 éves, és gyakran túlbürokratizálja a katonai adminisztrációt. Javasolt a jogszabály felülvizsgálata, melyet a jogi szakma még 2018-ban megkezdett, de az prioritásban végül mindig hátrébb sorolódott. E jogszabály felülvizsgálata kapcsán ugyancsak vizsgálandó a HM és az immáron nem a HM részét képező MHP szerepe a folyamatokban.

Fentebb tisztáztuk, hogy a katonai műveletekben való részvételtől való döntés alkotmányos szabályozása kifejezetten a jogkörökre utal, azon belül is a jogköröknek az Országgyűlés és a Kormány közötti megosztását rendezi. Jogdogmatikailag érdekesség, hogy míg az Alaptörvény a – saját szóhasználatára szerint – csapatmozgások ügyében a döntési szinteket határozza meg, addig nem konkretizálja a csapatmozgás fogalmát, melyet azonban a Kormány a 2000. év óta hatályban lévő rendeletében pótol a „csapatmozgás” és „nem-csapatmozgás” taxatív felsorolásával.⁹² Érdekesség ebben az, hogy ez azonban fel is vetheti az Alaptörvény rendeleti szintű értelmezésének lehetőségét is.

Másrészt külön érdekesség, hogy a Kormány rendelete felhatalmazást ad a honvédelemért felelős miniszternek, hogy a határrendészetért felelős miniszter, valamint az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletekben határozza meg a csapatmozgások technikai engedélyezésének részletes szabályait. Ezzel szemben ilyen HM rendelet nem azonosítható be,

⁸⁷ Az Alaptörvény tizenharmadik módosítása nyomán a katonai műveletekben történő részvételre vonatkozó szabályrendszer átfogóan átalakult, 2024. november 1-jétől a Hvt. csapatmozgási szabályai is módosultak (a szerkesztő megjegyzése)

⁸⁸ HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (1.): *Honvédségi Szemle* 2022/3., 31-32.

⁸⁹ HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (2.): *Honvédségi Szemle* 2022/4., 40.

⁹⁰ A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet.

⁹¹ Vö. HEGEDÜS im. uo.

⁹² A határátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének kormányzati feladatairól szóló 190/2000. (XI. 14.) Korm. rendelet 1.§ (1) és (2) bekezdések.

ugyanakkor egy máig hatályos IRM rendelet⁹³ és egy – a belső feladatmegosztásról szóló – HM utasítás⁹⁴ viszont igen.

5.9. A nemzetközi kárügyek

A Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól ugyancsak jogszabály rendelkezik⁹⁵.

Ahogy annyi minden más, ugyancsak régi, HM-be integrált HM HVK-s örökség, hogy a „külföldi fegyvere erők által a Magyar Honvédségnek és a Magyar Honvédség által külföldi fegyveres erőknek okozott károk” alcím alatti rendelkezés szerint a nemzetközi szerződés eltérő rendelkezésének hiányában Magyarországot a honvédelemért felelős miniszter képviseli⁹⁶. Mindez nem csak elvi szinten nem felel meg a dezintegrációs folyamatnak, de felveti az Áht-vel való koherencia zavarát is⁹⁷, tekintve, hogy a költségvetési szerv képviselőjét a költségvetési szerv vezetője látja el, amely jogkör a költségvetési szerv vezetőjének helyettesére vagy más dolgozójára, azaz szervezeten belül ruházható csak át.

Ugyanez igaz az a „Magyar Honvédség által külföldi harmadik félnek külföldön okozott károk” alcím esetében is,⁹⁸ ahol a nemzetközi szerződés eltérő rendelkezésének hiányában Magyarországot ugyancsak a honvédelemért felelős miniszter képviseli.

Kérdéses ugyanakkor, hogy módosítandó-e a hivatkozott Korm. rendelet 11/A. § (1) bekezdés, mely szerint a [nemzetközi katonai] parancsnokság és a Honvédség közötti kártérítési ügyek kivizsgálására, elbírálására és a kár esetleges megtérítésére irányuló eljárást a honvédelemért felelős miniszter az Észak-atlanti Szerződés alapján felállított nemzetközi katonai parancsnokságok jogállásáról, Párizsban, 1952. augusztus 28-án készült Jegyzőkönyv rendelkezéseinek megfelelően folytatja le.

Javasolt, hogy az eljárás MH-hoz, avagy HM-hez való telepítése – a nemzeti szinten kezelt káreljárásokhoz hasonlóan – az igényelt kárösszeg értékhatárának függvényében legyen leszabályozva. Így akár forintban, akár – jogszabályi lehetőségek függvényében – euróban megjelölt értékhatár felett a HM, azalatt az MH lenne jogosult az eljárást lefolytatni és a határozatot meghozni. Ezen eljárás nem ismeretlen a honvédelmi ágazatban, tekintve, hogy a nemzeti káreljárások is azonos logika mentén szabályozottak.⁹⁹ Így nemzetközi kárügyekben alapvetően az MHPK rendelkezhetne hatáskörrel (mely a HM tekintetében is eleve bürokrácia-csökkentő hatással bír), ha a kárigény összege a meghatározott értéket nem haladja meg. Ha a kárigény összege a meghatározott értéket meghaladja, úgy a HM járhatna el.

⁹³ A katonai alakulatok és szállítmányok államhatáron történő átléptetéséről, a nemzetközi forgalom számára ideiglenesen megnyitott repülőtérén közlekedő légi járművek, batárforgalmi ellenőrzéséről, valamint a menet közbeni ellenőrzésre kijelölt vasútvonalakról és vízutakról szóló 68/2007. (XII. 28.) IRM rendelet.

⁹⁴ A batárátlépéssel járó csapatmozgások engedélyezésének előkészítéséről szóló 21/2016. (V. 20.) HM utasítás.

⁹⁵ A Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól szóló 276/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet.

⁹⁶ 3. § (2) bekezdés.

⁹⁷ Az Áht. 10.§ (6) bekezdés szerint.

⁹⁸ A Magyar Honvédség feladatainak ellátásával összefüggő nemzetközi kártérítési ügyekkel kapcsolatos eljárás részletes szabályairól szóló 276/2008. (XI. 21.) Korm. rendelet 8.§.

⁹⁹ A kártérítési felelősségről, valamint egyes meg nem térülő károk leírásának és törlésének szabályairól szóló 10/2013. (VIII. 12.) HM rendelet 29.§.

6. Záró gondolatok

2022 októberének végén a jelen tanulmányt következtetésekkel lezárni nem, csak félbehagyni lehet. A szabályozási rendszer jelenleg torzó, és még az ismertnek vélt törvényi szabályozások esetében is kimutathatóak le nem zárult szabályozási törekvések, amelyek az új Hvt. érvényesülési gyakorlatát alapvető mértékben érintik a hatályosulás kezdeti időszakában. A 2023. január 1-ig történő módosulás szinte biztosra vehető.

Különösen igaz mindez a még töredékesen sem látszó végrehajtási joganyag esetében: e vonatkozásban tanulmányunk inkább a lehetséges kitörési pontok és felmerülő korrekciós irányok számbavételére irányult, nem pedig a javaslatokkal összefüggésben kialakított megoldások rögzítésére.

Mindennek ellenére jelen tanulmány optimistán tekint a szabályozási jövőbe, mivel a szerzők meggyőződése, hogy az irány, a cél beazonosítása, a beavatkozási pontok lokalizálása már eleve a nemcsak eredményes, működőképes szabályozás alapja is.

A jelen tanulmány így inkább – folytatási jellege ellenére is – a vita új szakaszának megnyitása, mint konklúziók gyűjteménye: látélet egy lezárulatlan szabályozási folyamat aktuális időállapotáról és a szerzők között is fennálló, részlegesen eltérő értékelésekről.

7. Felhasznált irodalom

- [1] BALOGH András József: Quo vadis, honvédelmi szabályozás? – Avagy aktuális kérdések a honvédelmi feladatrendszer változásai kapcsán; In: FARKAS Ádám (szerk): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12623/web_PDF_A_honvedelem_joganak_kerdesei.pdf;jsessionid=850A0E23088C953D06A6DE9383B7D395?sequence=1 167
- [2] HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (1.); *Honvédségi Szemle* 2022/3. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.3.3>, 31-45.
- [3] HEGEDÜS Zoltán: A csapatmozgások engedélyezésének egyes szabályozási kérdései (2.); *Honvédségi Szemle* 2022/4. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.4.3>, 31-43.
- [4] KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2022_21_K%C3%81D%C3%81R%20P%C3%A1l_TILL%20Szabolcs_A%20v%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20tev%C3%A9kenys%C3%A9gek%20%C3%B6sszehangol%C3%A1s%C3%A1nak%20biztos%C3%ADt%C3%A9kai%20a%20Vb%C3%B6.%20t%C3%BCkr%C3%A9ben.pdf
- [5] KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/8. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZKK_MT_2022_8_K%C3%81D%C3%81R_P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20reform%20rendszer%20alapelgondol%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20perspekt%C3%ADv%C3%A1i.pdf
- [6] KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/11. <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke->

- hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_11_%20K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20v%C3%A9delmi-biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20reformj%C3%A1nak%20egyes%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9nyen%20t%C3%BAl.pdf
- [7] TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/19. [https://hhk.uni-nke.hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok_2021_19_Till_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa%20szerinti%20int%C3%A9zm%C3%A9nyrendszer%20el%C5%91zetes%20%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se%20a%20megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1si%20%C3%A1tmeneti%20id%C5%91%20els%C5%91%20%C3%A9vi%20fejlem%C3%A9nyei%20alapj%C3%A1n.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok_2021_19_Till_Az%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny%20kilencedik%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa%20szerinti%20int%C3%A9zm%C3%A9nyrendszer%20el%C5%91zetes%20%C3%A9rt%C3%A9kel%C3%A9se%20a%20megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1si%20%C3%A1tmeneti%20id%C5%91%20els%C5%91%20%C3%A9vi%20fejlem%C3%A9nyei%20alapj%C3%A1n.pdf)
- [8] TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. *Katonai és Hadijogi Szemle* 9. évfolyam 1. szám (2021); https://epa.oszk.hu/02500/02511/00016/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_1_007-042.pdf, 7-42.
- [9] TILL Szabolcs: A honvédelem alkotmányos kereteinek hangsúlyeltolódásai a rendszerváltástól az Alaptörvényig (PhD disszertáció, 2015.) https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/30386/Disszert%20E1ci%20F3_Till+szabolcs_EDIT.pdf;jsessionid=8B7EA3711832B5F8131C4EFA51A02007?sequence=1
- [10] ZSÉLI János: A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzata a közjogi rendelkezésekre figyelemmel; *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2022/2. http://epa.oszk.hu/02500/02511/00021/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_2_055-076.pdf, 55-76.

Függelék 1.: A régi Hvt. fejezetrendjének és szerkezetének összevetése az új Hvt-vel és a Vbő-vel

Új Hvt. szerkezet	Régi Hvt. szerkezet	Vbő. szerkezete
ELSŐ RÉSZ A HONVÉDELEM ALAPJAI		ELSŐ RÉSZ A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁGSZAVATOLÁS ALAPJAI
I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK	I. Fejezet A HONVÉDELMI KÉPESSÉG BIZTOSÍTÉKAI, A HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK	I. FEJEZET ALAPVETŐ SZABÁLYOK
II. FEJEZET A HONVÉDELEM IRÁNYÍTÁSA		VI. FEJEZET A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK IRÁNYÍTÁSA
III. FEJEZET A HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A MENTESÜLÉSEK	III. Fejezet A HONVÉDELMI TANÁCS	II. FEJEZET A VÉDELEMMEL ÉS BIZTONSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖTELEZETTSÉGEK
	III./A. Fejezet A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK HONVÉDELMI FELKÉSZÍTÉSSEL, ORSZÁGVÉDELEMMEL ÉS EGYES HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ADATKEZELÉSE	III. FEJEZET A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG TERVEZÉSE ÉS AZ AHHOZ KAPCSOLÓDÓ FELADATOK

Új Hvt. szerkezet	Régi Hvt. szerkezet	Vbő. szerkezete
IV. FEJEZET A HONVÉDELMI BÍRSÁG ÉS A HONVÉDELMI SZAKKÉRDÉST ÉRINTŐ ELJÁRÁSOK	III/B. FEJEZET HONVÉDELMI BÍRSÁG	VIII. FEJEZET VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI BÍRSÁG
	III/C. FEJEZET A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSE ÉS A GAZDASÁG-MOZGÓSÍTÁS	IV. FEJEZET A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ FELKÉSZÍTÉSE ÉS MOZGÓSÍTÁSA
V. FEJEZET A HONVÉDELMI SZERVEZET SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁRA VONATKOZÓ EGYES SZABÁLYOK		
VI. FEJEZET A HONVÉDELMI SZERVEZETEK ELHELYEZÉSE		
		V. FEJEZET A NEMZETI ELLENÁLLÓ KÉPESSÉG

MÁSODIK RÉSZ A HONVÉDSÉG			MÁSODIK RÉSZ A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK IRÁNYÍTÁSA ÉS ÖSSZEHANGOLÁSA, VALAMINT AZ EZZEL ÖSSZEFÜGGŐ FELADATOK SAJÁTOS IGAZGATÁSI RENDSZERE
VII. FEJEZET	A HONVÉDSÉG JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI	IV. Fejezet	
VIII. FEJEZET A HONVÉDSÉG SZERVEZETE		V. Fejezet A HONVÉDSÉG SZERVEZETE	
Új Hvt. szerkezet		Régi Hvt. szerkezet	Vbő. szerkezete
IX. FEJEZET A SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY		VI. Fejezet A HONVÉDSÉG SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA ÉS SZERVEZETEINEK ELHELYEZÉSE	
X. FEJEZET	A HONVÉDSÉGI SZERVEZET IRÁNYÍTÁSA ÉS VEZETÉSE	VII. Fejezet	VII. FEJEZET A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS RENDSZERE
XI. FEJEZET EGYES BIZTONSÁGI INTÉZKEDÉSEK		VIII. Fejezet A HONVÉDSÉG KÉSZENLÉTI ÉS SZOLGÁLATI RENDSZERE, AZ ŐRZÉS-VÉDELEM, A FEGYVER ÉS MÁS KÉNYSZERÍTŐ ESZKÖZÖK HASZNÁLATA, A KATONAI JELKÉPEK ÉS JELZÉSEK	
XII. FEJEZET FEGYVER ÉS MÁS KÉNYSZERÍTŐ ESZKÖZ HASZNÁLATA			
XIII. FEJEZET GYAKORLATOK ÉS KIKÉPZÉSEK			X. FEJEZET VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ ELLENŐRZÉSEK ÉS GYAKORLATOK
XIV. FEJEZET A KATONAI JELKÉPEK ÉS JELZÉSEK			
			IX. FEJEZET A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI CÉLÚ RIASZTÁS RENDSZERE
HARMADIK RÉSZ KATONAI VÁLSÁGKEZELÉS		HARMADIK RÉSZ RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK	HARMADIK RÉSZ AZ ÖSSZEHANGOLT VÉDELMI TEVÉKENYSÉG ÉS A VÁLSÁGKEZELÉSSSEL ÖSSZEFÜGGŐ SZÖVETSÉGESI FELADATOK
XV. FEJEZET HONVÉDELMI VÁLSÁGHELYZET			XI. FEJEZET AZ ÖSSZEHANGOLT VÉDELMI TEVÉKENYSÉG
XVI. FEJEZET A VÁRATLAN TÁMADÁS ELHÁRÍTÁSA			XII. FEJEZET A NATO VÁLSÁGREAGÁLÁSI RENDSZERÉVEL ÉS AZ EU VÁLSÁGKEZELÉS FELADATAIVAL ÖSSZEFÜGGŐ HAZAI SZABÁLYOK
			NEGYEDIK RÉSZ A KÜLÖNLEGES JOGRENDI FELKÉSZÜLÉSRE ÉS MŰKÖDÉSRE IRÁNYADÓ SZABÁLYOK, VALAMINT A BEVEZETHETŐ RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK KÖRE
		IX. Fejezet TERRORVESZÉLYHELYZET, MEGELŐZŐ VÉDELMI	XIII. FEJEZET A KÜLÖNLEGES JOGRENDI FELKÉSZÜLÉS ÉS MŰKÖDÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

	HELYZET, RENDKÍVÜLI ÁLLAPOT, SZÜKSÉGÁLLAPOT ÉS VÁRATLAN TÁMADÁS IDEJÉN ALKALMAZHATÓ SZABÁLYOK	
--	--	--

NEGYEDIK RÉSZ ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK			ÖTÖDIK RÉSZ ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK
XVII. FEJEZET	A TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA	X. Fejezet	XIV. FEJEZET A TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA

(Till Szabolcs Péter szerkesztése)

Függelék 2.: Az új és régi Haktv. szerkezetének összevetése

Új Haktv. szerkezet		Régi Haktv. szerkezet
I. FEJEZET ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK		
II. FEJEZET A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERV HONVÉDELMI FELKÉSZÍTÉSSEL, ORSZÁGVÉDELEMMELEK ÉS EGYES HONVÉDELMI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS ADATKEZELÉSE		
		II. Fejezet A KATONAI IGAZGATÁS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE, FELADATAI
III. FEJEZET A HADKÖTELES ÁLLOMÁNNYAL, VALAMINT A GAZDASÁGI ÉS ANYAGI SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGGEL KAPCSOLATOS NYILVÁNTARTÁSOK		IV. Fejezet A HADKÖTELES ÁLLOMÁNY NYILVÁNTARTÁSA
		VIII. Fejezet A GAZDASÁGI ÉS ANYAGI SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGGEL KAPCSOLATOS NYILVÁNTARTÁS ÉS ADATSZOLGÁLTATÁS
		X. Fejezet KATONAI SZOLGÁLATRA VALÓ EGÉSZSÉGI ALKALMASSÁG
		VI. Fejezet A KATONAI SZOLGÁLATI KÖTELEZETTSÉG JÁRULÉKOS KÖTELEZETTSÉGEI
IV. FEJEZET HONVÉDELMI MUNKÁLTATÓI ÉS EGYÉB HONVÉDELMI ADATKEZELÉSEK		III. Fejezet HONVÉDSÉGI MUNKÁLTATÓI ÉS EGYÉB HONVÉDSÉGI ADATKEZELÉSEK
		III/A. Fejezet A HONVÉDELMI CÉLBŐL RÖGZÍTETT BIOMETRIKUS ADATOK NYILVÁNTARTÁSA
		V. Fejezet A VESZTESÉG-NYILVÁNTARTÁS
		IX. Fejezet ADATTOVÁBBÍTÁSI NYILVÁNTARTÁS
V. FEJEZET	A HONVÉDELMI ÁGAZATBAN HASZNÁLT IGAZOLVÁNYOKKAL KAPCSOLATOS ADATKEZELÉS	VII. Fejezet
VI. FEJEZET	ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK	XII. Fejezet

(Till Szabolcs Péter szerkesztése)

KESZELY LÁSZLÓ

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS ÚJ RENDSZERE MŰKÖDÉSÉNEK MINISZTERIUMI TAPASZTALATAI, LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYOK I.¹

1. A védelmi és biztonsági igazgatás helye a közigazgatás rendszerében

„Valaki döntse már el, hogy most a rendes munkámat végezzem, vagy a védelmi kérdésekkel foglalkozzak!” - E mondat, amely – ha nem is pontosan ezekkel a szavakkal, de ehhez hasonló tartalommal már számos esetben elhangzott a közigazgatás berkein belül - a mindennapi élet szintjén magába sűríti a védelmi és biztonsági igazgatás és a klasszikus értelemben vett közigazgatási funkciók közötti viszonyrendszer alapvető problematikáját. A biztonsági helyzet dinamikus, erőteljesen eszkalációs irányban történő változása kapcsán közelebbi és távolabb régiókban, ezen belül hazánkban is az állam működésének egyre nagyobb hányadát teszi ki a különböző biztonsági kihívások, fenyegetések elleni védelem feladatainak a megoldása. Ennek következtében az állami működést megtestesítő közigazgatás szereplői mennyiségében növekvő, tartalmában egyre összetettebb, komplexebb védelmi és biztonsági feladatokkal szembesülnek, melyek egy bizonyos ponton óhatatlanul konkurálnak az úgynevezett alaprendeltetés szerinti közigazgatási tevékenységükkel.

A közigazgatási és a védelmi funkció közötti kollízió elméleti, illetve jogi szempontú vizsgálatát első megközelítésben abból az aspektusból célszerű megközelíteni, hogy a két funkció közötti ütközés a tényleges tevékenységek dimenziójában, illetve az érdekek egymáshoz való viszonyában valóságos, vagy csak látszólagos. Másképpen fogalmazva a kérdés úgy tehető fel, hogy az állam közigazgatási és védelmi funkciója egymástól kategorikusan elválasztható-e, illetőleg hogy a két funkció feladatainak egyidejű teljesítése törvényszerűen érdekellentétet indukál, vagy indukálhat-e a közigazgatási szervezeten belül.

E kettős szempontú vizsgálat első alapkérdése tehát hogy rendszertani aspektusból az állam védelmi funkciója beletartozik-e közigazgatás funkcióinak sorába, vagy attól elkülönülő rendszerként értelmezendő. Történeti szempontból nem vitatható és nem is vitatott, hogy az állam külső és belső támadásokkal szembeni védelmi funkciója egyidős magával az állam létevel. Már a legelső civilizációk esetében is az öntözéses gazdálkodás megszervezése és az adók beszedése mellett a katonai védelem megszervezése az állam igazgatásának alapvető funkciói közé tartozott. A magyar államiság kialakulását közvetlen követő időszakban a királyi vármegyében a védelmi és a közigazgatási funkció teljes mértékben összefonódott, egységes vezetési-irányítási rendszerben működött, sőt az államalapítás kezdeti időszakában az ország közigazgatási rendszerét elsősorban a katonai védelem megszervezése érdekében hozták létre.

„A 10-12. században szélesebb értelmű igazgatást csak a katonaság szervezése és annak ellátása élelemmel és különféle felszereléssel (fegyver, ruházat stb.) követelt, ami kialakította az első központi közigazgatási intézmény alapjait.”²

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

² BALLA Zoltán: *A közigazgatás funkciói és működése – c. tankönyvhöz egyetemi kiegészítő jegyzet*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, 1.

A királyi vármegye rendszer létrehozásával „I. István olyan szervezetet teremtett meg, amely egyszerre szolgált az igazgatás, illetve a katonai állítás eszközéül. A vár elöljárói, az ispánok (comites) egyszerre voltak a várhoz kapcsolt terület polgári és hadi vezetői.”³

„A Szent István által létrehozott megye királyi vármegye volt, amely a szláv várrendszert és a frank comitatus intézményét egyesítve elsősorban a királyi gazdaságok szervezetét alkotta, de területén ellátta a királyság katonai, igazságszolgáltatási és rendfenntartó feladatait is.”⁴

„A központi igazgatás megerősödéséről a 15. századtól kezdődően beszélhetünk. Fontosabb jellemzői közé tartozott, hogy egy-egy földrajzi térségen belül kialakult államokban a király joga és kötelessége a külső védelem és a belső biztonság biztosítása, vagyis a központi hatalom szervezte a háborút és szabhatott ki büntetést az állam nevében. Ehhez kellett egy állandó hadsereg, és annak fenntartásához központi adóztatásra, központi nyilvántartásra, valamint központi apparátusra volt szükség. Vagyis a 15-16. században a modern állam tárgyi alapját három együttes tényező alapozta meg:

- központi (királyi) hadügyek
- központi (királyi) adóztatás, és a
- központi nyilvántartás.”⁵

Elmondható tehát, hogy a védelem az államiság kezdeteitől fogva az alapvető közigazgatási funkciók közé tartozott, sőt nem túlzás azt állítani, hogy a központi közigazgatás kialakulásának egyik fő mozgató ereje volt. A modern állam kialakulásával természetesen jelentős átrendeződés következett be a közigazgatási funkciók tekintetében, de mindez korántsem jelentette a védelmi funkció e körből történő száműzését.

„Annak előrebocsátásával, hogy e feladatok folyamatosan változnak - hiszen változnak a feladatokat meghatározó körülmények is - a közigazgatási feladatokat a modern államban a következők szerint jelöljük meg: nemzetgazdasági szintű tervezés és szabályozás, állami intézetek irányítása és nem állami intézetek felügyelete, rendészet és belső védelem, külső védelem, külpolitikai és külgazdasági feladatok.”⁶

„Az állandóságot a közigazgatás olyan visszatérő feladatai jelentik, melyek a mai értelemben vett modern közigazgatás legkorábbi szakaszaiban is meghatározóak voltak (közrend, közbiztonság, külügyek stb.) mint alapvető funkciók. A változást pedig azok az elemek képviselik, melyek a politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális stb. fejlődés nyomán egy adott időszakban – más társadalmi alrendszerekkel való kapcsolat során – a közigazgatással szembeni újabb elvárásokat, követelményeket (oktatás, egészségügy, szociális ellátás társadalombiztosítás) fogalmazzák meg.”⁷

Annak ellenére tehát, hogy a modern államban már más funkciók alkotják a közigazgatás leghangsúlyosabb ágait, a védelem funkcionális oldalról továbbra is tradicionálisan a közigazgatás részét képezi. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy e védelmi funkciót az állam az állami főhatalom birtokában végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység formájában valósítja meg, akkor könnyen ráismerhetünk a közigazgatás legismertebb definíciójának tartalmi elemeire.

„Azt is figyelembe kell venni, hogy sem a funkció, sem a feladat nem statikus fogalom vagy kategória. A funkciók és feladatok reflexív módon jelzik azoknak a közösségi igényeknek és

³ KRISTÓ Gyula: Az Árpád-kor háborúi, Zrínyi Kiadó, 1986. p. 184.

⁴ LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017., 177.

⁵ BALLA i.m. 1-4.

⁶ TORMA András: A közigazgatás fogalmáról magyar szemmel, *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. különszám, 325.

⁷ JÓZSA Zoltán: *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei*. Budapest, Nemzeti Községi Egetem Vezető- és Továbbképzési Központ, 2018., 3.

szükségleteknek a módosulását, melyek kielégítése a közigazgatás alrendszerének az alapvető rendeltetése.”⁸

E rugalmas megközelítés rendkívül frappáns megfogalmazásban jelenik meg a magyar közigazgatásban nagy klasszikusánál Magyary Zoltánnál: „Annak eldöntése, hogy a közigazgatás feladatkörébe mi tartozzék, az akarat kérdése. A döntés azoknak a szerveknek a hatáskörébe tartozik, amelyek az állami akaratnyilvánításra hivatva vannak, a hatóságokéba, s azok közt főleg a magasabbakéba, és legnagyobb mértékben a legmagasabb hatóságokéba. Azoknak az elhatározásoknak összességét, amelyek arról döntenek, hogy az állam vagy más közület milyen közcélokat, milyen terjedelemben, mely időpontban és milyen módon valósítsanak meg, politikának szokás nevezni.”⁹

Ebből a szemszögből, egyben pozitív jogi aspektusból vizsgálva, a kérdés eldöntéséhez már csak a legmagasabb jogalkotó szerv kinyilvánított akaratát szükséges felhívni. A 2022. október 31-ig hatályban volt korábbi honvédelmi törvényünk az alábbiak szerint definiálta védelmi igazgatás fogalmát: *a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer*, amely a Kormány – a honvédelemért felelős miniszter útján gyakorolt – irányítása mellett a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint egyes védelmi feladatok ellátásra kijelölt közigazgatási szervek által végzett tervező, végrehajtó, rendelkező tevékenység.¹⁰ A fenti definícióban foglaltakkal összhangban Varga Attila a védelmi igazgatást olyan szervezetrendszerként írta le, amellyel kapcsolatos feladatok a közigazgatás minden szintjén jelentkeznek.¹¹

A 2019-től induló és napjainkban is zajló védelmi és biztonsági reform folyamatoként a védelmi igazgatás, mint fogalom megnevezésében és tartalmában egyaránt bővült, melynek eredményeként a jogalkotó törvényben határozta meg az immár védelmi és biztonsági igazgatás névvel illetett új jogintézményt. Anélkül, hogy a tartalmi változások elemzésébe bocsátkoznánk, az kijelenthető, hogy a jogszabályi definíció a védelmi és biztonsági igazgatást *expressis verbis* a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszerként deklarálja, 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.¹²

A fentieket mintegy összefoglalva megállapítható, hogy az ország külső és belső fenyegetésekkel szembeni védelme érdekében létrehozott védelmi és biztonsági igazgatás a jogalkotói akarat szerint:

- közigazgatási funkciót lát el,
- a funkcióból adódó feladatokat közigazgatási szervek végzik,

⁸ JÓZSA i.m. 3.

⁹ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942., 174-175.

¹⁰ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 80. § 32. pont.

¹¹ VARGA Attila Ferenc: Védelmi igazgatás, közigazgatás, válságkezelés. *Magyar Közigazgatás*, A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata. 2014/1., 212.

¹² 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 5. § 16. pont.

- a feladok végrehajtása tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységek formájában manifesztálódik.

Mindezek tükrében azt hiszem nyugodt lelkiismerettel jelenthető ki, hogy a védelmi funkció napjainkban is joggal tarthat igényt arra, hogy a közigazgatási rendszer szerves részét képező feladatrendszerként tartsuk számon. Bár tételesen ezt senki sem vitatja, mégsem mondható el, hogy akár a szakmai, akár a laikus közvélemény ezt evidenciaként tartaná számon. Ezért várhatóan van még bőven teendő annak érdekében, hogy a tudományos publikációk szélesebb körében, de mindenekelőtt az oktatásban, képzésben és természetesen a legszélesebb közvélekedésben e nézet elfogadottabbá váljon. Talán akkor lehet majd kissé hátradőlni, ha már minden közigazgatástannal kapcsolatos tankönyvben, szakkönyvben külön fejezetként szerepel a védelmi és biztonsági igazgatás témaköre, mint a közigazgatásban egyik alapvető szakterülete, és a gyakorlatban ugyanez a gondolkodásmód szervesen beépül a közigazgatási szervezetekben dolgozók mindennapjaiba is.

2. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszertani meghatározása az ágazati minisztérium szemszögéből

„A minisztérium a Kormány irányítása és a miniszter vezetése alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv.”¹³ „A különös hatáskörű szervek rendeltetése mindig a közigazgatás valamely ágazatát kitevő feladat ellátása. Ezen szervek létrejöttének magyarázata a munkamegosztás nyomán kialakuló specializációban, a szakértelem nagyfokú jelenlétében, illetőleg az országosan egységes joggyakorlat kialakításának a szükségességében található meg. Tehát igazgatótudományi szempontból ágazatnak minősül a közigazgatásnak a tárgyai alapján kialakított munkamegosztása.”¹⁴ „A minisztériumok ennek megfelelően alapvetően szakpolitikai feladatokat látnak el (például szociális, egészségügyi, pénzügyi vagy agrárkérdésekkel foglalkoznak).”¹⁵

„A korábbi minisztériumi szervezethez képest a 2010-ben kialakított minisztériumi struktúra lényeges újdonsága az úgynevezett csúcsminisztériumok megjelenése, amelyekhez több ágazat is tartozik. Ezek a minisztériumok nem ágazati feladatok ellátására jöttek létre, működésük nem az ágazati feladatokhoz igazodik, hanem az ágazati közfeladatok az egyes minisztériumokon belül az államtitkárságoknál jelennek meg.” (Ez alól a honvédelmi és a külügyminiszter jelent kivételt.) A jelenlegi rendszerben így következetes megoldás, hogy a miniszter nem egyetlen ágazat irányítója.”¹⁶

Az ágazati minisztérium tehát egy, vagy több ágazat szakpolitikai feladatait látja el a munkamegosztás alapján kialakított specializáció mentén. Ha e funkciót alaprendeltetés szerinti funkciónak és az ennek ellátásából adódó feladatokat alaprendeltetés szerinti feladatoknak aposztrofáljuk, ehhez képest szükséges elhelyeznünk rendszertanilag a védelmi és biztonsági funkciót, illetve feladatokat.

Tekintve, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás viszonylag új diszciplínaként értékelhető, a védelmi funkció közigazgatáson belül elfoglalt helyének meghatározásához – analógia alkalmazásával - kapaszkodóként szolgálhat a közigazgatásba már tradicionálisan, szervesen és szilárdan beintegrálódott rendészeti igazgatás, amelyre vonatkozóan hosszú évek alatt kimunkált, elegendő számú és mélységű elméleti megalapozás, tudományos publikáció áll rendelkezésre. E

¹³ LAPSÁNSZKY – PATYI – TAKÁCS i.m. 83.

¹⁴ JÓZSA i.m. 6., 12.

¹⁵ BARTHA Attila: A közigazgatás intézményrendszere és szervezési elvei, In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. [34]

¹⁶ LAPSÁNSZKY – PATYI – TAKÁCS i.m. 84.

munkákban több egymástól eltérő elméleti megközelítéssel találkozhatunk a rendészeti igazgatás mibenlétét, rendszertani helyét, funkcióját illetően.

„A rendészet a közigazgatásnak az a területe, amelynek társadalmi rendeltetése a közrend és a közbiztonság megóvása a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.”¹⁷ „A XX. század első harmadában elterjedt felfogás szerint a rendészeti közigazgatás hivatása az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit megteremteni és biztosítani. A rendészeti közigazgatás ennél fogva nem speciális, hanem általános irányú közigazgatási tevékenység, mely a közigazgatás többi ágazatától abban különbözik, hogy míg az utóbbiak magukat az államcélokat igyekeznek megvalósítani, addig a rendészeti igazgatás csak oltalmazza és védi a közigazgatás egyéb tevékenységét mindennemű külső veszélyek ellen.”¹⁸

„A közelmúlt egyik megközelítése szerint a rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, [amely] rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt.”¹⁹

„Ehhez képest más kutatók úgy fogalmazznak, hogy a rendészeti igazgatás nem a civil közigazgatás része, attól élesen elkülönül. Ezt tükrözik vissza többek között a szervezetek közötti erőteljesen hierarchikus viszonyok, a személyzetre vonatkozó eltérő közigazgatási jogi és alkotmányos szabályozás, vagy például az általuk gyakorolható markáns jogosítványok is. E fegyveres szervek bizonyos része azonban a civil közigazgatáshoz tartozó feladatokat is ellát.”²⁰

A védelmi és biztonsági igazgatás helyének, szerepének meghatározásához segítségünkre lehet még a honvédelmi, illetve a katonai igazgatás hasonló kérdéseire vonatkozó elméletek vizsgálata. Ezek közül is azokat emelném ki, amelyek egy sajátos logika szerint e területen megkülönböztetnek úgynevezett belső és külső igazgatást. Lakatos László e felosztást a katonai igazgatás vonatkozásában alkalmazza, amely szerint a belső katonai igazgatás a katonai igazgatási szervek – a különböző szintű katonai parancsnokságok és a megyei (fővárosi), illetve regionális hadkiegészítő parancsnokságok – által végzett, alapvetően a katonai szervezetekre és azok személyi állományára irányuló tervező, szervező, végrehajtó igazgatási tevékenység. Ehhez képest a külső katonai igazgatás ugyanazon szerveknek a védelmi potenciálok mozgósítását, igénybevételét, felhasználását tervező, szervező igazgatási tevékenysége, amely alapvetően a hadkötelezettség teljesítésével, a mozgósításkor szükséges technikai eszközök igénybevételével foglalkozik.²¹

Finszter Géza a honvédelmi igazgatás funkciójának elemzése során jutott arra a következtetésre, hogy létezik a civil közigazgatástól elkülönülő belső honvédelmi igazgatás azzal a társadalmi rendeltetéssel, hogy a Magyar Honvédség harcképességét fenntartsa és fejlessze, tegye lehetővé a NATO-tagságból származó kötelezettségek teljesítését, valamint a nemzetközi békefenntartó és béketeremtő missziókban való részvételt. Ehhez képest határozza meg a honvédelmi igazgatás egy másik funkcióját az országvédelemmel és a rendkívüli helyzetekre való felkészüléssel összefüggésben, amely a katonai, a rendvédelmi és a civil szervezetek, továbbá a lakosság együttműködési készségének fejlesztését célozza. Ez utóbbi végrehajtó–rendelkező tevékenységet kooperatív honvédelmi igazgatásnak nevezi, és nézete szerint ez már része a civil közigazgatásnak. Hozzáteszi még, hogy a belső és a kooperatív honvédelmi igazgatásra egyaránt

¹⁷ FINSZTER Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014., 14.

¹⁸ BARTHA i.m. [63]

¹⁹ Ua. [64]

²⁰ Uo.

²¹ LAKATOS László: *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, doktori értekezés, 2001., 96.

jellemző, hogy nem gyakorol irányítási jogosítványokat a közigazgatás más ágazatai felett, azoktól sem feladatokat, sem hatásköröket nem vehet át.²²

A fenti elméleti megalapozásokat egyfajta zsinórmértékként alkalmazva tudjuk megvizsgálni, hogy a rendészeti és a honvédelmi igazgatással kapcsolatos rendszertani elméleti megfontolások hogyan ültethetők át az új diszciplínának számító védelmi és biztonsági igazgatásra. Mint láttuk, a rendészeti igazgatás felfogható általános irányú közigazgatási tevékenységként, vagy a civil közigazgatás speciális szakigazgatási ágazataként, vagy akár a civil közigazgatástól elkülönülő sajátos tevékenységként is. Emellett az úgynevezett külső honvédelmi igazgatás vonatkozásában felmerült a kooperatív honvédelmi igazgatás fogalma is. Ezeket az elemeket következő lépésként célszerű összehasonlítani a védelmi és biztonsági igazgatás jogszabályban meghatározott definíciójával.²³

A definíció szerint a védelmi és biztonsági igazgatás általánosságban a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető mindennemű fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott rendszer. Abból kiindulva, hogy a védelmi és biztonsági feladatok minden ágazatnál egyaránt jelentkeznek és azok egy minden ágazatot átfogó, összkormányzati erőfeszítés irányába fókuszálnak, célját tekintve a védelmi és biztonsági igazgatás nézetem szerint inkább általános irányú közigazgatási tevékenységként írható le, nem valamely ágazathoz kötődő, speciális szakigazgatási tevékenységként. Természetesen a sok hasonlóság mellett a védelmi feladatokban is markánsan megjelenik az ágazat specifikus elem, de azok jellemzően az összkormányzati védelmi erőfeszítésekhez történő ágazati hozzájárulás módját, területeit, megvalósítási metodikáját tükrözik.

A definíció ezentúl a rendszert a védelmi és biztonsági feladatokra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységeként határozza meg. A fő hangsúly tehát a civil, katonai és rendvédelmi szervek együttműködésén van, amely feltűnően egybeesik a Finszter Géza által használt kooperatív igazgatás fogalomkörével.

Végül a definíció a védelmi és biztonsági igazgatást a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszerként értelmezi, vagyis semmi nem utal arra, hogy különösebb indoka lenne a civil közigazgatástól elkülönült funkcióként történő értelmezésnek.

A fentieket összegezve álláspontom szerint közigazgatás-rendszertani szempontból a védelmi és biztonsági igazgatás egy változatban az alábbiak szerint kategorizálható:

- a (civil) közigazgatás részét képező,
- általános irányú,
- kooperatív

igazgatási forma.

3. Az alaprendeltetés szerinti feladatok és a védelmi feladatok relációja az ágazati minisztériumban

A gyakorlatban az alapkérdés abból adódik, hogy az így kategorizált védelmi és biztonsági feladatrendszer hogyan illeszthető az ágazati minisztérium, mint különös hatáskörű, adott ágazatokért, szakpolitikákért felelős államigazgatási szerv feladatai közé. Másképp fogalmazva, a mindennapi feladat végrehajtás szintjén hogyan forrasztható szervesen egybe az alaprendeltetés szerinti ágazati funkció és az általános irányú védelmi funkció.

A védelmi funkció általános irányultságából adódóan valamilyen szinten kihat minden minisztériumra, illetve a minisztériumon belül minden szervezeti egységre. Természetesen az egyes

²² FINSZTER i.m. 24.

²³ lásd 12. lábjegyzet

minisztériumok felépítése, működése lényegesen eltér egymástól. Vannak olyan ágazatok (tipikusan honvédelmi, belügyi) amelyek fő funkciója éppen a védelem, így ezek témánk szempontjából atipikusnak tekinthetők. A védelmi feladatokra fókuszáló, honvédségi, rendvédelmi szerveket irányító tárcákhoz képest beszélhetünk az úgynevezett civil tárcákról, amelyeknél az alaprendeltetészerű feladatokhoz képest kiegészítő jelleggel jelennek meg a védelmi feladatok. Ezek közül is az olyan csúcsmisztériumokat veszem modellként, amelyek több ágazatot fognak át egy miniszter irányítása alatt, és az egyes ágazatok államtitkárokhoz tartoznak. Ennek megfelelően, amikor a jelen tanulmányban ágazati minisztérium kerül említésre, ezek alatt az ilyen típusú csúcsmisztériumokat kell érteni.

Talán abban mindenki egyet tud érteni, hogy nem üdvöztető, ha a minisztérium alaprendeltetés szerinti ágazati, illetve a védelmi és biztonsági feladatait egymással ütköző, konkuráló kategóriaként fogjuk fel, hanem éppen ellenkezőleg a kettő harmóniájára, szerves egybefonódására törekszünk, mintegy „win-win” megoldást kínálva abban az értelemben, hogy a két feladatrendszer mögött húzódó társadalmi, kormányzati, szervezeti, továbbá individuális érdekek egyaránt kielégítést nyerjenek. Ennek aspektusai, lehetőségei több dimenzióban is vizsgálhatóak, úgymint:

- egyéni kognitív és emocionális háttér,
- külső és belső szervezeti környezet.

3.1. Egyéni kognitív és emocionális háttér

Alapvető fontosságú, hogy az ágazati minisztériumban és az ágazathoz tartozó szerveknél, gazdasági társaságoknál beépüljön az egyének tudatába a védelmi és biztonsági dimenzió szükségessége és az egyén azzal érzelmi vonalon azonosulni is tudjon. Kétségtelen, hogy napjainkban globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt jelentősen felértékelődött a biztonság szerepe, ennek ellenére a múltbeli negatív tendenciák még mindig erős befolyásoló tényezőt képeznek az emberek tudatában és érzelmi irányultságában. A rendszerváltást megelőzően a védelmet többé kevésbé az állampárti érdekek maradéktalan kiszolgálásával azonosították, majd a múlt század 90-es éveitől a társadalmak saját magukat – sajnos tévesen – olyan mélységű biztonságérzetbe ringatták, amelynek következtében a védelem az értékrend periferiájára szorult. E jelenséget Farkas Ádám a védelmi és biztonsági funkciók szerepének és szemléletének „*történelmi-társadalmi-politikai arcon csapásaként*” jellemezte.²⁴ A biztonsági környezet jelentős és tendenciózus romlása következtében azóta a politikai, a szakpolitikai, és különösen a védelmi szektorban dolgozók körében szignifikánsan megnőtt a biztonsági feladatok jelentősége, ugyanakkor ez az irányváltás még korántsem ilyen nyilvánvaló az ágazati minisztériumoknál, nem tagadva ugyanakkor az e körben történt bizonyos mérvű pozitív elmozdulást.

Az ágazati minisztériumok ma már értik és megértik a védelmi és biztonsági terület fontosságát, de még nem sikerült teljesen úgy átalakítani a gondolkodásmódot, hogy azt ne az alaprendeltetés szerinti feladatokkal konkuráló feladatként, egyfajta szükséges rosszként értelmezzék. Ettől való elmozdulásra véleményem szerint akkor van esély, ha sikerül az emberek (különösen a közigazgatásban dolgozók) biztonság tudatosságát úgy alakítani, hogy az ágazatnál dolgozók is úgy értékeljék, saját jól felfogott érdekük az ország, ezen belül az ágazatuk biztonságának a növelése, és az ne csak többlet – nemritkán feleslegesnek érzett - munkateherként jelentkezzen.

²⁴ FARKAS Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. In: *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2022/2., 6.

Mindez azért is nehéz, mert a védelmi és biztonsági reform fő célkitűzése éppen az összkormányzati érdek előtérbe helyezése a parciális ágazati érdekek dominanciájához képest. A modern válságkezelés ma már elképzelhetetlen az átfogó megközelítés és az összkormányzati együttműködés nélkül, ezért ennek elsődlegessége egyáltalán nem kérdőjelezhető meg. Amitől a helyzet megoldása bonyolulttá válik, hogy emellett az egyértelmű összkormányzati prioritás mellett, azzal együttesen kell megtalálni és érvényesíteni az ágazati érdeket is, mégpedig úgy, hogy az egyes ágazati, szakmai érdekek az összkormányzati célkitűzések irányába konvergáljanak.

Ezen túl az egyént is érdekeltté kell tenni a védelmi és biztonsági feladatok végzésében, ehhez meg kell teremteni a szakmai, egzisztenciális, anyagi, valamint karrier lehetőségeket a kormánytisztviselői rendszerben. Várhatóan mindezekkel együtt lesz hatékony az egyének védelmi szféra felé történő érzékenyítése, vagyis a tudati szférára történő hatással, a meggyőzéssel egyidejűleg biztosítani szükséges az egyén saját fejlődését, előrelépését.

Az eddigi tapasztalatok arra is rámutattak, hogy a közigazgatás rendszerének, az egyes ágazatok feladatrendszerének, szakmai kultúrájának mélyreható ismerete nélkül kevésbé hatékonyak az összkormányzati erőfeszítések. A civil közigazgatás rendszerének katonai, rendvédelmi típusú működés felé transzformálása ugyanis - véleményem szerint - nem feltétlenül biztosítja a legüdvözítőbb megoldást, egyszerűen azon tényből fakadóan, hogy a közigazgatásnak a fegyveres szervekhez képest más a működési formája, szakmai kultúrája, így a katonai, rendvédelmi gondolkodásmódnak a közigazgatásra direkt módon történő alkalmazása a feladatok megértése, illetve az azokkal való érzelmi azonosulás ellen ható tényezőként jelenhet meg.

A valódi megoldás célszerűen a kölcsönös megértés formájában manifesztálódhat, vagyis az ágazatokat érzékenyíteni kell a védelmi és biztonsági dimenzió felé, míg a védelmi és biztonsági igazgatás alapvető követelménytámasztó szerveit, valamint a katonai és rendvédelmi szerveket érzékenyíteni szükséges a civil közigazgatás irányába. Farkas Ádám szavaival: „...a védelmi és biztonsági szektor szerepének képességfejlesztések útján történő rehabilitálása mellett az arra vonatkozó társadalmi képet is új alapokra kell helyezni. Ehhez épp úgy szükséges a »civil« szemléletmód – és ebben a tudományos, politikai és közéleti gondolkodás – nyitottsága a védelmi-biztonsági dimenzióra, mint a védelmi és biztonsági szférák dominancia helyett kooperációra való törekvése és szemléleti megújulásra való nyitottsága a »civil« tudással való szinergia elérése miatt.”²⁵

A kölcsönös megértés elvének megvalósításához szervezeti szempontból megoldás lehet például közigazgatási, közigazgatás-szervezési szakértők alkalmazása a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervénél, esetleg más követelmény támasztó (honvédelmi-, rendvédelmi igazgatási) szerveknél, vagy a jelenleg működő honvédelmi referensekhez hasonlóan (esetleg azok mellett, vagy helyett) védelmi és biztonsági összekötők kihelyezése az egyes minisztériumokhoz, akiknek így közvetlen rálátásuk lehetne az ágazat feladataira, a működésének sajátosságaira, szervezeti kultúrájára. Növelheti még a védelmi és a civil szféra közötti szinergiát olyan követelményrendszer kidolgozása, mely szerint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében dolgozók kötelesek bizonyos szintű általános közigazgatási, a közigazgatásban dolgozók pedig kötelesek bizonyos szintű védelmi és biztonsági ismeretekkel rendelkezni.

3.2. Külső és belső szervezeti környezet

A folyamatosan és dinamikusan változó biztonsági környezet mellett, ugyanilyen intenzíven és sokszor nehezen kiszámíthatóan változik az ágazati minisztérium mind külső, mind belső szervezeti környezete. A rendszerváltás óta tendenciaként számolhatunk azzal, hogy a négyéves kormányzati ciklusok lejártát követően szervezeti változások várhatóak a minisztériumok struktúrájában,

²⁵ FARKAS i.m 7.

portfóliójában. Ehhez képes újdonságként hat, hogy az utóbbi időben már egyetlen kormányzati cikluson belül is változhat a struktúra, akár több alkalommal is.

Emiatt nem egyszerű hosszabb távon tervezni a szervezetépítés terén, gyakran nehézségekbe ütközik egy megfelelően felkészített, összeszokott, begyakorlott állományt létrehozni, és főként azt hosszabb ideig fenntartani. A védelmi és biztonsági területen huzamosabb ideje dolgozó vezetők és szakértők egy bizonyos köre ennek ellenére már kialakult, és ők képviselnek valamilyen mértékű folyamatosságot. Személyükre építve akár még az az ideális állapot is elképzelhető, hogy egy szakértői csapat modulszerűen, egészében kerül áthelyezésre az új struktúrában meghatározott helyére. Erre azért akad példa, bár korántsem nevezhető bevett gyakorlatnak, hiszen a szervezeti és az egyéni érdekek mentén sokkal bonyolultabb a vezetők és szakértők szervezetek közötti mozgása. Elfogadva azt, hogy a modulszerű áthelyezésre viszonylag kisebb az esély, reális célkitűzés lehet legalább elkerülni a másik végletet, nevezetesen a védelmi és biztonsági szervezet teljes dezintegrációját és annak újräépítését máshol, másokkal, más logika szerint.

A csúcsminisztériumok esetében szintén kihívást jelent a belső struktúra rendkívül szétágazó, bonyolult jellege, ahol számos államtitkárság és helyettes államtitkárság, valamint az alájuk tartozó nagyszámú, sokszor alapjaiban eltérő irányultságú, teljesen más szakterülethez tartozó, más szakmai kultúrával rendelkező szervezeti egység tevékenységét kell összehangolni úgy, hogy e belső struktúrában is állandó a változás, valamint jelentős fluktuációval kell számolni az egyes munkatársak szintjén is. A minisztérium védelmi és biztonsági feladatokért felelős szervezetében dolgozók részére ezért alapvető fontosságú e bonyolult struktúra minél jobb megismerése, átlátása, megértése.

Szintén dilemmát okoz, hogy az ágazati minisztérium szintjén a védelmi és biztonsági feladatok mennyire általános védelmi jellegűek, illetve mennyire szakmaiak, melyik irányú szaktudásra van inkább szükség. E sorok írója hajlik arra az álláspontra, hogy a védelmi és biztonsági feladat az ágazati minisztériumban jellemzően szakmai kérdésként merül fel, vagyis az adott szakterület hozzájárulását célozza meg a védelmi erőfeszítésekhez. Mindebből az következik, hogy a feladatok megoldásában elsősorban egy adott szakterület szakértőjére kell támaszkodni. Saját gyakorlati tapasztalat alapján azonban kijelenthető, hogy mindezek mellett jelentős mértékben segítheti az ágazati minisztérium védelmi és biztonsági tevékenységét olyan szakértők alkalmazása, aki korábban valamely védelmi jellegű szervezetnél (pl. Honvédelmi Minisztérium, Magyar Honvédség, Belügyminisztérium, rendvédelmi szerv) dolgozott és szerzett tapasztalatot. E védelmi szakértők ismerik és értik a nemzetközi (pl. NATO, Európai Unió), valamint a nemzeti szintű védelmi és biztonsági tevékenységet elsődlegesen folytató szervek (pl. Honvédelmi Minisztérium, Magyar Honvédség, Belügyminisztérium, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Országos Rendőr-főkapitányság) mechanizmusát, célkitűzéseit, gondolkodásmódját, így egyfajta közvetítő, tolmács szerepet képesek betölteni az úgynevezett követelménytámasztó szervek és az ágazati, szakmai szervek között. Ahhoz, hogy a védelmi és biztonsági szakember e tolmács szerepet megfelelően be tudja tölteni, természetesen ismernie kell a másik „nyelvet” is, az ágazathoz tartozó szakterületek nyelvét, vagyis célkitűzéseit, működését, szakmai kultúráját. Óhatatlanul bele kell ásnia magát legalább alapismeret szinten a minisztériumhoz tartozó ágazatok szakmai feladataiba, és így az alapvető ágazati szakmai ismeretek birtokában képes lesz megtalálni a feladatra megfelelő embert, vagyis képes lesz biztosítani, hogy a megfelelő időben, a megfelelő helyen, a megfelelő szakértő legyen.

Az ideális megoldásnak tehát a kölcsönös tájékozottság tűnik, amely azt jelenti, hogy a védelmi szakember megismeri az adott ágazatot olyan mélységben, hogy azon belül tájékozódni legyen képes, illetve az ágazati szakértőt fel kell készíteni legalább alapszinten a védelmi és biztonsági feladatokra. Ez utóbbi magába foglalhatja például az országot, ezen belül speciálisan az

ágazatot érintő biztonsági kihívások, a Kormány és a védelmi és biztonsági szervezetek védelmi célkitűzéseinek, törekvéseinek, az összkormányzati együttműködés lényegének, ezen belül az ágazat helyének szerepének a megismerését.

A fenti, kölcsönösen tájékozott védelmi szakértő – ágazati szakértő páros jelenleg csak eseti jelleggel tudott megvalósulni néhány helyen, e metódus intézményessé tétele viszont várhatóan nagymértékben javíthatná az ágazati védelmi és biztonsági tevékenység hatékonyságát, szakszerűségét. Ennek egy lehetséges formája a fentebb már említett védelmi és biztonsági összekötők (referensek) kihelyezése a minisztériumokhoz, másik oldalról pedig az ágazati szakértők célirányos kiválasztása és felkészítése (központi és ágazati szinten egyaránt) a védelmi és biztonsági feladatokra.

A tapasztalatok szerint a védelmi és biztonsági tevékenység hatékonyságát illetően az is jelentőséggel bír, hogy az e feladatokért felelő szervezeti egység hol helyezkedik el a minisztériumi struktúrában. E tekintetben a kérdés több szempont alapján is vizsgálható, mint például:

- közvetlen állami vezető mellett - vs – állami vezető közvetlen irányítása alatt,
- titkárságon – vs – főosztálynál,
- funkcionális szervnél – vs – szakmai szervnél.

A védelmi és biztonsági feladatokért felelős szervezeti egység elhelyezhető közvetlenül az állami vezető mellett, az ő tevékenységét közvetlen támogató államtitkári titkárság szervezetén belül. E megoldás előnye, hogy a lehető legrövidebb a döntéshozó és a döntés előkészítő közötti távolság, amely meggyorsítja az információ áramlást és a döntések meghozatalát. Hátránya, hogy a védelmi feladatok viszonylag nehezen illeszthetők be egy államtitkári titkárság funkciói közé, így a védelmi és biztonsági feladatokért felelős szervezeti egység bizonyos értelemben „rendszeridegen” lesz a titkárság struktúrájában.

Az állami vezető közvetlen irányítása alatt lévő szervezeti egység esetén még mindig viszonylag kicsi a távolság a döntéshozó és a döntés előkészítő között, a gyakorlatban azonban már jóval nehezebb az állami vezető elérése. Míg egy államtitkári titkárságon dolgozó munkatárs jellemzően napi szintű közvetlen munkakapcsolatban áll az állami vezetővel, addig az államtitkár irányítása alatt álló főosztályvezető már csak külön referálási időpont kérése útján tud találkozni az államtitkárral és jellemzően erősen limitált időkeretben. Ezzel együtt e megoldás mellett szól, hogy a védelmi és biztonsági szakterület szervesen beilleszthető az adott főosztály struktúrájába és viszonylag egyszerűen biztosítható a szakmai munka szervezeti háttere.

További mérlegelési szempont, hogy funkcionális, vagy szakmai szervhez célszerű telepíteni a védelmi és biztonsági feladatokért felelős szervezeti egységet, illetve ha állami vezető közvetlen irányítása alá tartozik, akkor általános hatáskörű, vagy szakmai állami vezető alá tartozzék. Fentebb utaltunk már rá, hogy egy ágazati minisztériumnál a védelmi és biztonsági feladatok inkább egy adott szakterülethez tartozó szakmai feladatként jelentkeznek, mint általános védelmi tevékenységként, ami azt sugallhatja, hogy szakmai vezetőhöz, vagy szakmai szervezeti egységhez célszerű telepíteni a védelmi és biztonsági feladatokat végző kollégákat. Ezzel biztosítható, hogy az adott szakterület és a védelmi és biztonsági feladatrendszer szervesen egybeépül és a megfelelő szakértelem gyakorlatilag „helyben” elérhető. A gyakorlatban azonban ez a megoldás csak akkor lehet működőképes, ha egy minisztériumhoz csak egy ágazat tartozik, és mint láttuk, ez inkább kivételes helyzetnek tekinthető, ugyanis a minisztériumok nagyobb hányadának több ágazat is a felelősségi körébe tartozik.

Több ágazat összefogása valószínűleg egyszerűbben megoldható, ha a védelmi és biztonsági feladatok egy általános hatáskörű szervhez vannak telepítve. Ezek azonban jellemzően funkcionális szervek, és alapvető rendeltetésük a minisztérium napi működésének a támogatása. Ebbe a struktúrába kell beépíteni a védelmi és biztonsági szakmai feladatokat ellátó szervezeti egységet,

amely kizárólag a szakmai szervezetek aktív bedolgozásával, közreműködésével, támogatásával tud hatékonyan működni. Ez utóbbi miatt e téren pontosan ellenkező előjelű lesz a kapcsolat jellege: a funkcionális, támogató feladatot ellátó szervezeti egység védelmi és biztonsági témakörben támogatott lesz, míg a szakmai szervek támogató funkciót nyernek. Mindez a gyakorlatban az elfogadottság problémakörét veti fel olyan értelemben, hogy az a funkcionális főosztály, amely alapesetben más szervezeti egységeket támogat, kiszolgál, most egyfajta „követelmény támasztóként” jelenik meg, és e szerepben alapvető fontosságú, hogy megnyerje a szakmai szervezetek támogatását, vagyis minden szempontból elfogadottá váljék.

Az elmélet mellett érdemes egy pillantást vetni a gyakorlatban kialakult jelenlegi helyzetre. Ha megvizsgáljuk a több ágazatot magába foglaló, tipikus csúcsminisztériumok szervezetét, akkor a védelmi és biztonsági feladatok szervezeten belüli allokációját tekintve a következőket láthatjuk:

minisztérium megnevezése	irányító	koordináló
Energiaügyi Minisztérium	jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár	Igazgatási és Biztonsági Főosztály
Építési és Közlekedési Minisztérium	közigazgatási államtitkár	Biztonsági, Iratkezelési és Ügyfélszolgálati főosztály
Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium	jogi ügyekért felelős helyettes államtitkár	Szervezetbiztonsági és Dokumentációs Főosztály
Kulturális és Innovációs Minisztérium	közigazgatási államtitkár	Szervezetbiztonsági, Informatikai és Dokumentációs Főosztály
Nemzetgazdasági Minisztérium	jogi, igazgatási és koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár	Biztonsági és Beszerzési Főosztály

1. számú táblázat. A védelmi és biztonsági feladatokért felelős irányítók és koordináló szervek allokációja egyes minisztériumokban.²⁶

Az. 1. számú táblázat jól mutatja, hogy a védelmi és biztonsági feladatok a vizsgált minisztériumok mindegyikében a szervezetbiztonsági kérdésekkel foglalkozó szervezeti egységhez van telepítve, amelyek tipikusan információ biztonsággal, fizikai biztonsággal, beléptetéssel, iratkezeléssel, nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel foglalkoznak. Jellegüket tekintve funkcionális szervként működnek, fő profiljuk a minisztérium belső működésének támogatása. Ezen alapfunkcióhoz lett hozzácsatolva a védelmi és biztonsági igazgatás, amely viszont nem mondható sem funkcionális, sem támogató tevékenységnek, vagy feladatkörnek. Alárendeltségüket tekintve a biztonsági főosztályok vagy a jogi és igazgatási helyettes államtitkár, vagy közvetlenül a közigazgatási államtitkár irányítása alatt működnek, vagyis nem szakmai, hanem általános, vagy funkcionális vezető alárendeltségébe tartoznak.

Ezen általánosan elterjedt szervezeti megoldás előnye, hogy a teljes védelmi és biztonsági szakterület egyetlen szervezeti egységhez van telepítve, ezzel biztosítható az egységes követelménytámasztás, koordináció, az egycsatornás kapcsolattartás a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével és más külső szereplőivel. Hátránya, hogy a védelmi feladatrendszer intézményesen elkülönül a szakmai tevékenységet végző szervezeti egységektől, így azok nem érzik

²⁶ Készítette a szerző. Forrás: 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról; 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról; 3/2022. (VIII. 8.) KIM utasítás a Kulturális és Innovációs Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról; 1/2024. (I. 4.) KTM utasítás a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról; 2/2024. (II. 6.) NGM utasítás a Gazdaságfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (I. 23.) GFM utasítás módosításáról

azt sajátjuknak, egy kívülről jövő plusz feladatként, teherként értékelik, amely elvonja az idejüket és energiájukat a saját feladatuk végzésétől.

Az előnyök megtartása és a hátrányok kiküszöbölése céljából, elvi síkon megoldás lehetne, ha az adott ágazat szakmai szervén belül helyezkedne el a védelmi és biztonsági feladatokért felelős szervezeti egység. Például a közlekedési ágazat esetén a közlekedésért felelős államtitkár titkárságán belül helyezkedhetne el egy osztály méretű szervezeti egység, amelyben egyaránt megtalálhatóak lennének védelmi és biztonsági (nem szervezetbiztonsági) szakértők, illetve közlekedési szakértők. Ily módon megvalósulna az, hogy a védelmi és igazgatási feladatrendszer a szakmai szervezetek saját struktúrájába és feladatrendszerébe szervesen beépülne, így az ezzel kapcsolatos feladatok értelemszerűen a szakmai szervezetek saját feladataiként jelentkeznének, nem kívülről jövő plusz teherként.

E megoldásnak a gyakorlatban történő átültetése azonban szinte lehetetlen azon egyszerű oknál fogva, hogy a modell valójában az egy-ágazatos minisztériumoknál lehetne működőképes. Tekintettel arra, hogy a csúcsmisztériumok számos ágazatot, szakmai államtitkárságot foglalnak egybe, ez esetben minden egyes szakmai államtitkárságon szervezni kellene védelmi és biztonsági feladatokkal foglalkozó szervezeti egységet, amely a szakterület túlságos szétforgácsolódását eredményezné szerteágazó követelmény és feladatrendszerrel, és szinte lehetetlenné tenné azt, hogy a minisztérium kifelé egységes álláspontot tudjon képviselni.

A fenti szervezeti struktúrából adódó működési nehézségek kiküszöbölése érdekében az Építési és Közlekedési Minisztériumban megindult a védelmi és biztonsági szakterület vonatkozásában egy szervezet fejlesztési folyamat. A minisztérium a védelmi és biztonsági feladatok szakmai koordinációját a Biztonsági, Iratkezelési és Ügyfélszolgálati Főosztály végzi a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt. A feladat tehát funkcionális szervhez került telepítésre, amely biztosítja az egységes követelménytámasztást, de ehhez szükséges még szervesen hozzákapcsolni a szakmai szervezeti egységek szervezett, strukturált együttműködését, támogatását. A cél egy többé-kevésbé állandónak mondható szervezeti struktúra létrehozása a válságkezelési feladatokban leginkább érintett szervezeti egységektől előre kijelölt vezetőkből, szakértőkből, akik megfelelő felkészítést kapnak a védelmi és biztonsági szervezet- és feladatrendszerrel, és akik a feladatokba történő rendszeres bevonás eredményeként egy idő után valamilyen szintű rutint, tapasztalatot nyernek a védelmi és biztonsági feladatok végzésében.

E gondolatmenet mentén a miniszter egy Védelmi és Biztonsági Munkacsoportot hozott létre az összes érintett szervezeti egység és az érintett gazdasági társaságok képviselőinek a bevonásával, amelynek feladata a Védelmi és Biztonsági Alapterv és Intézkedési Terv elkészítése, és ezen belül egy ágazati integrált válságkezelési struktúra kidolgozása. E szervezeti elem jó kiindulási alap lehet arra, hogy a munkacsoport bázisán, annak tagjaira alapozva kialakuljon és megszilárduljon egy állandó válságkezelési struktúra, amelynek alaprendeltetés szerinti feladata lesz a védelmi és biztonsági feladatok végzése, és ebben a szervezeti elemben már állandó jelleggel és intézményesítetten képviselve lesznek az egyes szakterületek szakértői is.

4. Összegzés, lehetséges fejlesztési irányok

A tanulmányban kifejtettek alapján előremutatónak tűnik a védelmi és biztonsági, illetve a szakmai feladatok szinergiájának erősítése az ágazati védelmi és biztonsági feladatok végzésének hatékonyabbá tétele érdekében, mely folyamatot az alábbi megoldások segíthetik elő:

1. Olyan tankönyvek, jegyzetek, egyéb oktatási segédanyagok, tudományos publikációk széles körű elterjedése, amelyek elméleti és rendszertani aspektusból a védelmi és

- A fenti ajánlások egyfajta katalizátor szerepet tölthetnek be abban a folyamatban, amely a védelmi és biztonsági feladatoknak az ágazati feladatok közé való szerves beintegrálódására, illetve az egyéni és szervezeti szinten történő nagyobb elfogadottságára irányulnak, végeredményben növelve a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának hatékonyságát, szakszerűségét.

- https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/6914/Laps%C3%a1nszky%20c%20Patyi%20c%20Tak%C3%a1cs_A_k%C3%b6zigazgat%C3%a1s%20szervezete%20c%20a9s%20szervezetijo_ga_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- [6] KRISTÓ Gyula: *Az Árpád-kor háborúi*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 1986.
- [7] LAKATOS László: *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, doktori értekezés, 2001.
- [8] LAPSÁNSZKY András – Patyi András – Takács Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai III. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/6914/Laps%C3%a1nszky%20c%20Patyi%20c%20Tak%C3%a1cs_A_k%C3%b6zigazgat%C3%a1s%20szervezete%20c%20a9s%20szervezetijo_ga_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- [9] MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. https://dlib.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=1658194.xml&dvs=1716812137049~223&locale=hu_HU&search_terms=&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&divType=
- [10] TORMA András: A közigazgatás fogalmáról magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/1. különszám https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10840/38_tormaandras_t%C3%B6rdelt.pdf
- [11] VARGA Attila Ferenc: Védelmi igazgatás, közigazgatás, válságkezelés. *Magyar Közigazgatás*, A Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Szakmai Folyóirata. 2014/1. https://real.mtak.hu/92572/1/2014_1.204.2018..pdf

Felhasznált jogforrások

- [1] 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.
- [2] 2011. évi CXIII. törvény A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
- [3] 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [4] 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [5] 3/2022. (VIII. 8.) KIM utasítás a Kulturális és Innovációs Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [6] 1/2024. (I. 4.) KTM utasítás a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról
- [7] 2/2024. (II. 6.) NGM utasítás a Gazdaságfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (I. 23.) GFM utasítás módosításáról

A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok II.

1. Bevezetés

E kétrészes tanulmány első része kísérletet tett a védelmi és biztonsági igazgatás, mint rendszer helyének, szerepének rendszertani meghatározására az ágazati minisztérium szemszögéből, külön fókuszálva az alaprendeltetés szerinti ágazati feladatok és a védelmi feladatok relációjára, az azok közötti meglévő, illetve potenciális kollízióra. A minisztériumok külső és belső szervezeti környezetének, valamint a személyi állomány egyéni kognitív és emocionális hátterének vizsgálata alapján javaslatokat tett a kollíziós szituációk kialakulásának enyhítésére, és az ágazati, illetve a védelmi feladatok közötti viszony harmonizálására. Az első rész az ágazati minisztérium normál időszaki alaprendeltetését, működését vizsgálta, míg a jelen második rész az ágazati minisztérium válsághelyzeti működésének aspektusait veszi górcső alá.

Előjáróban tisztázni szükséges, hogy e tanulmány szempontjából mit nevezünk válságnak, illetve válsághelyzetnek. Tekintettel arra, hogy a válság kifejezés és különösen annak tartalma a védelmi szakterület talán legvitatottabb kifejezése, célszerű konkrét jogszabályi definíciót keresni, amely alapjául szolgálhat a válság definíciónak. Kézenfekvőnek tűnik ebből a szempontból a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vb.) 5. § 15. pontjában szereplő védelmi és biztonsági eseményt venni kiindulási alapként, amely keret jelleggel magába foglalja a lehetséges veszélyek, kihívások, fenyegetések szinte teljes palettáját.¹ Ha ehhez hozzátesszük, hogy a jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági események kezelése egyaránt történhet különleges, illetve normál jogrend időszakában, többé-kevésbé megkaptuk azt az esetkört, amellyel az ágazati minisztérium válsághelyzeti működésével kapcsolatban számolnunk kell.

A védelmi és biztonsági események által lefedett területek is arra mutatnak rá, hogy korunk biztonsági környezetében a válságok milyen széles skálájával kell megbirkóznia a minisztériumoknak, amellyel kapcsolatban rögtön két dilemma merül fel. Az ágazati minisztérium (de ugyanúgy egyetlen közigazgatási szervezet) sem képes minden egyes típusú válságra más struktúrában, más személyi állománnyal és technikai háttérrel, más mechanizmusokkal, más eljárásrendben reagálni. De ugyanúgy kevés a realitása annak, hogy egyetlen válságkezelési mechanizmus mindenfajta válságot megfelelő szinten és hatékonysággal tudjon kezelni. A kérdés, hogyan lehet feloldani e két alapproblémát, és ennek tükrében milyen válságkezelési szisztémát

¹ *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 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) szövetségi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
- h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;

hozzon létre és működtessen az ágazati minisztérium, hogy az összes lehetséges kihívásnak eleget tudjon tenni?

Talán egy fokkal közelebb juthatunk a megoldáshoz, ha azt vizsgáljuk, hogy az egyes válságtípusok kezelésében mi a közös, mi az ami változatlan, mi az amit ugyanabban a struktúrában eljárásrendben tudunk menedzselni, és mi az ami válságonként változik, mely aspektusok kívánnak meg minden esetben más és más speciális szakértelmet és sajátos eljárásrendet. Ígéretes lehet ezen állandó, illetve a változó elemek ötvözése úgy, hogy mindkettő követelményeinek egyszerre eleget tudjon tenni az ágazati válságkezelési rendszer. A helyzetet némiképp bonyolítja, hogy ebbe a gondolatmenetbe bele kell szőni ezenfelül a normál időszaki, összehangolt védelmi tevékenység időszaki, valamint különleges jogrendi működés eltérő sajátosságait is.

Az ágazati minisztérium szintjén viszont tisztább a kép abból az aspektusból, hogy az ágazatnál a védelmi és biztonsági feladatok alapvetően szakmai, szakterületi jelleggel bírnak, így például a közlekedésért felelős ágazat minden válságtípus esetén, minden időszakban közlekedéssel kapcsolatos feladatokat kell hogy megoldjon. *„A kormányzati szerveknél, ugyanúgy mint a társadalom más részeinél, a válság menedzsmént a felelősségi elven alapul. Ez azt jelenti, hogy ha egy minisztérium egy adott területért felelős normál körülmények között, akkor ez a minisztérium fog felelni ugyanazért a területért válsághelyzetben is.”*²

A fenti elméleti keretek, valamint a gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételével kísérletet teszünk az ágazati válságkezelési rendszer egy lehetséges modelljének a felállítására a struktúra és az eljárásrend szempontjából.

2. Az ágazati válságkezelési rendszer struktúrája

Ahhoz, hogy a struktúrát alkotó szervezeti egységek konkrét megjelenési formáját meg tudjuk határozni, célszerűnek látszik funkcionális szemszögből megvizsgálni az ágazati válságkezelést. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy beazonosítjuk azokat a funkciókat, amelyeket az ágazati válságkezelési rendszernek el kell látnia.

Egy változatban ezek az alábbi funkciók lehetnek:

1. döntéshozatal: döntési alternatíva kiválasztása, döntéshez kapcsolódó feladatok meghatározása;
2. döntés-előkészítés: döntési alternatívák kialakítása, szervezeti egységek közötti egyeztetése;
3. koordináció: szervezetek közötti együttműködés, információáramlás, szakértői támogatás megszervezése;
4. támogatás: működési feltételek biztosítása: logisztika, informatika, adminisztráció;
5. operatív szakmai feladatok: döntési alternatívákhoz információ és szakvélemény nyújtása, alternatívák kidolgozása, információ gyűjtés, elemzés, értékelés, szakértői munka, szakmai állásfoglalások, beadványok elkészítése, szakmai szervekkel kapcsolattartás;
6. végrehajtás: a kiválasztott döntési alternatíva feladatainak a végrehajtása, visszacsatolás a végrehajtott feladatokról;

Ezt követően a beazonosított funkciókhoz rendelhetők szervezeti egységek, vezetők, szakértők, egyszóval az ellátandó funkciók fogják determinálni a struktúrát. De mielőtt ezt megtennénk ezen a ponton már nagy biztonsággal elhatárolható, hogy mely funkciókhoz köthetők

² Crisis management at the Government Offices. The Government of Sweden, official website.

állandó, minden válságtípus esetén egyaránt jelentkező feladatok, és melyek kívánnak meg olyan speciális szakértelmet, amely válságról válságra változhat. A funkciók felsorolásában az 1-4. sorszámú funkciókról tételezhető fel, hogy azok többé kevésbé állandó, vagy hasonló típusú, szakterületi háttérrel feltételező feladatellátást kívánnak meg (jellemzően a funkcionális szakterületek), míg az 5-6. sorszámú funkciók egészen biztosan igényelnek speciális szakértelmet, amely esetileg változhat (érintett szakmai területek). Az állandó feladatokhoz köthető funkciók ellátására létrehozandó szervezeti egységek alkotják az ágazati válságkezelési rendszer magját, állandó központi elemét, míg a változó feladatokhoz köthető funkciók ellátására létrehozandó szervezeti egységekből hozhatók létre azok a különféle szakértői csoportok, végrehajtók, amelyek eseti jelleggel kiegészítik a központi elemet. Így kialakul egy stabil központi mag egységes, összehangolt személyi állománnyal, megszilárdult eljárásrenddel, másrészt az eseti alapon változó szakértői csoportok, végrehajtók adják meg a rendszernek azt a rugalmasságot, amely alkalmassá teszi minden típusú válság kezelésére. Ezzel a megoldással feloldható a fentebb említett két alapvető dilemma, vagyis az ágazatnak egyetlen struktúrát kell csak működtetnie, amely azonban nem merev, hanem rugalmasan alakítható az adott válsághelyzet által megkívánt követelményekhez.

A fenti alapvetések mentén, az egyes funkciókhoz kapcsolva kialakítható az ágazati válságkezelési rendszer struktúrája. Előjáróban annyit szükséges megjegyezni, hogy a tapasztalatok szerint a megszokott és a napi életben jól működő szervezeti felépítést nem célszerű alapjaiban megbotlygatni, ezért véleményünk szerint előnyösebb, ha a válságkezelési struktúra a cél eléréséhez szükséges minimális mértékben tér csak el a normál működés szerinti struktúrától. Az ágazati válságkezelési struktúra egy lehetséges modellje az egyes funkciókhoz kötötten:

2.1. döntéshozatal – döntéshozó szerv

Az ágazati döntéshozatal kulcsszereplője természetesen a miniszter, aki az ágazati döntések meghozatalára jogosult állami vezető. Válsághelyzetben jellemzően megnövekedik az egyszemélyi döntéshozatal szerepe, mindazonáltal célszerűnek mutatkozik ebben az esetben is a kollektív bölcsesség előnyeit kihasználva egy szűk körű döntéshozatali szervet, vagy testületet működtetni. Ennek állandó tagja lehet a miniszteren kívül minden esetben a politikai és a közigazgatási államtitkár, a sajtószóvivő, továbbá a miniszter kabinetfőnöke, mely utóbbi egyben felelős a döntéshozó szerv üléseinek előkészítéséért, és a működésének támogatásáért. Hozzájuk kapcsolódhatna eseti jelleggel a válságkezeléssel érintett szakterületet irányító államtitkár vagy helyettes államtitkár.

Ha ezt a szervezeti elemet összehasonlítjuk a minisztériumok hatályos szervezeti és működési szabályaival, akkor könnyen ráismerhetünk az azokban szereplő miniszteri értekezletek struktúrájára,³ így a válságkezelési döntéshozó szerv egy már meglévő és működő minisztériumi intézményhez kapcsolódna. Az igaz, hogy a miniszteri értekezletek feladataiban keverednek a javaslattételi, döntés-előkészítési, döntéshozatali, tájékoztatási feladatok, a válságkezelési

³ Az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás 1. melléklet 78. §

Az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás 1. melléklet 98. §

A Kulturális és Innovációs Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2022. (VIII. 8.) KIM utasítás 1. melléklet 83. §

A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról szóló 1/2024. (I. 4.) KTM utasítás 1. melléklet 15. pont

A Gazdaságfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (I. 23.) GFM utasítás 1. melléklet 72. §

rendszerben azonban célszerű letisztulva döntéshozatali szervként működtetni abból a megfontolásból, hogy a válságok dinamikája megköveteli a gyors (sokszor azonnali) döntéshozatalt, ezért ezen szerv összehívásának elsődleges célja, hogy a válságkezelési folyamat korábbi fázisai során kialakított döntési opciók közül kiválassza a végrehajtandó változatot. Magától értetődően egy ilyen jellegű funkció-felfogás semmiben sem akadályozza a miniszteri értekezlet egyéb feladatainak az ellátását, és semmi esetre sem befolyásolja azt, hogy a döntést végeredményben a miniszter hozza meg.

2.2. döntés-előkészítés, koordináció, működés támogatás – koordinációs szerv

A döntés-előkészítés elsődleges célja a szakmai szervezeti egységek, a szakértők által kidolgozott elemző-értékelő anyagok, szakvélemények, döntési opciók megtárgyalása, véglegesítése és olyan formába öntése, amelyek alkalmasak arra, hogy a döntéshozó tudjon mérlegelni az egyes opciók között és szakszerű döntést tudjon hozni. Ebből adódóan a döntési opcióknak tartalmazniuk kell egy átfogó helyzetelemzést, amely egyfajta kiindulási pontként értelmezhető, majd meg kell határozni a döntéssel elérendő célt, valamint a cél elérésének lehetséges módját. Fontos a döntéshozó szempontjából, hogy az opció tartalmazza a belőle fakadó előnyöket és hátrányokat. Mindehhez hozzá kell illeszteni a rendelkezésre álló személyi, anyagi, technikai, költségvetési erőforrásokat kitérve arra, hogy a döntési opció végrehajtásához elegendő erőforrás áll-e rendelkezésre, illetve ha nem, akkor milyen átcsoportosítással lehet pótolni a hiányzó erőforrásokat.

Csak olyan alternatívákat célszerű döntésre felterjeszteni, amelyek bírják a minisztérium lehetőleg összes érintett szervezeti egységének támogatását. Ebből következik a koordinációs funkció egyik eleme, amely a döntési opciók szervezeti egységek közötti egyeztetését takarja. Ez normál esetben is standard eljárásnak minősül, mivel minden minisztériumnak van SZMSZ-ben rögzített eljárásrendje a saját, illetve a társtárcaiktól érkező előterjesztések egyeztetésére, véleményeztetésére. Válsághelyzetben sem kerülhető meg ez a lépés, azonban az egyeztetésre fordítható időt drasztikusan csökkenteni szükséges, amelyről az eljárásrend kapcsán később még lesz szó.

A koordinációs funkcióhoz sorolható még a meghozott döntések szelektív módon történő eljuttatása a végrehajtókhoz, valamint a végrehajtás feladatainak tárcaszintű összehangolása. E körbe tartozik a minisztérium szervezeti egységeinek, háttérintézményeinek, továbbá a miniszter irányítása, felügyelete, vagy tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó szervezetek közötti együttműködés megszervezése és bonyolítása, ideértve az információáramlás megszervezését is. Mint fentebb már említettük az ágazati válságkezelési rendszer rugalmasságát az adja meg, hogy az adott válsághelyzethez rendelkeznek a megkívánt speciális szakértelemmel rendelkező szakértők. Az e célból megszervezendő szakértői támogatás, az egyes szakértői csoportok létrehozásának megtervezése, megszervezése és a többi válságkezelési szervvel történő együttműködésének menedzselése szintén egy célirányos koordinációs tevékenységet takar.

A támogatási funkción a válságkezelési rendszer működési feltételeinek folyamatos biztosítását értjük. E területen is elképzelhetők speciális igények, de alapvetően három olyan szakterület azonosítható be, amelyre minden típusú válságnál egészen biztosan szükség van, nevezetesen: logisztikai támogatás (pl. helyiség, bútor, irodaszer, gépjármű, élelem, ivóvíz) informatikai támogatás (pl. vezetékes és mobil telefon, nyílt és minősített számítógép, help desk szolgáltatás) adminisztratív támogatás (pl. ügyvitel, iratkezelés és továbbítás, ülések, egyeztetések szervezése, adminisztratív támogatása).

Abból, hogy három különböző funkciót egy címszó alatt tárgyalunk talán sejthető, hogy mindhárom funkció egyetlen szervezeti egységbe történő összevonását tartjuk célszerűnek, amelyet nevezhetünk koordinációs szervnek is, de természetesen egyéb megnevezések is elképzelhetők. (Az

egyszerűség kedvéért e tanulmányban a továbbiakban koordinációs szervnek nevezzük.) Ha ugyanis minden funkcióra külön szervezeti elemet hozunk létre, akkor annak eredményként mindenképpen egy jóval bonyolultabb és nehezkesebben működő struktúrát kapunk, mivel ebben az esetben plusz lépcsők, szintek kerülnek be a rendszerbe, másrészt a köztük lévő együttműködést is külön meg kell szervezni. A három funkció egy szervezeti egységbe integrálása viszont feltételezi azt, hogy a szervezeti egység olyan (lehetőleg vezető beosztású) személyekből áll, akik összességükben rendelkeznek megfelelő kompetenciával mindhárom funkció tekintetében.

A megfelelő kompetencia kiemelten fontos a koordinációs szerv vezetője szempontjából, és itt szintén szembesülünk a tanulmány első részében tárgyalt általános hatáskörű vs szakmai vezető közötti választás dilemmájával⁴. A védelmi és biztonsági feladatok a minisztériumokban jellemzően az általános hatáskörű közigazgatási államtitkár (esetenként jogi-igazgatási helyettes államtitkár) hatáskörében vannak, aki alá funkcionális szervek tartoznak. Arról is tettünk már említést, hogy az ágazatnál a védelmi feladatok döntő többségükben szakmai feladatként jelentkeznek. E két alapvetésből kiindulva működőképes megoldás lehet, hogy mind az általános hatáskörű, mind a szakmai oldal képviselve legyen a koordinációs szerv vezetésében. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy változatban a vezető lehet a közigazgatási államtitkár, a helyettese pedig az érintett szakterületért felelős államtitkár, vagy helyettes államtitkár, amely utóbbi nevezhető szakmai helyettesnek is. Ez a változat célszerűbbnek tűnik olyan komplex válságok esetében, ahol a minisztérium és az ágazati szervek nagyobb része, de mindenképpen több (államtitkár, helyettes államtitkár szakmai irányítása alá tartozó) szakterület egyszerre érintett.

Elképzelhető olyan változat is, amelyben a leginkább érintett szakterületet irányító államtitkár a vezető és valamelyik funkcionális szerepet betöltő helyettes államtitkár (pl. jogi, vagy gazdasági ügyekért felelős) lesz a vezető helyettes. E megoldást abban az esetben lehetne preferált, amikor a minisztériumnak csak egy jól behatárolható szakterülete érintett a válságkezelésben és a funkcionális szervek inkább csak háttértámogatást nyújtanak a szakmai feladatokhoz.

A koordinációs csoport tagjai az általuk betöltött szerep szerint két részre oszthatók. Abból kiindulva, hogy vannak olyan feladatok, vagy felelősségi területek, amelyek nagy valószínűséggel minden típusú válság esetén jelentkeznek, mint például jogi, gazdasági, pénzügyi, humán szakterület, ezek képviselői mindenképpen helyet kell hogy kapjanak a csoportban, egyfajta funkcionális támogató szerepben. Amennyiben a válságkezelésbe bevonásra kerülnek a miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaságok – ami a tárcák és az esetek többségében jellemző – indokolt a társaságfelügyeletért felelős szervezeti egység képviselőjének a bevonása is. Ez a kör esetlegesen kiegészülhet a nemzetközi kapcsolatokért felelős szervezeti egységgel, amennyiben nemzetközi dimenzióban is folyik a válságkezelés. Természetesen nem hagyható ki a felsorolásból a minisztérium védelmi és biztonsági feladatokért felelős szerve (legtöbb esetben a szervezetbiztonsági főosztály), amely egy általános koordináló, támogató szerepet játszik, továbbá kapcsolatot tart a minisztériumon kívüli védelmi és biztonsági szervekkel.

A konkrét válsághelyzet ismeretében a funkcionális szervek képviselői mellé csatlakoznának a válság által érintett szakterület, vagy szakterületek képviselői, akik elsősorban a szakmai tevékenység megszervezését, koordinációját végzik. Végül, de nem utolsó sorban a csoporthoz tartoznának még a klasszikus támogatói feladatokért (logisztika, informatika, adminisztratív) felelős szervezeti egységek képviselői.

A csoport vezetőinek és tagjainak beosztási szintjével kapcsolatban abból kell kiindulni, hogy a koordinációs csoporttól elvárt, hogy rendelkezzen bizonyos stratégiai rálátással, végrehajtási szintű döntési, feladatszabási, kompetenciákkal, legyen hatásköre a szervezeti egységek, a

⁴ Lásd KESZELY László: A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok I., *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok* 2024/2.

végrehajtók tevékenységének összehangolására. Ebből a megfontolásból célszerű a csoport vezetőjének államtitkári szintű besorolása, míg a csoport tagjai esetében javasolt a minimum osztályvezetői, vagy főosztályvezetői, esetleg helyettes államtitkári szint. Az ágazati válságkezelési rendszernek integráns részei a gazdasági társaságok, részükről a legelőnyösebb megoldás lehet az általános biztonsági feladatokért felelős, vezető beosztású személy delegálása a koordinációs csoportba.

Ha a koordinációs csoportot megpróbálnánk beazonosítani a minisztérium valamely állandó szervével, leginkább a közigazgatási államtitkár által vezetett, vezetői szakmai értekezletnek feleltethető meg, tehát itt is lehetséges a meglévő struktúrától történő minimális eltérés elvének érvényesítése.

operatív szakmai feladatok – operatív szakmai szerv

Az operatív szakterületi feladatokat végző szervezeti egység felelős az ágazat szakmai feladataiért, ennek következtében itt találhatók az egyes szakterületek szakértői, akik rendelkeznek az adott válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel. Ők végzik a kialakult válsághelyzettel kapcsolatos elemző, értékelő munkát, kidolgozzák az egyes döntési alternatívákat, ehhez szakmai bedolgozásokat készítenek. Az egyes szakterületek képviselői tartják a kapcsolatot a szakterülethez tartozó végrehajtó szervekkel, akiktől további információt, szakmai háttértámogatást kapnak. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata alapján nagy vonalakban meghatározható, hogy várhatóan mely szervezeti egységek, gazdasági társaságok lesznek elsősorban érintettek a különböző típusú válságok kezelésében. Ezek szakértőiből létrehozható egy szakértői keret (pool), amelyből a konkrét válsághelyzet ismeretében kiválaszthatók a helyzet kezeléséhez szükséges szakértelemmel rendelkező személyek. A megfelelő szakértők kiválasztása és részükre a feladatok meghatározása a koordinációs csoport felelősségi körébe tartozik.

2.3. végrehajtás – érintett minisztériumi szervezeti egységek, gazdasági társaságok

A döntéshozó által kiválasztott döntési opció végrehajtásának feladatai az érintett minisztériumi főosztályokra és gazdasági társaságokra hárulnak. E munka összehangolása a koordinációs csoport kompetenciájába tartozik, ezért fontos, hogy a végrehajtó szervek folyamatosan tájékoztassák a koordinációs csoportot a végrehajtás állapotáról, legyen folyamatos visszacsatolás az elvégzett munkáról.

funkció	megnevezés	összetétel
döntéshozatal: végrehajtandó döntési opció kiválasztása, feladatszabás	döntéshozó szerv	vezető: miniszter tagok: KÁT, PÁT, szakmai ÁT, kabinetfőnök, sajtószóvivő
döntés-előkészítés: döntési alternatívák véglegesítése, szervezeti egységek közötti egyeztetése koordináció: szervezetek közötti együttműködés, információáramlás, szakértői támogatás megszervezése támogatás: működési feltételek biztosítása (logisztika, informatika, adminisztráció)	koordinációs szerv	vezető: KÁT tagok funkcionális: szervezetbiztonság, jog, pénzügy, humán, nemzetközi, társaságfelügyelet vezető beosztású képviselői tagok szakmai: szakmai főosztályok, háttérintézmények, gazdasági társaságok vezető beosztású képviselői tagok támogatás: biztonsági főosztály, működéstámogatás, információmenedzsment vezető beosztású képviselői
szakértői kidolgozó munka döntési alternatívákhoz információ és szakvélemény nyújtása, alternatívák kidolgozása, információ gyűjtés, elemzés, értékelés, szakértői munka, szakmai állásfoglalások, bedolgozások elkészítése, szakmai szervekkel kapcsolattartás	operatív szakmai szerv	vezető: szakmailag leginkább érintett szakterület vezető beosztású képviselője tagok: főosztályok, háttérintézmények, gazdasági társaságok kijelölt szakértői
végrehajtás a kiválasztott döntési alternatíva feladatainak végrehajtása, visszacsatolás a végrehajtott feladatokról	végrehajtó szerv	főosztályok, háttérintézmények, gazdasági társaságok

1. ábra Az ágazati válságkezelési rendszer modellje (a szerző saját szerkesztése)

3. Az ágazati válságkezelési rendszer eljárásrendje

Ahogy a struktúránál, ugyanúgy az eljárásrend tekintetében is célravezető lehet azt az alapelvet alkalmazni, hogy a normál rendtől csak a minimálisan szükséges mértékben térjünk el. Ha ugyanis a minisztérium megszokott működési formái helyett valami egészen más módszert alkalmazunk, az nagy valószínűséggel zavarokat fog indukálni a működésben. Amiben viszont egészen biztos, hogy drasztikus változás szükséges a normál működéshez képest, az az időfaktor. Válsághelyzetben, főleg annak akut szakaszában rendkívül felgyorsulnak az események, megnövekszik a beérkező nyers információ, nagyszámú döntési helyzettel kell számolni viszonylag rövid idő alatt. Ezért elengedhetetlen valamilyen formájú gyorsított döntés-előkészítési és döntéshozatali rend kialakítása abból a megfontolásból is, hogy a modern válsághelyzetek fókuszában a döntés és a döntésképeség

áll, amellyel összefüggésben már jó ideje teret nyert az úgynevezett döntéshozatali válsághelyzet kifejezés.⁵

Kiss Norbert az állami üzemméret mellett a döntésképeségnek három kritikus faktort különbözteti meg: „a döntés-előkészítési szintek száma és az egyeztetési kör átmérője (sebesség), a döntési információk mennyisége (komplexitás), és ezek hatásaként a döntési folyamat rugalmassága.”⁶ A válságkezelés hatékonyságának záloga, hogyan tudja az ágazat kontrolálni e három faktort az eljárásrendjén belül. A fentebb vázolt struktúra kulcsfontosságú elemét jelentő koordinációs csoport gyakorlatilag megvalósítja a döntési-előkészítési szintek számának a csökkentését és az egyeztetési kör átmérőjének a szűkítését, míg a konkrét válsághelyzettől függően az egyes szakértői csoportok alkalmazása képes biztosítani a döntési folyamat rugalmasságát. A nagymennyiségű információ feldolgozását jelentős mértékben elősegítheti egy hálózatos együttműködési rend kialakítása korszerű információ menedzsmenttel megtámogatva.⁷

A gyorsított döntéshozatal mindenekelőtt feltételez egy riasztási-értesítési rendet, ami biztosítja, hogy azonnali feladat esetén a szükséges vezetői és szakértői állomány haladéktalanul berendelhető legyen munkavégzésre a vonatkozó munkajogi szabályok keretein belül. Szintén speciális eljárásrendet igényel a miniszter, illetve a Kormány, Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések előkészítése. Ez többek között magába foglalja a saját, illetve más minisztériumok által készített előterjesztések gyorsított eljárásban történő véleményeztetését, belső-külső egyeztetését, aláírásra történő felterjesztését. Alapesetben mindez megoldható az SZMSZ vonatkozó rendelkezéseitől történő eltérés lehetőségének megadása formájában, vagy halaszthatatlan esetekben felhasználhatók e célra a fentebb vázolt válságkezelési struktúra egyes elemei. Ez utóbbi oly módon képzelhető el, hogy például egy előterjesztés belső egyeztetését a koordinációs szerv keretében folytatják le, ahol jelen van az összes érintett szervezeti egység vezető beosztású képviselője. Egy egyeztető értekezlet formájában a képviselők szóban jelzik az észrevételeiket, azokat a csoport azonnal, helyben megtárgyalja, majd szintén helyben véglegesíti az előterjesztés javasolt szövegét. A javaslatot a koordinációs szerv vezetője haladéktalanul felterjeszti a miniszteri értekezlet részére, amely hasonló módon soron kívül meghozza a döntését.

Külön kérdés, hogy milyen működési rendben dolgozzon a minisztérium olyan válsághelyzetben, amely kapcsán összehangolt védelmi tevékenység, vagy különleges jogrend kerül bevezetésre. Ha abból indulunk ki, hogy a válságkezelési rendszer alapesetben is mindenfajta válság kezelésére alkalmas, és képes gyorsított döntéshozatalt megvalósítani, akkor tulajdonképpen teljesülnek az összehangolt védelmi tevékenység, illetve a különleges jogrendi működés legfontosabb feltételei. Mindebből az következik, hogy egy hatékony és jól működő ágazati válságkezelési rendszerben nem látszik indokoltnak egy második és harmadik fajta működési rendet kialakítani az összehangolt védelmi tevékenységre és a különleges jogrendi időszakra, ez biztos nem szolgálná a rendszer egyenszilárd, gördülékeny és zavarmentes működését.

Természetesen vannak olyan helyzetek, amelyek szükségessé tehetnek speciális szabályozást. Ilyen lehet például, hogy katasztrófhelyzetben a KKB NVK aktivizálása esetén az adott katasztrófatípus kezeléséért első helyi felelős minisztériumban védekezési munkabizottságot⁸

⁵A döntéshozatali válsághelyzetről bővebben lásd Erik STERN: *Crisis Decisionmaking, A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm, University of Stockholm, Department of Political Science Stockholm, Doctoral Dissertation, 1999., 8.

⁶ KISS Norbert: *Szükség van-e minisztériumokra az új kormányban?* <https://www.ludovika.hu/blogok/korblog/2022/05/11/szukseg-van-e-miniszteriumokra-az-uj-kormanyban/>

⁷ Az információ, illetve tudásmenedzsmentről a válságkezelésben bővebben lásd. Mats KORAEUS: *Who knows? The use of Knowledge Management in Crisis*. Crisis Management Europe Research Program, 2008, Volume 36, Swedish National Defence College and CRISMART.

⁸ A védekezési munkabizottság kijelölhető az operatív csoport állományából is, így az ágazati válságkezelési struktúra el tudja látni ezt a speciális feladatot is.

kell létrehozni. Másik példa lehet a hadiállapot, amely során elrendelhető a hadkötelesek katonai szolgálatra történő bevonultatása, és ez a minisztérium, illetve az ágazati szervek állományát egyaránt érintheti. Ennek következtében mindenképpen valamilyen mérvű munkaerő kieséssel kell számolni, amely a bevonultatott létszámtól függően okozhat kisebb-nagyobb működési problémákat a szervezetekben. Ezért célszerű egy speciális eljárásrend kidolgozása a kiesett dolgozók pótlására, esetleg a humán erőforrások szervezeti egységek közötti átcsoportosítására, nagyobb létszámkiesés esetén az elvégzendő feladatok prioritizálására, súlyosabb esetben egyes békeidejű feladatok ideiglenes felfüggesztésére.

Felmerülhet még az a kérdés is, hogy milyen dokumentumban és milyen módon lehetne a fenti feladatokat szabályozni. Ebből a szempontból mértékadónak tekinthető a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 17. § (5) bekezdése, amely meghatározza az ágazati Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv kötelező tartalmi elemeit. A jogszabály alapján a terv tartalmazza a riasztási és értesítési tervet, az összehangolt védelmi tevékenység és különleges jogrendi működés szabályait, a veszélyelhárítási (katasztrófavédelmi) és a honvédelmi intézkedési tervet. Ha ezt a felsorolást összehasonlítjuk az ágazati válságkezelési struktúrával és az eljárásrenddel összefüggésben fentebb kifejtetteket, akkor egyértelműen látható, hogy az ágazati válságkezelési rendszer összetételének és működésének meghatározására a legmegfelelőbb hely a Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv lehet.

4. Az ágazati válságkezelési rendszer kialakítására tett összegzett javaslatok

A védelmi és biztonsági feladatok keretében működtetett kormányzati válságkezelési rendszer rendkívül fontos építőkövei az ágazati válságkezelési rendszerek. Ezek adják azt a szakterületi, szakmai háttérrel, támogatást, amelyet a központi koordináció tud közös platformra hozni egy koherens, összkormányzati erőfeszítés érdekében. A jelen tanulmányban kifejtettek alapján az alábbi javaslat állítható össze az ágazati válságkezelési rendszerrel szemben támasztott alapvető követelményekre vonatkozóan:

- alkalmazható legyen mindenfajta válságtípusra (pl. fegyveres konfliktus, terrortámadás, katasztrófahelyzet, egészségügyi válsághelyzet, energia válsághelyzet stb.);
- egyaránt alkalmas legyen a válságkezelési feladatok megoldására normál jogrendben, összehangolt védelmi tevékenység, valamint különleges jogrend időszakában;
- képes legyen egyszerre megfelelni a különböző követelménytámasztók igényeinek, ugyanakkor biztosítani kell a tárcaérdekeket, valamint a szakmai megfontolásokat is;
- a struktúra rugalmasan alakítható legyen a konkrét válságtípusra és válsághelyzetre;
- törekedni kell a személyi, anyagi, szervezeti, erőforrások optimális felhasználására, kerülendő a felesleges duplikációk;
- eljárás központú működési rendet kell kialakítani;
- az ágazati szervek között széles körű, hálózatos típusú együttműködés valósuljon meg hatékony információ menedzsment támogatással;
- az eljárásrend a normál működési rendtől a lehető legkisebb mértékben térjen el, viszont biztosítani kell a gyorsított döntés-előkészítést és döntéshozatalt.

5. Felhasznált irodalom

- [1] Erik STERN: *Crisis Decisionmaking, A Cognitive Institutional Approach*. Stockholm, University of Stockholm, Department of Political Science Stockholm, Doctoral Dissertation, 1999.

- <https://theisrm.org/documents/Stern%20%282003%29%20Crisis%20Decision%20Making%20-%20A%20Cognitive%20Institutional%20Approach.PDF>
- [2] KESZELY László: A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok I., *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok* 2024/2.
- [3] KISS Norbert: *Szükség van-e minisztériumokra az új kormányban?* <https://www.ludovika.hu/blogok/kormblog/2022/05/11/szukseg-van-e-miniszteriumokra-az-uj-kormanyban/>
- [4] MATS Koraeus: *Who knows? The use of Knowledge Management in Crisis*. Crisis Management Europe Research Program, 2008, Volume 36, Swedish National Defence College and CRISMART <https://catalogue.sipri.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=71216>

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

- [1] 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- [2] 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
- [3] 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [4] 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [5] 1/2023. (I. 23.) GFM utasítás a Gazdaságfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [6] 3/2022. (VIII. 8.) KIM utasítás a Kulturális és Innovációs Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [7] 1/2024. (I. 4.) KTM utasítás a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról

TILL SZABOLCS PÉTER

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI REFORM KÜLÖNLEGES JOGRENDI MŰKÖDÉSI TAPASZTALATAI, AZ ALKOTMÁNYOS SZINTŰ SZABÁLYOZÁS FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI

1. A vizsgálat céljai

A jelen tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Nemzeti Közszerződési Egyetem és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság szervezésében megrendezésre kerülő különleges jogrendi konferenciájával kapcsolatos előkészítés részeként az alkotmányjogi szekcióval kapcsolatos személyes értékelések és elképzelések rögzítésére irányul, mivel ebben a szekcióban a szerző sem moderátorként, sem pedig a panel résztvevőjeként nem szerepel. Megítélésünk szerint ugyanakkor az e szekcióval kapcsolatos elképzelések alapvető módon befolyásolják mind az igazgatási, mind pedig a nemzetközi szekció vonatkozásában megfogalmazható pozíciókat: végső soron a védelmi és biztonsági szabályozás célja és funkciója alkotmányos beágyazottságú igazgatási tevékenység, amelynek külső érvényesülési peremfeltételei szempontjából nyer jelentőséget a nemzetközi környezethez illeszthetőség kihívási és felülvizsgálati aspektusban egyaránt.

Ennek során – az elemzési folyamat részeként a jelen tanulmány a tíz, korábban meghatározott vitakérdésre fókuszáltnak kívánja rögzíteni a szerző védelmi és biztonsági reform alkotmányos beágyazottságát érintő elképzeléseit és tapasztalatait. A kérdések vonatkozásában azok sorrendjét megtartva törekszik arra, hogy a védelmi és biztonsági reform alkotmányjogi következményeit az eddig eltelt bő másfél év gyakorlata alapján komplexitásában, a meglévő kapcsolódások feltárásával kezelje, *de lege ferenda* irányokra is utalva.

2. A vizsgálati kérdések

2.1. Szükséges volt-e a hazai különleges jogrendi szabályrendszer reformja? Mivel igazolható vagy cáfolható az átalakítás szükségessége?

A konferencia vitaindító kérdésére, hogy a hazai különleges jogrendi szabályozási rendszer védelmi és biztonsági reformot megelőző állapota és a jelenlegi jogállapot összevetésében szükségesnek minősíthető-e a reform, összességében pozitív választ kell adnunk. Mindez annak ellenére igaz, hogy a szerző korábban inkább evolucionista, mint radikálisan megújító állásponton volt.¹ 2022. november 1-jét megelőzően hazánkban hat különleges jogrendi időszak létezett, amelyek közül kettőhöz kezdeményezési időszak is kapcsolódott. Ha ezek mellett figyelemmel vagyunk a kvázi különleges jogrendi időszakoknak a gyakorlatban a különleges jogrendi alternatíváknál sűrűbben alkalmazott eseteire², a rendszer egyszerűsítésére irányuló szabályozási törekvést mindenképpen visszaigazolt célnak kell tekintenünk.

¹ A vita összefoglalását lásd: TILL Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság 2022., 6-22.

² Vö. KÁDÁR Pál - HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban; *Közjogi Szemle* 2021/3., 1-11. és TILL Szabolcs Péter: A kvázi különleges jogrendi intézményrendszer és a kapcsolódó honvédségi feladatok; In: ZSEZSERÁN Anikó (szerk):

Ezen túlmenően a korábbi rendszer bonyolultsága mellett azt az elemet is kiemelhetjük, hogy a korábbi szabályozás kijelentő módú megfogalmazásai látszólagos kihirdetési kötelezettséget eredményeztek az oki oldalról mérlegelhető szituációk esetében. Azzal, hogy az új szabályozás következetesen feltételes módú megfogalmazásokat tartalmaz, rögzíti a politikai mérlegelés azon kiinduló pontját, amely szerint bármely szituáció bármilyen kihívása esetén az elsődleges vonatkoztatási pont a béke időszaki szabályrendszer alapján történő kezelés, amelyhez képest kiegészített eszközrendszert jelent az összehangolt védelmi tevékenység alapján modellezett törvényi eltérő felhatalmazások hálózata, és csak végső alternatívaként választható keretrendszer a különleges jogrendi felhatalmazások érvényesítése. A konkrét különleges jogrendi intézkedések bevezetése nélkül ugyanakkor önmagában a különleges jogrend kihirdetése csak az arányosítási keret vonatkoztatási pontjának változtatása, a megítélhetőség ugyanakkor a konkrétan bevezetett és alkalmazott egyes intézkedések összességén múlik.

E logikai lánc alapján felépített döntési sor elsődleges tapasztalati kritikáját ugyanakkor a gyakorlatilag 4 éve fennálló folyamatos veszélyhelyzeti hatalomgyakorlás jelenti. E szegmensben a szakmai vita végső soron azzá a hitvitává vált, amelynek alapkérdése szerint a szükséges és arányos jogkorlátozásra épülő eltérő szabályok alkalmazása nem lépte-e át az öncélú, ténylegesen korlátok nélküli kormányzati hatalomgyakorlás minőségileg eltérő megvalósulását.

Utóbbi kérdés szempontjából különösen az Alaptörvény tizedik módosítása (a továbbiakban: AT10M) szerinti, szomszédos országban kialakult háborús szituáció áttételes, határon áterjedő hatásai miatt kihirdetett veszélyhelyzet (háborús veszélyhelyzet³) folyamatos meghosszabbítása a bíráló tárgya. E vonatkozásban ugyanakkor pozitív fejleményként kell értékelnünk, hogy az Alkotmánybíróság – észelve a kihirdetési feltételek változását – végső soron saját korlátozási teszt-rendszerét is felülvizsgálta és a megváltozott alkotmányos környezethez igazította.⁴

Összegzett értékelésünk szerint tehát a védelmi és biztonsági reformnak az Alaptörvény kilencedik módosításával (a továbbiakban: AT9M) megvalósult alkotmányos megalapozása és annak az AT10M következtében felgyorsított hatályba lépése és módosult alsó küszöbértéke nélkül a korábbi alaptörvényi rendelkezések szerinti feltételrendszer az ország reagáló képességének alacsonyabb szintű megvalósulását eredményezte volna, mint a reform utáni jogállapot. Az ezzel összefüggő kontroll-mechanizmus alkotmánybírósági szegmense gyorsan adaptálódó alrendszerként értékelhető.

2.2. Melyek voltak azok az elemek az Alaptörvényben, amelyet a kilencedik módosítás a szükségesnél nagyobb mértékben érintett?

A megelőző kérdéssel ellentétben, amely az AT9M és AT10M összefüggéseit egyfajta folyamatként, összefoglalva és védelmi és biztonsági reformként értékelve egyaránt lehetőséget biztosított mind a reform visszaigazolására, mind pedig a kritikus pozíció rögzítésére, a 2.2. kérdés kifejezetten az AT9M-re szűkítetten a szükségesnél nagyobb mértékű beavatkozások feltárására irányul. Logikailag e kérdésfeltevés nem tartalmazza azt a két alternatívát, hogy

A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja / Védelmi igazgatás, hagyomány és megújulás. Budapest, Zrínyi Kiadó 2023., 26-56.

³ SEREG András: Mit is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? *Index.hu*;

⁴ Az érvelés elsődleges kifejtését lásd a bírói kezdeményezés elutasításáról szóló 3004/2024. (I. 12.) AB határozatban. Elemzését lásd: TILL Szabolcs Péter: Az Alaptörvény tizedik módosításának hatásai a védelmi és biztonsági reform megvalósítására – öt tézispontban; *Glossa Iuridica* (megjelenés alatt).

- az AT9M valamennyi összefüggő tárgykört elégséges mértékben érintette-e, illetve kifejezetten mellőzte vagy a szabályozás során hibás alternatívát alkalmazott (aluldozírozás, mivel ezt a 2.4. pont érinti), valamint
- a pozitív opciót sem, amely szerint az AT9M módosításai az alkotmányos keretrendszer szükséges és elégséges korrekcióját eredményezték, amellyel ellentétben az AT10M önmagában is tárgyasult kritikaként értékelhető.

Megítélésünk szerint az AT9M vonatkozásában elsődlegesen mégis a hiányérzet felvetése merül fel bírálati irányként: ennek során nem a ténylegesen az AT10M-et eredményező feltételrendszer kiegészítését jelöljük meg elsődleges szempontként, mivel megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform korábbi hatályba lépésének lehetőségét feltételezve az AT10M tartalmi kiegészítésére nem is feltétlenül lett volna szükséges. Komplexebb problémát jelent, hogy az Alaptörvény honvédelmi kötelezettségrendszerét megalapozó XXXI. cikkének komplex felülvizsgálatára a hivatkozó rendelkezések pontosításán túl nem került sor, bár később az Alaptörvény tizenkettedik módosításába bekerült egy összefoglaló bevezető mondat. E kérdéskör így a védelmi és biztonsági-, illetve honvédelmi kötelezettség-rendszerbe sorolás indokolási eltérése eltérő rendszertani megközelítésében mutatható ki.

Lényegesebb időbeliségi és logikai problémát eredményez a katonai szolgálati kötelezettség-rendszer alkotmányos kereteinek fenntartása, amely végső soron az önkéntes haderőre történő áttérést előkészítő időszakban, alapvetően eltérő biztonságpolitikai környezetben rögzült. Ennek megfelelően a megelőző védelmi helyzetben elrendelhető, és alapvetően kiképzési célokat szolgáló szolgálati kötelezettség hiánya végső soron béke időszakában csak önkéntes jelentkezésre alapított kiképzéssel, részlegesen váltható ki. Hadiállapotban ugyanakkor a megnövekedett kiképzési igény kellő mélységű biztosítása éppen a katonai képességek elvonását eredményezi egy hipotetikus eszkalációs fázis kritikus időszakában. E vonatkozásban tehát az Alaptörvény megmaradt feltételi részletezettsége a béke időszaki működés szempontjából nehezen kezelhető kihívásokat eredményez a katonai feladatok kiképzéstől a katonai válaszkészítésig terjedő spektrumán.

A hiányérzeti fókusszal szemben a kérdés túlzott beavatkozásra irányuló elemére adható válasz a szükségállapot fogalmi kiterjesztését érinti annak ellenére, hogy alkalmazási gyakorlat hiányában e probléma inkább elvi jelentőségű maradt. Az alkotmányos fogalom-rendszerbe anélkül került be a felforgatás esete, hogy annak magyarázata akár a jogrendszer bármely elemében, akár az Alaptörvény indokolásában megjelent volna. E megoldás még abban az esetben is vitatható, ha az államhatalom erőszakos megragadásának célja nélküli zavarkeltés védelmi és biztonsági szempontú kezelésének és állami reagálásának igényével egyébként egyet is értünk.

Összességében ugyanakkor rögzíthetjük, hogy az AT9M körében a szükséges és arányos beavatkozási szint túllépését kevésbé tartjuk problémásnak, mint a honvédelmi kötelezettség-rendszerrel kapcsolódó szabályok mélyebb áttekintésének hiányát.

2.3 Mennyiben tekinthető alkalmasnak az Alaptörvény kilencedik módosítása nyomán kialakított szabályrendszer a 21. századra jellemző biztonsági kihívások tükrében?

A védelmi és biztonsági reform elfogadását eredményező helyzetértékelés kiindulópontja szerint a korábbi alkotmányos keretrendszer túlzott részletezettséggel és alternatívái számosságával alkalmatlannak tűnt a komplex biztonsági kihívások időbeli halmozódása kezelésére (lásd 2.1. pont). Minél inkább egyidejűek a kihívások, minél áttételesebbek azok hatásai, annál nehezebb az állami reagálás megfelelő eszközrendszerét megtalálni, annál fontosabb az esetleges kapcsolódásokat összekapcsoló kontextus a véletlenszerű halmozódásokra épített helyzetértékeléssel szemben.

A védelmi és biztonsági reform alapvető tétele szerint az összkormányzati válságkezelés olyan intézményrendszerét és keretrendszerét szükséges kialakítani, amely előre nem látott kihívások megvalósulása esetén is alkalmas az állami működés folyamatosságának biztosítására, ezáltal a társadalomra ható kihívások keretek között tartására és megoldására.

A keretrendszer a konkrét kihíváshoz igazítható kiegészítő elemekkel, de a *know-how* magja folyamatosan fenntartható. E felfogás önmagában hordozza a biztonsági kihívások vonatkozásában azok beazonosítása és értékelése szempontjából az elkerülhetetlen szubjektív minősítési elemet, amely végső soron az információk komplexitásának rendelkezésre állása miatt a Kormány szintjén valósítható meg, így a mérlegelés szempontjából elkerülhetetlenül politikai elemet is hordoz. Ehhez képest a különleges jogrend kihirdetésével és meghosszabbítással kapcsolatos jogkörök megosztása a Kormány és az Országgyűlés, különösen utóbbi minősített többségű döntéshozatala között voltaképpen alkotmányos szintű eljárási akadályt hordoz a mérlegelésből adódó potenciális túlhatalom ellensúlyozására, felül-mérlegelésére.

E vonatkozásban a mérlegelés politikai típusú ellensúlya a nem eredendően azonos beállítottságú parlamenti döntéshozatal lehetőségében, jogi felülbírálta pedig az alkotmánybíráskodás intézményrendszerében jelenik meg. A politikai ellensúly megvalósulása szempontjából ugyanakkor nem mellőzhető feltétel a tényleges parlamenti összetétel, mivel a politikai kontroll szigorúsága alapvetően függ az arra hivatott kormánypárti és ellenzéki oldal arányainak alakulásától: ez azonban az AT9M elfogadása pillanatában nyitott kérdés volt. E vonatkozásban az AT10M elfogadási szituációja alapvetően tért el: az új Országgyűlés összeülését követően röviddel elfogadott módosítás esetében az alkotmányozó többség tartóssága már vélelmezhető volt.

Ugyancsak eltért az AT9M és AT10M szabályozási célja is: míg az első a be nem azonosított kihívások kezelésére egyaránt alkalmas általános keretrendszer kialakítására irányult lehetőleg a különleges jogrend elrendelése nélkül, a 2022 májusi korrekció kifejezetten konkrét, újonnan minősített biztonsági kihívás azonnal alkalmazható veszélyhelyzeti beazonosítását célozta.

E kérdéssel is összefügg az AT10M szükségességének megítélése: az AT9M szerinti veszélyhelyzet-fogalom esetleges korábbi hatálybalépése esetén ugyanis nem feltétlenül tette volna szükségessé az Alaptörvény ismételt módosítását az orosz ukrán háború következményeinek belföldi kezelhetősége, a *háborús veszélyhelyzet* kialakítása. Míg a korábbi módosítás során a hibrid kihívásokra való felkészülést azonosíthatjuk be elsődleges szabályozási célként, az AT10M esetben legalább ilyen jelentőséget nyert a háborús eszkalációs folyamatból való kimaradás általános célrendszere mellett a következmény-kezelés során a legalább részben katonai jellegű felkészítési mozzanatok lehetővé tétele az indokolásban kiemelt humanitárius és gazdasági szegmensén túl is.

Ebből a szempontból a beazonosított biztonsági kihívás alapvető módon tért el az Alaptörvény két vizsgált módosítása során: míg a korábbi a katonai képességek polgári válságkezelés irányába történő bevonása szabályozási akadályainak lebontásában ragadható meg a Magyar Honvédség támogató funkciójának kiterjesztésével, az AT10M az okozatossági láncban távolabb lévő, de kifejezetten katonai jellegű kihívások hatásai kezelhetőségére is irányul. E vonatkozásban tehát a domináns biztonsági kihívás alapvető módon változott meg annak következtében, hogy egy szomszédos államban a korábban meghaladottnak tűnő, szűk értelmű katonai fenyegetettségek tényleges megvalósulása előfordulhatott: a katonai válságkezelési aspektus e szcenárióban már támogatott funkcióban jelenik meg. Mivel megváltozott a biztonsági paradigma, az AT9M hatályba lépését megelőzően olyan kérdésfeltevessel szembesült, amelyre az előkészítése nem irányult a *valamennyi ismert és ismeretlen kihívás kezelésére alkalmasság* igényén túl.

A tizedik módosítással kiegészült változat magába foglalja a háború áttételes és közvetett hatásainak kezelésére irányuló célokat is, így komplexebb intézményrendszert eredményezett. E fejlemény ugyanakkor a biztonsági kihívások értékelése szempontjából kevésbé alkalmas a be nem

azonosított, illetve eszközrendszer hiányában kizárt biztonsági kihívások kezelésére: nem irányulhat például egy nagy méretű meteorit lehullásának megakadályozására, legfeljebb a következmények kezelésére alkalmas intézmények tervszerű működtetését gyorsíthatja fel. Az éghajlatváltozás következményeinek kezelése ugyancsak túlmutat a védelmi és biztonsági keretrendszeren, és a katonai kihívásoknak is van csak szövetségi szinten kezelhető, például interkontinentális rakétavédelmi szegmense.

Az összkormányzati válságkezelés intézményrendszerének alkotmányos megalapozása bár több, akár egyidejű biztonsági kihívás felismerésére és kezelésére alkalmassá vált, azok megakadályozása ugyanakkor csak eredendő korlátozásokkal várható el és a biztonsági kihívások folyamatos és visszatérő aktualizálásának szükségességét erősíti, tudatosítva ismételten a szubjektív mozzanat meglétét. Az ágazati válságkezelési paradigma meghaladása és összkormányzati felkészülési elemekkel történő kiegészítése mégis összességében egy felkészültebb állami működést eredményez, mint a reformot megelőző hagyományosan önkorlátozó államfelfogás szabályozási lenyomata.

2.4. Szükséges-e és milyen szakmai tartalommal lenne érdemes fejleszteni a hazai szabályozást? Van-e hiányzó elem?

A védelmi és biztonsági reform szabályozási szempontból önmagában kifejezetten markáns elmozdulást eredményezett, mintegy a változtathatóság előre látható kereteihez is kihívást intézve. Ennek során ugyanakkor a hiányérzet elsődlegesen a társadalmi elfogadottság, tehát a megvalósulás biztonság-tudatossági környezete szempontjából vethető fel. A védelmi és biztonsági reform elsődlegesen a politikum szférájában lejátszódott folyamatként egyes intézkedési szempontjából váltott ki társadalmi hatásokat anélkül azonban, hogy a társadalom biztonsággal kapcsolatos viszonyulása alapvető módon változott volna. Még az igazgatási rendszerben történő tudatosulás elégséges mélysége is kérdéseket vet fel az első másfél év hatása szempontjából.

Ha a védelem és biztonság érdekében a személyi, anyagi és erőforrás-befektetések szükségessége aktuálisan megelőzi a konkuráló társadalmi célokat, végső soron ezek megvalósítása az erőforrások elvonásával, illetve a kötelezettségek kiterjesztésével jár. Hiába tűnt volna évtizedeken keresztül felesleges erőforrás-pazarlásnak például lakossági óvóhelyek kialakítása és működképességének fenntartása, egy háterszági légitámadások valószínűségét kizárni nem tudó háborús paradigmában mindez mulasztásként is értékelhető.

A védelmi és biztonsági reform szabályozási oldala így a biztonsági kihívások folyamatos és visszatérő, az eljárásrendekre és technikai trendekre is kiterjedő értékelése, illetve a társadalmi biztonság tudatosság erősítése nélkül csak limitált eredményre vezethet. A társadalmi felkészültség kialakítása áldozatvállalásra és többletforrások ráfordítására építhető: ezek hiányában önmagában a szabályozás nem elégséges. Ebből a szempontból az AT9M előkészítésének időszakában még racionálisan nem merülhetett fel a polgári védelem intézményrendszerének háborús megvalósulási fokozatban történő, tehát történetileg elsődleges funkciójára való visszaépítésének igénye, amely különösen egy esetleges világháborús szituációban a túlélés alapvető feltétele.

Alapvető módon szükséges tehát újragondolni azon állami intézményrendszerek békétől eltérő megvalósításának lehetőségeit, amelyek az állam folyamatosságához feltétlenül szükségesek, vagy – ezzel ellentétben – amelyek a normális működéstől eltérő szükségmegoldások alkalmazásával kevesebb erőforrást felemésztve is szűkítetten tarthatók fenn. Párhuzamosan szükséges gondolkodni a társadalmi alrendszerek stressztűrő képességének fokozásán, az alternatív kapcsolódási pontok kialakításán, a korlátozott kapacitás-elérhetőség esetén az erőforrásokhoz való hozzáférés prioritizálásán, illetve a normális működésre való visszatérés lehetséges módjain. Ezek olyan kérdések, amelyek inkább a védelmi és biztonsági reform megvalósításának 2022 februárját

követő fázisában, a radikálisan megváltozott biztonsági környezet reaktiválódott régi veszélyeire tekintettel merültek fel.

Azzal, hogy a védelmi és biztonsági reform kialakította a megváltozó biztonsági kihívásokhoz adaptálódni képes intézményrendszer és gondolkodásmód alapjait, lényegesen járult hozzá a később felmerülő konkrét kihívások kezelhetőségéhez. Az már más kérdés, hogy a védelmi és biztonsági reformba becsatornázott különböző típusú erőforrások hatékony felhasználásának feltételei adottak-e. Addig ugyanis, amíg társadalmi vita legfeljebb egy-egy korlátozó intézkedés szükségessége vonatkozásában és tipikusan aktivisták/politikai tömbök alkotmánybíróági beadványai formájában valósul meg, az alapvető kérdések, például a hadkötelezettség intézményrendszerének megváltozott körülmények közötti szükségességi mérlegelése a politikai kommunikáció negatív végjátékú elemei közé tartoznak.

Tényleges társadalmi áldozatvállalás nélkül az állami felkészülés nem kivitelezhető. Az eszkalációs hatás egy más típusú dilemma: e vonatkozásban a tényleges kihívás megvalósulását megelőző időszak során elmaradt felkészülés csak áldozatok árán pótolható. Míg az önkéntes haderőre áttérés időszakában az állampolgári terhek csökkentése és ezek arányosítása alapvetően pozitív társadalmi üzenetet hordozhatott, a katonai kihívásokra történő felkészülés terheinek időbeli megvalósítása és a lehetséges személyi kör közötti megosztása végső soron negatív tartalmú kommunikációs üzenetek felvállalását jelenti, összemerve azok rövid- és hosszútávú hatásait. Az együttműködésre irányuló paradigma és a társadalom sokktűrő képességének kialakítása ugyanakkor látszólag egymással ellentétes, de egy időben mindenképpen nehezen kivitelezhető célok. A vizsgálatunk e szempontjából tehát hiányérzetünk inkább a megvalósulás módjára, mint annak tartalmi elemeire irányul.

2.5. Megfelelő módon garantált-e az alapvető jogok védelme különleges jogrendben? Milyen fejlesztési irányok lehetségesek?

Az állam különleges jogrendi működése az alapvető jogok normál időszaktól fokozottabb mértékű korlátozása nélkül nehezen képzelhető el. Első lépésben ugyan e terhek jelentős része az állami működésben érintett személyi körre, vagy annak egyes csoportjaira korlátozható, e döntés következtében kialakuló aránytalanság ugyanakkor következményeket hordoz és más típusú okfolyamatok kiváltását eredményezi: végső soron az állami/szervezeti szintű feladat-kiterjesztést a megvalósító egyének körére szét kell osztani. Összességében ugyanakkor a társadalmi terhek védelmi és biztonsági kihívásokból eredő súlyosabbá válása az egyének szintjén a saját alapvető jogaik fokozottabb korlátozásával, illetve kötelezettségeik kiterjesztésével jár.

A rendszerváltozást követő időszak alapvető szabályozási paradigmája volt, hogy az alapvető jogok korlátozhatósága szempontjából a szolgálat önkéntes vállalása nagyobb mértékű beavatkozásra jogosít fel, mint annak kötelezettségen alapuló megvalósulási formája. A hivatásos és szerződéses katonák feladatellátásával indokolva nagyobb mértékű jogkorlátozás igazolható vissza, mint a hadkötelezettség esetében. Az egyéni korlátozás szemlélettel szembe állítva a szervezeti működési folyamatosság érdekét ugyanakkor összeállítható egy olyan érvrendszer is, amely szerint a haderő vagy a rendőrség megváltozott biztonsági környezetben történő működési folyamatosságának igénye szükségképpen eredményezi az ebben közreműködő civil alkalmazottak fokozottabb jogkorlátozását is a fegyveres szolgálatot vállalók mellett.

A szervezeti szintű érvelés társadalmi szintű kiterjesztése esetén a biztonsági kihívások konkrét kezelésének érdeke megalapozhatja azt, hogy egyes alapvető jogok, különösen a polgári és politikai jogok gyakorlása is fokozottabban korlátozhatóvá váljon. E vonatkozásban az indokolás alapvető szempontja az emberélet megóvásának célja (a minősített veszélyeztetettség miatt), ezzel összefüggésben értékelhető az alapvető jogok korlátozásának szükségessége és arányossága.

Mindez a Covid-válságkezelés időszakában olyan alapvető mélységű beavatkozások visszaigazolhatóságának érvrendszerét is kialakította, mint foglalkozási csoportok szerint differenciáltan az oltási kötelezettség bevezetése, illetve ennek elmulasztása esetén a munkavégzésből való kizárás a szervezeti képességek veszélyeztetettsége miatt. E vonatkozásban a szükségesség és arányosság béke időszaktól eltérített összemérési pontja végső soron a nem korlátozható, abszolút jogok esetében is más arányosítási szempontú beavatkozás indokolhatóságát lehetővé tette, az érvelés ugyanakkor a béke időszaki korlátozhatósági indokokat vitte tovább. Az elsődleges kiindulópont ugyanakkor mégis a különleges jogrend, a konkrét esetben a veszélyhelyzeti keretrendszer és ennek béke időszaktól eltérő korlátozhatósági feltételrendszerének hivatkozhatósága.

A Covid-válságkezelés kezdeti időszakában az Alkotmánybíróság, kizárva a konkrét veszélyhelyzeti intézkedések célszerűségi felülmérlegelésének lehetőségét, végső soron a beavatkozás célhoz kötöttsége körében az arányosság lényegi mozzanataként a beavatkozás szükségessége rendszeres és visszatérő kormányzati mérlegelésének kötelezettségét vezette le. E vonatkozásban kiemelt szempont volt a korábbi alaptörvényi normaszöveg vonatkozásában a rendeletek időbeliségi korlátja. Ehhez képest 2024-re az Alkotmánybíróság AT9M és AT10M elkülönítésére alapított érvelése – hivatkozva az élet távolabbi veszélyeztetettségének lehetőségére az új veszélyhelyzet-fogalom részeként – kialakította azt az érvrendszert, amely az időbeliség korlátozás helyébe a szükségesség és arányosság célhoz viszonyított szigorúbb értelmezését vonta.⁵ Utóbbi vonatkozásában a válságkezelés rövidtávú célján túlmutató kötelezettség-könnyítési elemében a jövő nemzedékek környezetvédelmi szempontból értékelt érdeke már veszélyhelyzeti kormányrendeleti rendelkezés megsemmisítését is eredményezte.⁶

Kialakult tehát az alkotmánybírósági gyakorlatban egy olyan érvelési irány, amely a veszélyhelyzeti keretrendszer hatályban tartásának kérdését a politikai mérlegelés körében tartva az Országgyűlés döntésétől függetlenül mégis alkalmas konkrét alapvető jogi beavatkozás megsemmisítésére és az eredeti állapot helyreállítására irányuló kötelezésre, a veszélyhelyzet hatályát azonban nem értékelheti.

E vonatkozásban természetesen a kérdés nem választható le a jogállamisági vita nemzetközi jogi és uniós politikai szegmenséről. Megítélésünk szerint a különleges jogrendi jogkorlátozások esetében a korábbi, taxatív módon felsorolt beavatkozási irányokra épített sarkalatos törvényi szabályozási módszer nem volt fenntartható, mivel a vörösiszap katasztrófa óta bekövetkezett biztonsági kihívások esetében szinte minden alkalommal elégtelennek bizonyult az alkotmányos és kétharmados/sarkalatos törvényben meghatározott, konkrét eltérő szabályokra felhatalmazó keretrendszer. A szükséges és arányos beavatkozásokra, valamint ezek célhoz kötött megvalósítására alapozott érvelésre történő áttérés így nem volt mellőzhető, folyamánnyaként az eseti megsemmisítés kockázatával.

Az már más kérdés, hogy az okozatossági lánc értékelése során az áttételes hatások megengedhetősége az elsődleges hatásokon túl mennyiben fogadható be az alapjog korlátozási dogmatikai érvrendszerbe. Ebből a szempontból alapvető kiinduló kérdés, hogy az értékelő az esetleges kormányzati beavatkozás túlzó megvalósulási formáját tekinti-e nagyobb veszélynek az állami eszköztelenséggel összevetésben. Az alapjogi aktivista érvrendszerében az állam egyetlen

⁵ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat.

⁶ Az Alkotmánybíróság 9/2024. (IV. 30.) AB határozata a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról, visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról.

túlhatalmi megnyilvánulása is védhetetlen.⁷ Ha ugyanakkor különösen az élet védelme érdekében az állam intézményvédelmi kötelezettségét hangsúlyosan mérlegeljük, a hibás mérlegelésen alapuló intézkedés hatását is jobbnak tekinthetjük, mint az állam eszköztelenségének vagy jogi bénultságának lehetőségét.

Végő soron azt tekinthetjük politikai mérlegelési szituációnak, ahol a rendelkezésre álló információ, idő és eszközrendszer összemérése alapján ideális döntés nem hozható meg, tehát a beavatkozás valamilyen negatív hatással, tipikusan alapjog-korlátozással jár, a rendszer működtetése során viszont csak törekedni lehet a hiba elkerülésére. Amíg a válságkezelés körében az állami beavatkozás a célhoz képest nem tekinthető tömeges mértékben szükségtelennek vagy aránytalannak, végő soron a mérlegelési hiba is visszaigazolható, mivel a korrekciós eszköztár, különösen az alkotmánybíróági beavatkozás is az intézményrendszer része. A különleges jogrendi szabályozás működési elvéhez az is hozzátartozik, hogy a jogrendszer képes legyen e hibák orvoslására.

Éppen akkor lenne az alkotmányos intézményrendszer megkérdőjelezhető, ha nem lenne korrekciós eleme. Megítélésünk szerint, az esetileg kimutatható téves mérlegelés elsődlegesen a joggal való visszaélés szempontrendszere szerint mérlegelhető, amely egyaránt felvethető a szabályozási pozícióval, de a panaszos hozzáállásával szemben is. Szükséges annak összemérése is, hogy a vitatott beavatkozás vagy annak elmaradása eredményezett volna negatívabb következményeket.

Összességében ugyanakkor nem értünk egyet azzal a generalizáló értékelési kiinduló ponttal, amely a különleges jogrend akár tartós hatályban tartását önmagában is eredendő bűnnek minősíti, mivel a hatályban tartott különleges jogrendi intézkedések összessége ítéltető csak meg a jogrendszer eltérítése, a rendeleti kormányzás értékelése szempontjából. Ugyanakkor a konkrét egyedi intézkedések alkotmányossági mérlegelése megvalósítható, az alapvető jogok érdemi korlátozása pedig pusztán a kormányrendeleti formára, vagy a kellő felkészülési idő hiányára, előzetes hatásvizsgálat elmaradására irányuló hivatkozással önmagában nem támadható, mivel a gyorsított reagálás a különleges jogrendi beavatkozás fogalmi ismérve.⁸ Ha a válság fogalmi eleme a hirtelen keletkezés, a felkészülési idő nélküli különleges jogrendi kormányrendeleti reagálás és ennek törvényhozási átvezetése a lehetséges jogi kezelési eszköztár része. Véltetően a szabályozó eredeti elképzelésén ugyanakkor túlmutat az az alkotmánybíróági érvelés, amely a tűzifa szabályozással összefüggésben az idegenhonos fajok telepítési tilalma alóli felmentés alkotmányellenességét eredményezte.⁹

A szabályozási rendszer egészének stabilitása szempontjából ugyanakkor az alkotmánybíróági mérlegelés alkotmányos értelmezési tartomány kijelölésére irányuló technikáján túllépő megvalósulását is pozitív módon értékeljük addig, amíg a beavatkozás kivételessége nem eredményez rendszerszintű obstrukciót. Szükséges ugyanakkor annak jelzése is, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat akadályozásának tilalmát a kormányzat aktív támogatási kötelezettségével egészítette ki az AT9M.

⁷ Lásd a 3045/2024. (II. 23.) AB végzést és háttéranyagait a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet polgári engedetlenség-szankcionálási szituációjáról.

⁸ Lásd a különleges jogrendi hatásvizsgálat-mentesség kérdésében a 3140/2024. (V. 3.) AB határozatot.

„[28] 3. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [104]}. E megállapítással egybevág az MvM rendelet támadott fordulata is, hiszen az előzetes hatásvizsgálat elkészítéséhez szükséges időtartam éppen a veszélyhelyzet vagy más különleges jogrend-típus bevezetésének lényegét, az azonnali reagálás lehetőségét veszélyeztetné.” 3140/2024. (V. 3.) AB határozat.

⁹ Az Alkotmánybíróság hivatkozott 9/2024. (IV. 30.) AB határozata.

2.6. Megfelelő módon valósul-e meg a jogállamiság követelménye a hazai különleges jogrendi szabályozásban? Mely pontokon és mennyiben kérdőjelezhető meg a szabályozás?

A jelen sorok szerzője a jogállamiság követelményének a hazai különleges jogrendi szabályozásban rögzítettségével kapcsolatban megengedő álláspontot képvisel. Elsődleges kiindulópontunk szerint a szabályozás rendszere, amely nemzetközi összehasonlítás alapján került kialakításra és politikailag mérlegelt szakmai koncepciókon alapul, végső soron a különleges jogrend szempontjából az egyik legmodernebb európai szabályozás. Ha figyelemmel vagyunk a Velencei Bizottság azon kritériumaira, amelyek szerint el kell különíteni a békétől eltérő időszakok joga szempontjából a bevezetési jogkört és a konkrét intézkedések bevezetését és alkalmazását, valamint mind a három szegmens szempontjából el kell különíteni a politikai és a jogi kontrollt a belső alkotmányjogi intézményrendszerben, e szabályozási rend teljesnek és zártnak tekinthető.¹⁰

Mindez a védelmi és biztonsági reformot megelőző, hat különleges jogrendi esetkör áttekinthetősége és a hatályos jogi helyzet összevetésében is fennáll: a védelmi és biztonsági reform, különösen az AT9M folytán kialakított szabályozási rendszer egyértelműen határozta meg, hogy a különleges jogrend kihirdetése mindig politikai mérlegelési kérdés: abban az esetben, ha a döntéshozó a jogkörök általános keretszabályait az aktuális biztonsági kihívás kezelése érdekében elégtelennek ítéli. E vonatkozásban a politikai kontroll szerepe a domináns, amelynek megvalósulása az alkotmányozó többség kormánypárti meglététől, tehát lényegében szociológiai típusú körülménytől függ, nem pedig a jogi feltétel hiátusa oldaláról bírálható.

Abban az esetben viszont, ha elismerjük a kihirdetések fennálló politikai mérlegelési szegmens létét, a kihirdetés felülmérlegelése szempontjából az Alkotmánybíróság szerepét is kizárhatjuk egyúttal. Ahol a politikai mérlegelés lehetősége fennáll, az Alkotmánybíróság szerepe csak a jogilag egyértelműen kizárt alternatívára vonatkozhat, azonban a célszerűség és analóg helyzetek összevetése már nem alkotmányossági kérdés. Összességében az Alkotmánybíróság arról nem dönthet, hogy szükséges volt-e a különleges jogrend kihirdetése, ugyanakkor az alkotmányos értelmezési tartomány megtartására az egyes intézkedések bevezetése és érvényesülése során örködhet, adott esetben a megelőzendő kárral összevetésben az egyes intézkedések megsemmisítésére is jogosult az alkotmányos tilalmak figyelembevételén és védelmén túl.

Kapcsolódó kérdés a határozott idő és ennek folyományaként a meghosszabbíthatóság. A Covid-válságkezelés európai összehasonlító jogi értékelése során a megszüntető feltételre épített hatályon kívül helyezési opció, jelentős részben a magyar példa bírálata alapján diszkreditálódott, alkotmányossága kizárásra került.¹¹

Ezzel szemben a védelmi és biztonsági reform előkészítése során legalább a hadiállapot vonatkozásában ki kellett zárni annak a lehetőségét, hogy az határozott időre kerüljön kihirdetésre. Ebből a szempontból a hadiállapot országgyűlési kihirdetése és nagy kétharmados támogatáshoz kötése végső soron kétszeri politikai mérlegelést eredményez az eskalációs hatás kockázata ellenében azzal, hogy a kormányzati kezdeményezési időszak eszköztára gyakorlatilag azonos a különleges jogrendi lehetőségekkel, összemérési szempontja ugyanakkor az alapjogi korlátozási teszt általános és nem a különleges jogrendi különös felsorolása. Szélsőséges esetben így a

¹⁰ CDL-AD(2020)014-e Report - Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections - taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session; 34. bekezdés, 8.

¹¹ Kiemeli: PETRUSKA Ferenc-TILL Szabolcs Péter – BALOGH András József: 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, 2021., 87-109., 164. lábjegyzet.

hadiállapot felkészülés markánsabb beavatkozási lehetőségét biztosítja egy veszélyhelyzeti kormányrendelet, mint a kezdeményezési időszak szigorúan törvényi szabályokhoz kötött keretrendszer.

Annak következtében, hogy sarkalatos törvényi szinten a veszélyhelyzet meghosszabbíthatósága megismételhető módon nyert szabályozást, beazonosítható törvényi szabály hiányában a szükségállapot 60 napos hatályban tartási és egyszeri meghosszabbítási kerete tűnik jelenleg a legszigorúbb alkotmányos időbeliségi korlátozásnak. Bár az elméleti modell szerint az alkotmányos rend szempontjából a legalacsonyabb veszélyeztetési szint kezelésére lenne a veszélyhelyzet hivatott, azonban a Covid-válságkezelés elhúzódásának és a körülmények folyamatos változásának tapasztalata, illetve az AT10M folytán kiegészített veszélyhelyzet-fogalom tágabb értelmezési tartománya az időbeliségi spektrumot kiterjesztette, különösen a következménykezelési mozzanatban. Az Alkotmánybíróság – vélhetően ennek ellensúlyozására – az élet veszélyeztetettsége távolságából 2024-re levezette a saját beavatkozási érvelését, amellyel egyelőre a környezetvédelem alapjogi és állami feladat szegmensének jövő nemzedékekre ható következményeiből eredeztetve a saját, konkrét intézkedés szükségtelenségét és aránytalanságát eredményező, korábban hivatkozott, 9/2024. (IV. 30.) AB határozat szerinti értékelését.

E vonatkozásban a korábban az alkotmányos értelemezési tartományra épített érvelést a megengedhetőségi határok, különösen a szabályozási cél szigorúbb értékelése váltotta fel a különleges jogrendi intézkedés visszamenőleges megsemmisítésének eszköze útján. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban felvállalta a beavatkozást, az élet veszélyeztetettségének távolabbi perspektíváját értékelve voltaképpen aktivista pozíciót, hatáskör-kiterjesztést képviselve: a béke időszaki alkotmányossági elvet rávetítve a különleges jogrendre. A korábban hivatkozott 3004/2024. (II. 23) AB határozat [55]-[56] pontjában levezetett döntés szociológiai jellegű következménye, hogy az Alkotmánybíróság anélkül, hogy az információ hiányában megvalósított célszerűségi felülvizsgálat eszközéhez nyúlt volna, végső soron talált jogi érvelésű konstrukciót a hibásnak vélt jogi mérlegelés korrekciójára. Az alkotmánybírósági beavatkozás tehát nem hipotetikus többé a 9/2024. (IV. 30.) AB határozat óta, a Covid-válságkezelés megengedő, alkotmányos értelemezési tartományok határmegvonására épített alkotmánybírósági gyakorlatát egy beavatkozóbb mérlegelési attitűd váltotta fel.

Utóbbi szempontból nem mellőzhető ugyanakkor a beavatkozások céljának értékelése: e vonatkozásban az intézkedések bevezetése során megjelenő kommunikációs/indokolási szegmens nem lehet őszinte és feltáró jellegű minden esetben, mivel az éppen aktuális biztonsági kihívás kezelésének esélyét is ronthatja az intézkedés mögöttes céljának nyilvánosságra kerülése. E vonatkozásban a jogalkotó és az Alkotmánybíróság helyzete aszimmetrikus: míg a jogalkotó a valós cél ismeretében dönt a tényleges intézkedés bevezetéséről és indokolási módjáról, az Alkotmánybíróság csak az intézkedés rögzített céljához képest alapozhatja meg saját érvelését, és dogmatikai érvrendszer szempontjából a leplezett esetleges valós cél irreleváns, a beavatkozás következménye ugyanakkor valamennyi, a szabályozás során mérlegelt és részben leplezett esetleges cél megvalósíthatóságára visszahat. (E vonatkozásban normatív megoldás nem, az állami szervek együttműködését elősegítő informális kapcsolattartás ugyanakkor felmerülhet.)

Ebből a szempontból akár az abszolút minőségűnek nyilvánított érdekek mint a környezeti állapot visszaesésének tilalma, mind pedig a törvényi szabályozottságra törekvés túlzott elvárása az állami válságreakálás alkalmassági oldalát akadályozza. Utóbbi szempontból a *nullum crimen sine lege* elvének alkalmazása során a törvényi szintű szabályozás alaptörvényi elvárásokon túli érvényesítése a különleges jogrendi szabályozás sajátosságaira, a törvényt helyettesítő különleges jogrendi

kormányrendeleti szabályozási szint béke időszaki kormányrendeletektől eltérő minőségi jellegének figyelmen kívül hagyása veszélyét hordozza.¹²

A rendszer szempontjából a talán leglényegesebb alkotmányossági kérdés, amely ugyanakkor nem az alkotmánybírói ügyek közvetlen folyamánya, hogy megengedett-e különleges jogrend hatálya alatt az Alaptörvény módosítása. E vonatkozásban mind a korábbi Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény egyértelmű eligazítást tartalmaz: különleges jogrendi szabályozással az Alaptörvény nem módosítható, nem függeszthető fel, azonban a módosítás általános eljárásrendje alkalmazhatóságának kizárására nincsen és nem is lehetne keretszabály. A jogbiztonság szempontjából természetesen célszerűbb és könnyebben indokolható a különleges jogrend hatályát megelőző szabályozás alkotmányos szinten, azonban egy *clausula rebus sic stantibus* szituáció kezelésére nincs más mód, mint az alkotmánymódosítás. Az Alaptörvény szövegét sértő intézkedés bevezetése önmagában is kivédhetetlen bírálati irány, bár az alkotmányosan visszaigazoló határig a fogalmak kiterjesztő értelmezésére alapított válságkezelés a következmények összemérése, a be nem avatkozás *clear and present danger* doktrínájával összevetve a gyakorlatban végső soron mégis védhetővé válik. Mindezen szempontok összegzése alapján a védelmi és biztonsági reform hatályba lépését követő jogállapot szerinti különleges jogrendi keretrendszert az elhúzódó hatályban tartás mellett addig ítéljük alkotmányosan védhetőnek, amíg a bevezetett eszközök indokolhatók anélkül, hogy a különleges jogrend fenntartása öncélúvá válna.

Ismét hangsúlyozzuk, hogy a különleges jogrend hatályban tartása összességében az adott időpillanatban hatályosuló különleges jogrendi szabályok összességében megvalósuló általános szabályoktól történő rendszerszintű eltérésben ragadható meg. Ebből a szempontból az egyes, eltúlzottnak vagy szükségtelennek minősített intézkedések megsemmisítése rendszerstabilizáló tényező. A beavatkozási intézkedések szempontjából ugyanakkor az okozatossági lánc biztonságpolitikai olvasata is mérlegelendő a mechanikus és tipikusan elsődleges hatásokra korlátozott jogi olvasattal szemben. E vonatkozásban különösen a katonai veszélyeztetettséggel összefüggő felkészülési intézkedések érdemelnek külön figyelmet a kettős hasznosítás szempontjából.

2.7. Milyen alkalmazási kockázatokat lát a hatályos szabályozásban?

A védelmi és biztonsági reform következtében kialakult szabályozási állapot alkalmazási kockázatának értékelése elsődlegesen filozófiai kérdés, amely annak az alapvető kérdésnek a megítélésétől függ, hogy az értékelő az állami reagáló képesség elégtelenségét nagyobb kockázatnak ítéli-e egy biztonsági kihívás esetében, mint az esetleges jogsértő különleges jogrend intézkedések összegzett hatását. Megítélésünk szerint a különleges jogrend kihirdetése és az egyes különleges jogrendi intézkedések bevezetése vonatkozásában a két vizsgált Alaptörvény-módosítás markáns elmozdulást eredményezett a korábbi jogi állapothoz képest, amelynek ellensúlyozására a jogi és

¹² A védettségi igazolással való visszaélés elleni fellépésről szóló 220/2021. (V. 1.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény 3. § (2) bekezdése elleni bírói kezdeményezés (védettségi igazolással való visszaélés) ügyében 2023. október 27-e óta folyamatban lévő III/02279/2023. számú bírói kezdeményezési ügyben a kézirat lezárásáig az Alkotmánybíróság már két teljes ülési tárgyalási fordulóban sem hozott döntést.

Az ügy előzménye a 3325/2022 (VII. 21.) AB végzés markáns elnöki párhuzamos indokolás következtetése szerint: „[19] A *nullum crimen sine lege* elv tartalma az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből fakadóan véleményem szerint veszélyhelyzetben sem korlátozható oly módon, hogy a törvényi jogforrási szinten történő szabályozás követelményétől büntető anyagi jogi szabályok esetén el lehessen tekinteni.”

Az el nem fogadott igazságügyi amicus curiae érvelés Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdését értelmező törvény vs különleges jogrendi kormányrendelet összevetése szerint: „Nem véletlen, hogy a megszövegezés nem törvényt említ, hanem a magyar jogot nevesíti.” 5-6.

politikai kontroll működése alkalmas. E vonatkozásban jelen vizsgálatunk elsődleges tárgya a hadiállapot és a szükségállapot kérdésköre, mivel ezen két esetben szűnt meg AT9M hatályba lépését megelőzően rögzített, Kormánytól eltérő hatalomgyakorlási központok szerepe.¹³

A hadiállapot, amely eltekintve a kihirdetését megalapozó fogalmi kiegészítésektől, meghatározó részében a rendkívüli állapot továbbvitele, fenntartotta a katonai szolgálati kötelezettség automatikus aktiválását, a választások kizártságát és a parlamenti mandátum meghosszabbítását, rendszerszintű változtatásként ugyanakkor kiiktatta a szabályozásból a Honvédelmi Tanácsot. Utóbbi lépés akár a Kormány irányába történő markáns hatáskör-eltolásként is értékelhető a bírálatok szerint, vitatva a döntéshozó fórum összetételét és demokratikus felhatalmazottságát.¹⁴ Pont ebben az érvelésben ugyanakkor mellőzött szempont, hogy a rendszerváltoztatást követő több mint 30 évben soha össze nem hívott közjogi intézmény, amelynek létszáma és összetétele önmagában sem látszott hatékonynak, rendelkezett-e az azonnali döntéshozatal lehetőségét megalapozó szervezeti, személyi és eljárási feltételekkel. A Honvédelmi Tanács korábbi szabályozása abból a vélelemből indult ki, hogy egy kettős vezetéssel működő, összetétele szerint nagy valószínűséggel kormánypárti többségű testület kiszolgáló intézményrendszer nélkül alkalmas időzavarban és információ hiányban is azonnali és rendszerszinten összekapcsolódó, komplex hatású döntések meghozatalára.

E vélelem ellenzéki olvasata attól függetlenül a megdönthetetlenség, hogy az első Covid válsághelyzet intézkedéseinek meghosszabbítása tárgyában folytatott vita egyetlen eleme konszenzusos: a meghosszabbítási kísérlet sikertelenként minősítése. Annak megítélésében ugyanakkor, hogy sikertelenség az ellenzék zsarolási potenciáljának, vagy pedig a kormányoldal kompromisszum-képtelenségének (vagy mindkettőnek egyszerre) volt betudható, már markánsan eltérő álláspontok rögzíthetők. Ha ugyanakkor egy egyszeri Házzsabálytól eltérés sikertelensége negatív precedenst teremtett, ellentétben a vörösiszap katasztrófa egyes következményeinek kezelését lehetővé tevő 2010-es egyszeri honvédelmi törvény-módosítás lehetővé tételével, végső soron a Házzsabálytól eltérés működőképességének vélelme vonatkozásában legalább kimutatható egy olyan kétely, amely rendszerszinten általánosítva a különböző politikai oldalak vezetőiből ad hoc módon összeálló testület működőképességére következtetést is megalapozhat.

A szükségállapot és a köztársasági elnök viszonyrendszerében ugyancsak a vörösiszap katasztrófa tekinthető vonatkoztatási pontnak. Tekintettel arra, hogy a 2010-ben hatályos Alkotmányszöveg szerint ipari katasztrófa szükségállapot kihirdetését alapozta volna meg, veszélyhelyzet fel sem merülhetett volna, ténylegesen az alkotmányos elvárásoktól eltérő hatalomgyakorlás történt a kihívás veszélyhelyzeti keretrendszerben történő kezelésével. 2010-ben nem volt vitatott ellenzéki olvasatban sem, hogy a köztársasági elnöki intézmény tipikusan reprezentatív funkciókra és kivételes tartalmi beavatkozásokra hivatott intézménye folyamatok menedzselése szempontjából távolról sem optimális. Ha az akkori alkotmányos keretek ellenére megengedhető opció volt a kormányzati válságreakálás, amely azonnali törvénymódosítást is eredményezhetett, 2022-2023-ban sem tekinthető alkalmasabb opciónak a választott kormányzati centralizációval szemben a változatlanul eszköztelen köztársasági elnöki alternatíva.

A veszélyhelyzet szabályait illetően voltaképpen az AT9M során megvalósult feltétel-korrektúra *de facto* annak beismerése, hogy az Alaptörvény korábbi szövegváltozatánál pontosabban

¹³ E kérdés vonatkozásában a korábban jelzett *contra legem* alkotmánybírói jogértelmezés kockázatát mellőztük.

¹⁴ CDL-AD(2021)029 Opinion 1035/2021 – European Commission on Democracy Through Law (Venice Commission) Hungary Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021) 85/g. pont 21-22.

is meg lehetett volna határozni azt az oki spektrumot¹⁵, amely a veszélyhelyzet kihirdetésének mérlegelését eredményezi. Ebből a szempontból az egyes intézkedések hatályának meghosszabbításáról a veszélyhelyzet hatályának meghosszabbítására irányuló országgyűlési felhatalmazásra történő áttérésnek, különösen minősített többséggel végső soron a Kormány jogkörét korlátozó, legalább hipotetikus hatása megjelent.

Ebből a szempontból az AT10M a hangsúlyokat jelentős módon átirta azzal, hogy szomszédos ország területén megjelenő két típusú fegyveres konfliktus vagy katasztrófa áttételes hatásait kihívásként értékelte. Eltekintve attól a lehetséges értelmezéstől, hogy a veszélyhelyzet új fogalma a védelmi és biztonsági reform hatálybalépését követően önmagában is lehetővé tette volna a háborús veszélyhelyzet¹⁶ kihirdetését, ellentétben a 2022 október végéig terjedő időszakkal, végső soron az okozati hatások önálló biztonsági kihívásként történő alaptörvényi beazonosítása egy hipotetikus vita felvetését zárta ki.

Tekintettel arra, hogy addigra már volt precedens vitatható beazonosításon alapuló különleges jogrend kihirdetésének tudomásul vételére és vitatására is, Alaptörvény módosítás körében legalább részleges konszenzusra és hasonló törekvés ellenzéki blokkolására, az AT10M beavatkozása preventív intézkedéssel történt kockázat-kizárásnak is értékelhető. Szükséges ugyanis arra utalnunk, hogy a különleges jogrendi szabályozás fogalmilag dupla vagy semmi játék: bár funkciója szerint a következmények kezelésével az eszkaláció megakadályozására hivatott, ha önmagában a kihirdetés is megkérdőjelezhető, végső soron valamennyi különleges jogrendi intézkedés visszamenőleges hatályú megsemmisítésének kockázatát hordozza. Ez olyan mértékű rendszerkockázat, amely nem vállalható fel.¹⁷

Összegzett megállapításuk szerint tehát az új különleges jogrendi szabályrendszer alkalmazása szempontjából a politikai kultúra hiányossága az elsődleges kockázati szempont: szükség lenne valamennyi politikai szereplő részéről a zéró végösszegű játszmák (kormány-ellenzék egymáshoz viszonyított pozícionyerésére felépített gondolatmenete) helyett egy olyan szemléletmód elterjedésére, amely a biztonságpolitikai minimumkonszenzus mérlegelésére épül: önmérsékletet szükséges mindkét oldalon tanúsítani azon hipotetikus eszközök alkalmazása szempontjából, amelyek az állam működésbiztonsága szempontjából kockázatokat hordoznak.

Ebből a szempontból a védelmi és biztonsági reform egyértelműsítette, hogy a beavatkozás és az eszközök kiválasztása a kormányzati felelősség része, amelynek szempontjából az ellenzék nem döntéshozó, így a zsarolási potenciál kizárt, legalábbis nemzeti szinten, ugyanakkor a megelégedettségi keretek határai szempontjából a parlamenti szereplők politikai kontrollt eredményező, vagy jogi kontrollt kezdeményező szerepe működik. Az alkotmányosság garanciája az Alkotmánybíróság működése, amely vonatkozásában a védelmi és biztonsági reform a korábbi akadályozási tilalmat pozitív együttműködési kötelezettséggel egészítette ki a kormányzat oldaláról. Összességében tehát a működésre alkalmatlansági kockázatok jogi akadályai leépültek, a szociológiai feltételek kialakulása ugyanakkor hosszabb távú folyamat.

¹⁵ SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; *Allam- és Jogtudomány*, 61 (3), 115-139.

¹⁶ SEREG András: Mít is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? *Index.hu*

¹⁷ Az érvelést lásd az országgyűlési képviselők interpretációjában a 3140/2024. (V. 3.) AB határozatot kiváltó indítványban 8.: „26. Indítványozók szerint ezen indokok miatt a támadott szabályozás nem alkalmas a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére, mivel az intézkedés alkalmassága nem igazolt, így a Korm. rendelet támadott rendelkezései felhatalmazás nélkül, a Védelmi törvény 80. § és 81. §-ain kívül eső kerületek megalkotására. A felhatalmazás nélküli jogalkotás pedig sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, így alaptörvény-ellenesnek tekinthető...”

2.8. Mi a véleménye a különleges jogrendi esetek kihirdethetőségére és meghosszabbítására vonatkozó szabályok rendszeréről?

Mint arra már korábban is utaltunk, két különleges jogrendi szituáció minősített többségű országgyűlési kihirdetéshez kötött, a veszélyhelyzet esetében sajátosság ugyanakkor, hogy az a Kormány jogosult a kihirdetésre, amely végső soron a különleges jogrendi felhatalmazások jogosultja. A hadiállapot esetében nem merül fel a meghosszabbíthatóság kérdése: az az Alaptörvény szerint határozatlan időre, az alapjául szolgáló veszélyeztetettség vagy konfliktus fennállta ideig (megszüntető feltétel) tart.

Feltételezve egy háborús szituációt, ahol az ország területének esetleges részleges megszállása önmagában is akadályozhatja országgyűlési képviselők tevékenysége ellátását, ezáltal az Országgyűlés határozatképességét, tanácskozó képességét is, ki kellett zárni, vagy legalábbis minimalizálni annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés képtelen legyen folyamatos működésre. E vonatkozásban tehát az új modell nem az Országgyűlés jogköreinek más szervek általi átvételére épít, hanem a törvényhozó és a végrehajtó hatalom párhuzamos működésére, ahol megengedett szabályozási opció a sürgős beavatkozást szükségessé tevő intézkedések különleges jogrendi rendeletként történő próbaüzeme és törvényhozási szintű jogrendszerbe ültetése a véglegesség igényével.

Kihirdetési oldalról a hadiállapot és a szükségállapot bevezetése hasonlítható össze egymással azzal, hogy a kormányzati kezdeményezés a kihirdetés körében, feltételezve a támogatottság esélyét vélelmezhető, így a kezdeményezési időszak eltérő intézkedéseinek bevezetése a rendszer átgondolandó eleme. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette a végrehajtási rendeleti felhatalmazások követelményrendszere szigorú értelmezését,¹⁸ a ki nem hirdetett törvény alkotmányosságát érintő köztársasági elnöki felvetés végső soron az összehangolt védelmi tevékenységhez hasonló módon a kezdeményezési időszakokra kiadásra kerülő esetleges kormányrendeletek megengedhetőségi kereteit is alapvető módon korlátozta, még akkor is, ha a különleges jogrendi rendeletekre vetítése eredendően téves lenne, a kezdeményezési időszak ugyanakkor már a szempontrendszerbe vonható. Tekintettel arra, hogy jelenleg e vonatkozásban nincs értékelhető alkotmányossági gyakorlat, csak valószínűsíteni lehet, hogy konkrét támadás hiányában is a veszélyhelyzet szabályainak alkalmazása hadiállapot kihirdetését megelőző szerepben ezért valószínűbb, mint a kezdeményezési időszak legfeljebb 60 napjának érvényesítése.

Más szempontú következtetést eredményez a két határozott időre kihirdető különleges jogrendi időszak, a szükségállapot és a veszélyhelyzet összevetése. Ebből a szempontból azzal, hogy *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 82/A. §-ába* beépült a száznyolcvan napos felhatalmazási szabály, de kifejezetten csak a veszélyhelyzet esetében, végső

¹⁸ 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat az Országgyűlés által a 2023. július 4-i ülésnapon elfogadott, az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény (T/3677. számú törvényjavaslat) tárgyában előterjesztett előzetes normakontroll (jogforrási hierarchia): „[29] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a szabályozásból eredő korlát, hogy a megalkotott rendelet nem lehet a törvénnyel ellentétes. A rendeletalkotásnak további korlátját képezi a Jat. 4. §-a, mely szerint ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. A rendeletalkotás tehát nem veheti át az alapvető jogintézmények szabályozását, illetve azon lényeges garanciák szabályozását, amelyeket az Alaptörvény a törvényhozó feladatkörébe utal. A miniszeri rendelet nem rendelkezhet olyan tárgykörökben, amelyekben a szabályozás jogát az Országgyűlés vagy a Kormány magának tartotta fenn. Az Országgyűlés hatáskörébe telepített, kizárólagosan törvényalkotási jogkörben meghozható szabályok a fentieken túl a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítása, a Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ugyanis erre a szabályozási körre törvénynél alacsonyabb jogforrás kibocsátására nem lehet felhatalmazást adni. Ellenkező esetben a törvényi szabályozás követelménye kiüresedne és ezáltal sérülne az Alaptörvénynek a hatalom megosztásáról szóló C) cikke, amely szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A hatalommegosztásból ugyanis az is következik, hogy törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom a jogalkotási feladatok terén is elkülönül.”

soron a szükségállapotra vonatkozó hasonló megfogalmazású alaptörvényi rendelkezés vált szigorúbb értelmezési tartományú szabállyá: kimondott ismételt meghosszabbítási felhatalmazottság hiányában jelenleg az egyszer meghosszabbított határidő megszűntető feltételnek tűnik.

Az a tény, hogy a parlamenti támogatottság függvényében a veszélyhelyzet végső soron érdemi korlátozás nélkül, ismétlődő módon száznyolcvan napokkal meghosszabbítható és ténylegesen folyamatos különleges jogrendi hatalomgyakorlás lehetőségét biztosítja olyan sajátosság, amely valószínűsíthető módon jelenlegi politikai bírálati aspektusában ki fog egészülni valamilyen nemzetközi jogi megalapozású bírálati szemponttal. Így bár a szabályozás rendszere nem hordoz koherenciazavart, valószínűsíthető módon az AT10M-et követően a veszélyhelyzet alkalmazásának olyan részei is megnyíltak, amelyek az eredeti AT9M szerinti időszámvetésben nem szerepeltek.

2.9. Indokolt-e, hogy a veszélyhelyzet szomszédos országban zajló háború miatt is kihirdethető?

A szomszédos országban zajló háború miatt kihirdethető háborús veszélyhelyzet tényállásával kapcsolatos kérdésben már korábban rögzítettük, hogy álláspontunk szerint az AT9M szerinti feltételrendszer önmagában is lehetővé tette volna annak kihirdetését. Ezzel szemben a védelmi és biztonsági reform hatálybalépését megelőzően hatályban volt szövegváltozat, a természeti katasztrófától az ipari katasztrófaig terjedő oksági spektrummal gyakorlatilag kizárta a kiterjesztő értelmezésen alapuló bevezethetőséget. Elsődleges válaszként tehát rögzíthetjük, hogy a védelmi és biztonsági reform következtében csökkent a háborús veszélyhelyzet szabályozásának szükségessége, azonos feltételek mellett azonos okból az AT9M szerinti szövegváltozat már lehetővé tette volna különleges jogrendi szabályok bevezetését. Vélhetően ugyanakkor vállalhatatlan lett volna az AT10M olyan megfogalmazása, amelyben a kihirdetési feltétel határ menti országban megvalósuló három opcióval történő kiegészítése és ezek hatásai belső kihívásként történő értékelése csak ideiglenes jelleggel jelent volna meg a jogrendszerben. Utóbbi szempontból az *a contrario* érvelés hatályon kívül helyezéssel összekapcsolása túlzott kockázatokat hordozott volna.

A kérdés egy másik szintje, hogy más országban felmerülő ok hazai biztonsági kihívásként értékelhető-e. Elsődleges válaszuk szerint a tipikusan külső okokra felépített hadiállapoti feltételrendszer önmagában is visszaigazolja, hogy külső ok alapvető módon befolyásolhatja a belső biztonsági körülményeket, azok következményeire reagálni kell, legyen szó akár átsodródott irreguláris alakulatokról, vagy a közrendet és közbiztonságot érintő kockázatokról. Az AT10M indokolása ugyanakkor a gazdasági hatásokat is kiemelte a szükségessé vált humanitárius intézkedések döntően következményi minősége mellett, illetve a megváltozott világgazdasági körülmények hatásait, eredjenek azok akár a konfliktusban közvetlenül résztvevő felek tevékenységéből, vagy ezek szankciós következményeiből, tipikusan szövetségi és uniós aspektusban.

Az a Covid-válságkezelés tapasztalata, hogy a biztonsági kihívás elsődleges okának jellege nem feltétlenül determinálja a következmények minőségét: míg a járvány orvosi kockázatként jelentős részben életkor-determinált halálozási következmények valószínűségét hordozta, az egészségügyi ellátó rendszer összeomlása, illetve egyes nemzetgazdasági szektorok leállása összességében gazdasági kihívás minőségű, amelynek különleges jogrend kihirdetését megalapozó szerepe az AT10M hatályba lépéséig a jogirodalomban megjelent hivatkozásokon túl normatív alappal nem bírt. E vonatkozásban tehát – az okozatosság távolabbi és áttételes értékelésén túl –

olyan oki szegmens is beépítésre került, amely vonatkozásban csak a különleges jogrendi szabályok állami gazdálkodási szigorúság alóli kivételességi felhatalmazása volt korábban ismert.

Az AT10M emellett a normaszöveg, vagy akár annak indokolása tartalmán túlmutató jelentőséggel is bír, a béke időszaki válságkezelés és a különleges jogrendi küszöb eltolódása szempontjából. Míg az AT9M a különleges jogrend kihirdetését lehetőséggé tette a formális jogi kötelezettség helyett, e mozzanatban a küszöböt azzal együtt magasabb is szintre emelte, hogy a különleges jogrendi fogalmak alaptörvényi esetköre, döntő módon a hibrid kihívásokra válaszul kibővült. E szakaszban a korábbi mechanikus oki elhatárolást a következményi szemlélet váltotta fel.

Az AT10M ezzel szemben visszatérés a hagyományos katonai típusú kihívásból eredő biztonsági kockázatok korábbinál szélesebb körű kezelési szükségessége felé, megnyitva egyúttal a felkészülési szegmenset is. Ebből a szempontból az AT10M azon következmények ismételt mérlegelését is magával hozta, amelyek a béke időszaki válságkezelés területén megvalósuló feladattá váltak a korábbi előszoba tényállások Alaptörvényből kikerülésével. Az, hogy a veszélyhelyzet ebből a szempontból, legalább részben a hadiállapot előszoba tényállási helyzetében is alkalmazható intézmény, inkább a gyakorlat oldaláról tudatosult. Ebből a szempontból az AT10M jelentősége túlmutat azon a kérdésfeltevésen, hogy a védelmi és biztonsági reform hatályosulására épített hipotetikus szituáció esetében ténylegesen szükség volt-e a kiegészülő feltételek beépítésére.

2.10. Az eddigi gyakorlat alapján értékelése szerint érvényesülnek-e a jogállami és alapjogi követelmények?

Összegző értékelésünk szerint a kérdés a jogrendszer különleges jogrendi szegmensének kialakításán és gyakorlatán túl az alkotmányos kontroll-folyamatokra is kiterjedő szemlélettel ítéltető meg. Mivel az elmúlt négy évben gyakorlatilag folyamatosan különleges jogrend van hatályban, a veszélyhelyzet AT10M folytán kiegészített fogalmának alkalmazása nélkül az összkormányzati válságkezelés hatékonysága valószínűsíthetően csökkent volna. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság szisztematikusan értékelte a védelmi biztonsági reform következtében megváltozott alaptörvényi keretrendszert a szükségesség és arányosság, illetve a politikai és jogi kontroll elkülöníthetősége szempontjából, és ennek alapján túllépett a korábbi Covid-válságkezelés precedenseinek merev analógiáin, végső soron legitimációs funkciójává vált.

Kiterjedt összehasonlító alkotmányjogi vizsgálat¹⁹ bizonyítja, hogy míg a Covid-válságkezelés során a normál jogrendi eszközrendszert alkalmazó országok válságreakáló képességét a beavatkozás mélysége szempontjából hiányérzeti típusú bírálatok érték, a különleges jogrendi eszköztár alkalmazása már önmagában is bírálat tárgya volt, különösen kiegészülve az eltérített hatalomgyakorlási eszköztár célként minősítésének egyes eszközeivel. Utóbbi szempontból alapvető fejlemény, hogy az alkalmazott intézkedések megsemmisítése már nem csak alkotmányos lehetőség, hanem annak példája is megvalósult.

A különleges jogrend válságok kezelésére hivatott, amikor a kihívás jellege és intenzitása ellehetetleníti a következmények normál szabályok szerinti menedzselését. A kérdés jogállamisági és alapjogi megítélhetősége szempontjából másodlagos kérdés, hogy a konkrét állammal intézményi vitában álló másik politikai intézményrendszer jogállamiság-felfogása szempontjából mennyiben

¹⁹ NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzetközi szabályozási modelljei*; MFI Tudományos közleményei 4., Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021., 644.

értékelhető a békétől eltérő eszközrendszer alkotmányos megengedhetősége.²⁰ Ugyanazon veszélyhelyzeti intézkedés lehet alkotmányos belső jogi szempontból a különleges jogrendi alapjogkorlátozási teszthez viszonyítva, és derogáció hiányában kerülhet marasztaló határozatba az európai (emberi) jogi bíraskodás szempontjából, pusztán a demokratikus jogállamban szükségesség mérlegelése alapján az általános alapjogkorlátozási teszthez, vagy éppen a négy szabadság elvéhez uniós alapelvéhez viszonyítva.

Ebből a szempontból az Alkotmánybíróság első marasztaló határozata rendszerszintű visszahatása stabilizáló hatású lehet: innentől kezdve az alkotmányos értelmezési tartomány megállapítását elégtelennek ítélt értékelési pozíció a minőségi helyett, mennyiségi típusú vita pozícióba szorul, ellentétben a Covid-válságkezelési időszakkal. Ugyanakkor jogállamisági szempontból rögzíthető, hogy egy jellegénél fogva alapjogkorlátozó, az állami beavatkozás szükségességével indokolt intézményrendszer akkor is a kihívások kereszttüzében fog állni, ha ténylegesen önkorlátozó módon avatkozik is be az életviszonyokba.

A nemzeti ellenálló képesség erősítése a jó kormányzás olyan szegmense, amely folyamatos költségekkel, ezáltal ellenérdekelt gazdasági szereplőkkel jellemezhető. Amennyiben az intézkedés a képességrendszer kialakítására irányul, e költségek ráadásul a konkrét kihívást megelőzően is megjelennek. Kifejezetten bonyolult összemérési folyamatnak tekinthető egy olyan összehasonlítás (ráadásul egzakt metodika nélkül), amely egy biztonsági kockázat kihívássá válásának megakadályozására irányul. Megítélésünk szerint akár a képességek előzetes kialakítása a katonai elrettentés-elmélet költségemelő paradigmájának kiterjesztése alapján, akár a késedelem nélküli beavatkozás és okfolyamat-megszakítás állami képességének kialakítása összességében az alkotmányos rendszer stabilitását növelő tényező. E megállapítás ugyanakkor az alkotmányosság rendszerszintű bírálata során automatikusan negatív megítélést eredményez az egyéni jogkorlátozás járulékos veszteségi vetülete miatt.

3. Összegzés

A védelmi és biztonsági reform első másfél évének, vagy az AT10M első elemének hatályba lépésétől számítva az első két év alkotmányosságának megítélése végső soron mozgásban lévő vizsgálati tárgykör, amelynek 2024. év első félévi fejleményei is minőségi eltérést okoztak. Alapvető nyitott kérdés, hogy a környezetvédelmi kötelezettségek és a jövő nemzedékek érdeke alapján kialakított alkotmánybírósági beavatkozási lehetőség e védett jogi tárgyon kívül is hivatkozást nyer-e. Megítélésünk szerint az első megsemmisített különleges jogrendi kormányrendelti rendelkezést követően a szabályozások célhoz kapcsolódása szükségességi és arányossági mérlegelését a kormányzati oldalról is újra kell értékelni.

A kétharmados parlamenti többség megléte mellett hasonlóan markáns változás a politikai mérlegelés gyakorlatában nem várható. Jelentőséget nyerhetnek ugyanakkor azok az Alaptörvényben fenntartott feltételek, amelyek a három különleges jogrendi eset egyébként közös keretrendszerben mérlegelhető intézményrendszerének megbontását eredményezik. Egy ponton ki kell majd vezetni a veszélyhelyzeti szabályozásokat, mert a hatály ismétlődő meghosszabbítása, különösen szűk körben alkalmazott különleges jogrendi eltérő szabályok esetén egyre kevésbé indokolható. Buddha idézete a veszélyhelyzethez viszonyulásra is értelmezhető: *„Aminek kezdete van, véget is ér egyszer. Békélj meg ezzel, s minden jóra fordul.”*

²⁰ Lásd részletesen: TILL Szabolcs Péter Gondolatok az alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól; In: *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/11., 7-18.

4. Felhasznált irodalom

- [1] KÁDÁR Pál - HOFFMAN István: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai: a „kvázi különleges jogrendek” helye és szerepe a magyar közigazgatásban; *Közjogi Szemle* 2021/3., 1-11. https://orac.hu/Kadar_Pal_Hoffman_Istvan_A_kulonleges_jogrend_es_a_valsakkezeles_kozigazgatasi_jogi_kihivasai_a_kvazi_kulonleges_jogrendek_helye_es_szerepe_a_magyar_kozigazgatásban
- [2] KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*; Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- [3] NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzetközi szabályozási modelljei*; MFI Tudományos közleményei 4., Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021. https://mfi.gov.hu/academic_com/a-kulonleges-jogrend-es-nemzeti-szabalyozasi-modelljei/
- [4] SEREG András: Mit is jelent a háborús veszélyhelyzet, amit Orbán Viktor bejelentett? *Index.hu* <https://index.hu/belfold/2022/05/27/mit-is-jelent-a-haborus-veszelyhelyzet-/?token=bfce56854f5b3175cbacfc9f99c4a1d1>
- [5] SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; *Állam- és Jogtudomány*, 61 (3), 115-139. https://real.mtak.hu/116033/1/2020-03_SZENTE-tan.pdf
- [6] TILL Szabolcs: *Különleges jogrend 2020-2023*; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.
- [7] TILL Szabolcs Péter: Gondolatok az alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, valamint a védelmi szabályozás reformja hatásairól; *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/11. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_11_Till%20Szabolcs_Gondolatok%20az%20Alapt%20C3%B6rv%20C3%A9ny%20kilencedik%20C3%A9s%20tizedik%20m%20C3%B3dos%20C3%ADt%20C3%A1sa%20valamint%20a%20v%20C3%A9delmi%20szab%20C3%A1lyoz%20C3%A1s%20reformja%20hat%20C3%A1sair%20C3%B3l.pdf
- [8] TILL Szabolcs Péter: Az Alaptörvény tizedik módosításának hatásai a védelmi és biztonsági reform megvalósítására – öt tézispontban; *Glossa Iuridica* (megjelenés alatt).
- [9] ZSEZSERÁN Anikó (szerk.): *A védelmi igazgatás aktuális kérdései, a különleges jogrend rendszerének reformja / Védelmi igazgatás, hagyomány és megújulás*; Budapest, Zrínyi Kiadó, 2023.

Felhasznált nemzetközi értékelések:

- [1] CDL-AD(2020)014-e Report - Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections - taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)
- [2] CDL-AD(2021)029 Opinion 1035/2021 – European Commission on Democracy Through Law (Venice Commission) Hungary Opinion on the Constitutional Amendments Adopted by the Hungarian Parliament in December 2020 Adopted by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021); [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2021)029-e)

Felhasznált alkotmánybíróági döntések:

- [1] 3325/2022 (VII. 21.) AB végzés (II/03759/2021. számú ügy)
<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=FC466E79CF46C300C125876D005AB09F>
- [2] *Amicus curiae* beadvány:
[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/\\$FILE/IV_3759_2_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/fc466e79cf46c300c125876d005ab09f/$FILE/IV_3759_2_2021_Amicus_curiae_IM_anonim.pdf)
- [3] 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat (I/01564/2023. számú ügy)
[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8f4a3e31fe02f941c12589eb00448214/\\$FILE/19_2023%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/8f4a3e31fe02f941c12589eb00448214/$FILE/19_2023%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)
- [4] 3004/2024. (II. 23.) AB határozat (III/01965/2023. számú ügy)
[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/\\$FILE/3004_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/17680c399cefd2f0c1258a32005af3b6/$FILE/3004_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf)
- [5] 3045/2024. (II. 23.) AB végzés (II/01077/2023. számú ügy)
<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=12ECD66BEE4521A6C12589BF005B729D>
- [6] 9/2024. (IV. 30.) AB határozat (III/2569/2023. számú ügy)
<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=8D51ED63B2BE05E3C1258A7800604653>
- [7] 3140/2024. (V. 3.) AB határozat (II/1528/2023. számú ügy)
[https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/\\$FILE/3140_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/$FILE/3140_2024_AB_hat%C3%A1rozat.pdf)
- [8] Indítvány:
- [9] [https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/\\$FILE/II_1528_0_2023_Inditvany_anonim.pdf](https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/57296d9151b64633c12589ea005b3307/$FILE/II_1528_0_2023_Inditvany_anonim.pdf)
- [10] III/02279/2023. számú ügy (folyamatban);
<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=60F63D3D9DD303C1C1258A5F006055B3>

TILL SZABOLCS PÉTER:

A MAGYAR HONVÉDSÉG FELADATRENDSZERÉNEK ÚJRA-SZABÁLYOZÁSA AZ ÚJ HONVÉDELMI TÖRVÉNY TÜKRÉBEN

(A közreműködési kategóriába sorolt feladatok szabályozásának további egységesítési lehetőségei)

A Magyar Honvédség feladatrendszerének vizsgálata a szerző visszatérő szabályozási vizsgálati tárgyköre. Talán szimbolikus jelentőségű, hogy a Védelmi és Biztonsági Szabályozási Műhelytanulmányok sorozata éppen egy hasonló tárgykörű tanulmánnyal nyílt meg mintegy 2 évvel ezelőtt.¹ Az akkori vizsgálat fókuszában a COVID-válságkezelésre és a feladatrendszer veszélyhelyzeti rendeletekkel megvalósult kiterjesztésére tekintettel az a probléma állt, hogy a „svájci bicska” analógiája alapján a Magyar Honvédség olyan sok tevékenység szempontjából kerülhet a közreműködési feladatok részeként bevonásra, hogy a végén a rendeltetése szerinti feladatokra nem marad elégséges erőforrás személyi és anyagi értelemben egyaránt.

A helyzet az elmúlt két évben radikálisan megváltozott. Hatályba lépett a védelmi és biztonsági reform Magyarország Alaptörvényének kilencedik és tizedik módosításával, a szabályozás egyik fókuszpontjává a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény* (a továbbiakban: Vbö.) vált, amelyhez csatlakozott a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény*, amely 59. §-ában rögzítette a Magyar Honvédség új feladatrendszerét.² Az Alaptörvényben a Magyar Honvédség rendeltetésszerű feladatait rögzítő 45. cikk (1) bekezdés, valamint az ehhez kapcsolódó (5) bekezdés szerinti felhatalmazás nem változott a védelmi és biztonsági reform során, a honvédelmi törvény 59. § szerinti feladatrendszer pedig több megfogalmazási változatban, de a lényegi tartalom változatlansága mellett rögzült.

Ha valaki a honvédelmi törvény 59. §-ának jelentőségét abból a szempontból próbálná megragadni, hogy a *honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Hvt. vhr.) hány alkalommal hivatkozza a törvényi feladatrendszert, valószínűleg téves következtetésekre jutna. Ehhez képest ugyanakkor elgondolkodtató, hogy a már közel másfél éve tartó orosz ukrán háború következtében a szűk értelemben vett katonai tevékenységek felé forduló Magyar Honvédség kiképzés-centrikus működése végső soron a honvédségi feladatrendszer alapvető szabályainak változatlansága, de hangsúlyainak részleges ártértelekése mellett zajlik.³

¹ TILL Szabolcs Péter A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához, In: *Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/1. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_1_%20Till%20%20Szabolcs%20P%C3%A9ter_A%20Magyar%20Honv%C3%A9ds%C3%A9g%20feladatrendszer%C3%A9nek%20perspektivikus%20ir%C3%A1nyai%20a%202021-2030%20id%C5%91t%C3%A1vban,%20kapcsol%C3%B3dva%20a%20NATO%20%C3%BAj%20strat%C3%A9gi%C3%A1nak%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20v%C3%ADzi%C3%B3j%C3%A1hoz.pdf

² Ezzel egyidejűleg ugyanakkor makró- és mikroszinten két ellentétes irányú folyamat is lezajlott, amelyek paradox módon egymást felerősítve hatottak a jelen tanulmány szemléletmódjára: míg az orosz-ukrán háború áttérjedő következményeinek kezelésére hivatott veszélyhelyzet kihirdetése a katonai tevékenység kiképzési mozzanatának alapfeladat-centrikus fordulatát hozta, a szerző az ágazati szabályozási szemléletmód oldaláról az összkormányzati döntés-előkészítés kontextusába került át.

³ A Magyar Honvédség veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 240/2023. (VI. 20.) Korm. rendelet által bevezetett új típusú szolgálati rend a hadrafoghatóság biztosítása és a honvédségi működés szomszédos országban fennálló háborús helyzethez igazítása érdekében az 5. § (2) bekezdés f) pontjában tizenkét fegyverhasználatot megengedő és hat

A jelen kutatás honvédségi feladatrendszerre irányuló vizsgálatának – alcímben rögzített – elsődleges fókuszja a közreműködési típusú feladatok további egységesítésének elvi lehetőségeire irányul. Másképpen fogalmazva: mindez a honvédelmi törvény Vbő-specifikus olvasata. Vizsgálatunk szempontjából így másodlagos jelentőségű, hogy a honvédségi feladatrendszer szempontjából az alkalmazásra, ténylegesen tehát a harci tevékenységre való felkészülés aránya a tevékenység szempontjából mekkora. Vizsgálatunk abból a hipotézisből indul ki, hogy a védelmi és biztonsági reform következtében meghaladottá vált felhasználás és közreműködés fogalmaival⁴ jellemzett megkülönböztetést felváltó kiterjesztett értelmű közreműködési terminológia tovább is egységesíthető, és utóbbi lehetőségek leírására törekszik.

Ebből a szempontból vizsgálatunk kiindulópontját a honvédelmi törvény azon felhatalmazó rendelkezése adja, amely csak az egészségügyi válságkezelés keretén belül teszi lehetővé a kormányrendeleti szabályozást a közreműködési feladatok differenciálása érdekében. Ha ebből a szempontból figyelembe vesszük, hogy az egészségügyi válságkezelés az összehangolt védelmi tevékenység rész-kategóriájává vált az *egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény* következtében, a tágabb kategória szabályozásának kizártsága önmagában is alkalmas a szabályozási koncepció zártságának megkérdőjelezésére.

Esetünkben ugyanis nem hivatkozható az a szabályozási tétel, amely szerint a különleges jogrendi feladatokra szabályozási felhatalmazás adása szükségtelen, mivel a felhatalmazás az Alaptörvény rendelkezéseiből következő módon adott, amely a COVID-veszélyhelyzetek során érvényesíthető is volt. Ezzel szemben a béke időszaki válságkezelés feladatai esetében kifejezetten szükség van szabályozási felhatalmazásra, amelyhez képest a gyakorlati tapasztalatok folytán kifejezetten egészségügyi válságkezelési tevékenység-csoport szabályozási mélysége viszont aránytalannak tűnik.

1. A honvédelmi törvény 59. §-a szerinti feladatrendszer szabályozási logikája

A korábbi tanulmányban már érintettük a honvédelmi törvények azon szabályozási kihívását, hogy az Alaptörvény szintjére kiemelt alapeladatok, más terminológia szerint rendeltetésszerű feladatok léte végső soron áttöri a magasabb szintű szabályozás megismétlésének tilalmát: a honvédelmi törvény a fegyverhasználatot megengedő, illetve tiltó feladatok szerinti elkülönítés szempontjából kezelni kényszerül az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésében felsorolt hat feladatot is azzal ugyanakkor, hogy a 60. § ezek végzettségére és privilegizáltságára visszautal. Ehhez kapcsolódóan az 59. §-hoz fűzött miniszteri indoklás⁵ szerint az új honvédelmi törvény egy többlépcsős rendszert vezetett be a feladatok felsorolása esetében.

fegyverhasználat nélküli feladati pontot hivatkozik, amelyek közül hét (+ egy) elem kifejezetten közreműködési besorolású vagy minőségű.

⁴ A *honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény* 80. §-a a honvédelmet érintő jogszabályok értelmezése szempontjából – az eredeti szabályozási szándék alapján az Alaptörvényre is irányuló módon – rögzítette a felhasználás fogalmát:

„5. *felhasználás*: a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények és a kibertérből érkező, valamint egyéb elektronikai támadások és fenyegetések elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban.”

A korábbi honvédelmi törvény a közreműködés fogalmát nem értelmezte, de a különböző előfordulások az Alaptörvény korábbi 45. cikk (3) bekezdése szerinti katasztrófavédelmi feladatokban való közreműködésen túl a más szervezet elsődleges felelősségi körébe tartozó feladatba bevonás lehetőségére utalt.

⁵ Indokolások Tára 7. szám A Magyar Közlöny Melléklete 2022. január 5., 191.

Míg elsődleges az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése szerinti alapvető feladatok veszélyeztetésének kizártsága, az alapfeladatokon túli közreműködési feladatok jelentősége másodlagos szinten került rögzítésre azzal ugyanakkor, hogy e feladatok maradéktalan ellátása is megelőzi a honvédségi szervezetek meglévő kapacitásai terhére felvállalható együttműködési típusú, közérdekű célú megállapodások lehetőségét. Utóbbi szabály tehát végső soron nyitottá is teszi a Magyar Honvédség feladatrendszerét a közérdekűség bizonyítottság esetén, ugyanakkor a közreműködői feladatok ellátására való alkalmasságot csak relatív követelményként rögzíti.

Amennyiben abból a felvetésből indulunk ki, hogy a honvédelmi törvény 3. § 1. pontja szerinti alkalmazás-fogalom, tehát a fegyveres konfliktusok jogának hatálya alá tartozó harci tevékenység a haderő rendeltetésszerű feladatának magja, a felkészítésének elsődlegesen erre kell irányulnia. Ezen elsődleges közelítéshez képest ugyanakkor az Alaptörvény szerinti feladatokban szereplő békefenntartási típusú tevékenységek esetében is felmerül a civil tömegek kezelésével kapcsolatos kérdéskör, amely dominánsan mégis a szükségállapot feladatok körében, tehát a közreműködési tevékenység részeként jelenik meg. Míg azonban az Alaptörvény 2022. november 1-jét megelőzően hatályos szövegében – engedélyezési szempontból korlátozott lehetőségként – szerepeltek a szükségállapot felhasználati feladatok, a közreműködéssé átműködött, de felkészítési szempontból egyező (dominánsan karhatalmi jellegű) feladatok az alkotmányos értelmezési tartományon kívül szorultak.

E ponton rögzítenünk kell, hogy a honvédelmi törvény 59. § (1) és (2) bekezdése – törekedve a közreműködés terminológiájának következetes használatára – az alábbi feladatokat fűzi fel a közösen használt állítmányra, a fegyverhasználat önvédelmen túli megengedettsége szerinti tagolásban:

	Fegyverhasználati joggal ellátható közreműködés	Fegyverhasználati jog nélkül ellátandó közreműködés
1	j) közreműködés - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, a kimenekítés végrehajtásában,	c) közreműködés a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek működtetésében, e) közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,
2	k) közreműködés egyes szükségállapot feladatokban, i) közreműködés a menedékgjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,	j) közreműködés - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokban.
3	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,	b) a Vbő. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása,
4	m) közreműködés a Kormány döntése alapján a veszélyhelyzettel, valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.	a) közreműködés az (1) bekezdés m) pontjába nem tartozó, katasztrófavédelemmel összefüggő további feladatok végrehajtásában, b) közreműködés a katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatokban,

1. Táblázat: a Hvt. 59. § szerinti közreműködési típusú feladatok átszervezett csoportosítása

A fenti táblázat tartalma és elrendezése több szempontból magyarázatra szorul: az összeállításnál mellőztük az 59. §

- (1) bekezdéséből az a)-h) pontokat, és
- (2) bekezdéséből a d), f), g), és i) pontokat,

mivel azok egyrészt az Alaptörvény szerinti alapvető feladatok parafrázisát jelenítették meg az (1) bekezdésben, illetve legalább a katonai típusú kihívások valós idejű (védelem, őrzés-védelem, ellentevékenység végrehajtása, katonai kötelezettségek teljesítése, kísérésben, őrzésben részvétel), vagy utólagos (tűzszerészeti mentesítés) kezelését célozzák, míg a (2) bekezdés kihagyott elemeiben részlegesen elkülöníthető katonai cselekmény-mozzanatra utalnak.

Ebből a szempontból ugyanakkor a táblázatba kiemelt elemekre vonatkozó módon is szükséges néhány előzetes megjegyzés megtétele:

- a két oszlop két-három feladata a bekezdések határait átlépve közvetlen kapcsolatban áll, a táblázat töréspontjaival jelzett csoportokat alkotva,
- a tudatos elkülönítésre törekvés az (1) bekezdésben eredményezett szerkezeti elkülönülést, mivel a felsorolás első 7 elemét követően mutatható ki öt esetben a közreműködési terminológia, a (2) bekezdés esetében ugyanakkor egyértelműen kevert az előfordulás,
- a (2) bekezdés h) pontjában nem is szerepel a közreműködési terminológia, így annak beemelése csak tartalmi mérlegelés alapján, nem pedig a formális (állítmányi) szempont alapján igazolható vissza,
- kimutatható a közreműködési megfogalmazás használata ugyanakkor olyan tevékenység esetében is, ahol a honvédelmi ágazati értelmezési tartomány végső soron domináns marad, tehát a terminológiai elválasztás ebből a szempontból hibásnak minősíthető.

A táblázat 1-4. szegmensének elemeit összevetve az alábbiak állapíthatók meg:

Ad 1) A kimenekítés, a honvédelmi létfontosságú rendszerelemek működtetése, valamint a nemzetközi aspektusú emlékmű-ápoló és kegyeleti tevékenység abból a szempontból vonható össze egy csoportba, hogy a **katonai tevékenységhez kapcsolódás** végső soron a közreműködési tevékenységre jellemző eszköz-szerepnél lényegesen szorosabb. Tulajdonképpen a kimenekítés szűk értelemben vett katonai rajtaütési tevékenység is lehetne, ha ennek megvalósíthatóságát a más állam szuverenitásának érintettsége nem sorolná át dominánsan a nemzetbiztonsági tevékenység jogilag kevésbé korlátozott, viszont egyúttal kevesebb garanciát is hordozó szférájába.

A honvédelem szempontjából létfontosságú rendszerelemek működtetése a cél oldaláról szolgálja a honvédelmet: a létfontosságú rendszerelem tevékenységi folyamatossága kizárólag vagy kettős kijelölés esetén részlegesen a katonai célokat (is) szolgálja.

A nemzetközi kegyeleti tevékenység pedig utólagos mementóként, a talált robbanótestek mentesítéséhez hasonló módon kapcsolódik korábbi katonai tevékenységhez, bár itt a protokolláris mozzanat lényegesen kisebb akut veszélyt hordoz tipikusan, mint egy robbanásveszélyes lőszer-maradvány.

Végső soron a három, első csoportba sorolt tevékenység közül érdemben a kimenekítés közreműködési tárgykörbe sorolása vitatható leginkább, mivel tényleges elrendelése esetén lényegében a harctevékenység alkalmazási minőségébe átsodródás veszélyét hordozó tevékenységről van szó, amely így elsődlegesen a közjogi engedélyezhetőség eljárási oldaláról és a tevékenység színhelye szempontjából különül el.

Ad 2) A második, a szükségállapot, tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet időszakához kötődő, illetve a fegyveres összeütközések időszakában⁶ érvényesülő polgári védelmi feladatok esetében a **rendészeti célú feladat és az atipikus időbeliség** a csoportképző szempont. Míg azonban a különleges jogrendi időszakokban (szükségállapot és részben a fegyveres összeütközések időszaka) adott a felsorolás különleges jogrendi rendelettel történő konkretizálásának lehetősége, a migrációs válságkezelés és a polgári védelmi feladatok katonai válságkezelési időszakokban (a különleges jogrendi küszöb alatt) történő érvényesülése a törvényileg részletesebben szabályozott felsorolást feltételezi, legyen az az (1) bekezdés i) pontjában elkülönített három-négy tevékenységi irány (államhatár őrzése, államhatár rendjével összefüggő konfliktushelyzet vagy tömeges migráció kezelése, illetve az államhatár rendje elleni erőszakos cselekmények megakadályozása), vagy pedig a honvédelmi törvény 45. §-a szerinti eltérített hangsúlyú polgári védelmi feladat-felsorolás.⁷

A csoportképző ismerv minden esetre ebben a csoportban a rendészeti/rendvédelmi feladatok ellátásában, de a béke időszaki feladatok katonai hangsúlyaitól eltérő speciális körülmények közötti együttműködés.

Ad 3) A harmadik **csoportképző ismerv maga a Vbő-re felfűzött**, így 2022. november 1-jével újonnan megnyílt feladatcsoport fegyveres és fegyver nélküli megvalósulási alternatívája. Míg azonban az (1) bekezdés l) pontja szerinti közrendet és közbiztonságot érintő fenyegetések kezelése, valamint az összehangolt védelmi tevékenység során megjelenő feladatokat a példálózó felsoroláson túl is megnyitó védelmi és válságkezelési feladat-összegzés a közreműködési minőséget szerepelteti, a (2) bekezdés h) pontja szerinti katonai szakértelem- és eszközmegosztás formája „támogatás” besorolással nyert rögzítést.

Végző soron ugyanakkor az (1) bekezdés l) pontja szerinti tevékenységek ugyanúgy katonai támogatásként is minősíthetők lennének, mint ahogyan a szakértelem- és eszközmegosztás is minősülhetne ezekkel való katonai közreműködésnek. A terminológia eltérésére tekintettel a lényegi különbség mindösszesen az, hogy a közreműködési feltételrendszer egységesített, 60. és 62. § szerinti korlátozási rendszerén a szakértelem- és eszközmegosztás kívül áll.

A védelmi (és biztonsági), valamint válságkezelési célrendszer e szegmensbe tartozó elemeinek sajátossága a különleges jogrendi időbeliség kizártsága: a csoportképző ismerv a

⁶ A honvédelmi törvény 3. § 6. pontja szerint kihirdetett vagy kezdeményezett hadiállapot, valamint a váratlan támadás elhárításának időszaka.

⁷ „45. § (1) A fegyveres összeütközések időszakában, a Vbő. 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 elsötétítési 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 szükségelszállás 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.”

békeidőszaki válságkezelés (minőségileg új) állami eszközrendszerének kiépítése, ebben a katonai hozzáadott érték megjelenítése.

Mivel ugyanakkor a más esetekben kiemelt különleges jogrendi elemek hiányában a feladatmeghatározás a Vbő. szabályrendszeréhez, különösen az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó Vbő. 76. § (1) bekezdése⁸ szerinti, utolsó elemében nyitott intézkedési katalógushoz kötött, a 2. csoporthoz képest a feladatok köre még inkább zárt, vagy legalábbis értelmezési technikával nehezebben kiterjeszthető.

Ad 4) A negyedik csoport a korábbi katasztrófavédelmi közreműködési tevékenység differenciált tovább élése, ahol az Alaptörvény tizedik módosítása folytán kiegészített veszélyhelyzet-fogalom folytán a szöveg változása nélkül is az eredetileg tervezettnél szélesebb körben nyílt meg a kormányrendeleti szintű kiterjeszthetőség lehetősége.

A kettősség ugyanakkor a katasztrófavédelmi és egészségügyi válsághelyzeti tevékenységgel összefüggésben megmaradt: a (2) bekezdés a) pontja szerinti „további feladatok” leválasztására irányuló visszautalás lezárta – a korábban a katasztrófavédelmi tevékenység szinonimájaként is kezelt – veszélyhelyzeti tevékenység ellátásának fegyverhasználat megengedhetőségéhez kapcsolódó dilemmáját, azonban az egészségügyi válsághelyzeti szabályok összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolása újabb kettősséget eredményezett. A katonai szakértelmű vagy speciális eszközökhöz kapcsolódó, (2) bekezdés b) pontja szerinti közreműködés ugyanis tartalmi szempontból nem határolható el a (2) bekezdés h) pontja szerinti Vbő-höz kötött támogatási formától.

Amennyiben pedig átfedő tartalmi elemek találhatók a feladatrendszerben, az ennél fogva egyszerűsíthető is: ennek során – a kifejtés mélységére is meghatározó módon – szempont lehet, hogy a szabályozási környezet folytán megengedett-e a különleges jogrendi szabályozás körében a kiterjesztés, vagy pedig a honvédelmi törvény és a Vbő. felhatalmazási rendszerének felülvizsgálatával kell megteremteni a keretrendszer meghatározásának lehetőségét, éppen a béke időszaki és válságkezelési felhatalmazások körében. A konkrét javaslatok számbavétele előtt ugyanakkor nem mellőzhető a feladatokra vonatkozó, meglévő keretrendszer elemzése.

⁸ „76. § (1) A Kormány rendeletben az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén elrendelheti

a) egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását,
b) az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését,
c) az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását,
d) az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozását,
e) egyes - az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó esemény jellegével összefüggő - intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozását,
f) a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítés-korlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását,
g) az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása tekintetében a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevételét,
h) a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazását,
i) az a-h) pontban nem szereplő egyéb, törvényben meghatározott, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő - alapjogot nem korlátozó - intézkedés bevezetését.
(2) A Kormány az (1) bekezdésben meghatározott hatáskörében kizárólag
a) az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő, és
b) az összehangolt védelmi tevékenység ellátásához elengedhetetlenül szükséges mértékű, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.”

2. Az egységesítés további lehetséges szegmensei

A védelmi és biztonsági reform részeként 2022. november 1-jén hatályba lépett új honvédelmi törvény önmagában a korábbi felhasználás fogalmának a közreműködés-fogalom kiterjesztett értelmezési tartományba vonásával élt az alaptörvényi deregulációk adta lehetőséggel.

További egységesítési elemet tartalmazott a feladatrendszer megfogalmazási felülvizsgálatát követően a honvédelmi törvény 60. és 62. §-ának beiktatása, amely a törvény indokolásában is kiemelt módon⁹ a közreműködői feladatok teljes körének bevonására törekedett.

Ennek során a 60. § valamennyi közreműködői feladat esetében egységesítette a katonai függelmi rendszerben, saját parancsnokok vezetésével történő végrehajtás követelménye mellett a cél, időtartam, a kirendelt erők feladatai, létszámának és eszközeinek, a fegyverzet, továbbá a földrajzilag körülírt (műveleti) terület rögzítését azzal, hogy a (2) bekezdés a 200 fős létszámkorlát és huszonegy napos időtartam szerinti hatáskör-megosztást megtartotta a Honvéd Vezérkar főnöke és a honvédelmi miniszter között, 3000 fő feletti érintettség esetén huszonnégy órán belüli országgyűlési bizottsági tájékoztatási kötelezettség mellett.

A katasztrófa következményeinek haladéktalan kezelése érdekében 100 fős azonnali közreműködési igény esetén (az indokolásban az árvízvédelmi feladatokat kiemelve) a (3) bekezdés fenntartotta a privilegizált helyi együttműködés lehetőségét feltételekkel, a (4) – (6) bekezdés pedig további feladat-specifikus eljárásrendet rögzített a migrációhoz kötődő, a kimenekítése, valamint a veszélyhelyzeti és egészségügyi válsághelyzeti tevékenységgel összefüggésben, utóbbi körben a kitelepítési célterületre is kiterjedő hatállyal.

A 62. § ehhez képest a fegyverhasználatot megengedő közreműködési feladatok egységesítését szolgálja a fegyverhasználat kötelezettségének kizárásával és egyes nem halálos eszközök fegyverhasználati körből kizárásával, valamint a helyettesítő kényszerítő eszköz-használat megengedésével az emberélet kioltására irányuló célzat általános kizárása mellett.

A feladatrendszer vonatkozásában ugyanakkor a honvédelmi törvény felhatalmazó rendelkezése fenntartotta a differenciálást, összesen öt 59. § szerinti feladat-elemhez kapcsolódva,¹⁰ azonban a közreműködési körből csak az egészségügyi válságkezelést érintve.

A Hvt. vhr. ennek következtében a közreműködési egységesítési törekvést csak részlegesen képezhette le: a 2. § (2) bekezdés b) pontja a honvédelmi miniszter esetében, a Honvéd Vezérkar főnöke esetében pedig a 7. § (1) bekezdés 5. pontja, valamint a 6. § (1) bekezdés d) pontja tartalmazza a közreműködői feladatok engedélyezéséhez, illetve ezek végrehajtásához kapcsolatos

⁹ „60. § (...) E közreműködői feladatok körébe tartoznak:

– fegyverhasználatot megengedő módon a tömeges bevándorlással összefüggő válsághelyzetekhez, a bajba jutott állampolgárok hazatelepítésével, kimentésével, a szükségállapotú vagy összehangolt védelmi tevékenység során megvalósított közrendet és közbiztonságot elősegítő feladatok, valamint az egészségügyi válságkezeléssel kapcsolatos feladatok,

– fegyverhasználatot meg nem engedő feladatokként ezen túl a további katasztrófavédelmi, speciális szakértelmet és eszközöket igénylő feladatok, egyes létfontosságú rendszerelemek működtetésének elősegítése, egyes nemzetközi kezeleti tevékenységek, valamint a fegyveres összeütközésekkel összefüggő polgári védelmi feladatok ellátása során történő együttműködés.”

„62. § A javaslat több olyan feladatot határoz meg a Honvédség számára, amelyben más szervek mellett fegyverhasználati joggal működik közre. A javaslat egységesen határozza meg a közreműködés szabályait.”

Indokolások Tára 7. szám A Magyar Közlöny Melléklete 2022. január 5., 191-192.

¹⁰ 110. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg

9. a Honvédség által védendő létesítmények, valamint a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények őrzésére vonatkozó szabályokat,

11. a tűzszerezeti mentesítési feladatok ellátásával összefüggő szabályokat,

16. a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra történő felkészítés követelményeit,

17. az e törvényben meghatározott kibertér műveleti feladatok további szabályait,

24. a Honvédség egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatokban történő közreműködésének tartalmát...”

általánosított feladatköröket. A X. fejezet ugyanakkor csak a Honvédség egészségügyi válsághelyzettel összefüggő feladatokban történő közreműködésével kapcsolatban volt kiadható, az egyéb közreműködői feladatok nem voltak érinthetők.

A Hvt. vhr. 40. § így rögzítette a honvédelmi törvény 59. § (1) bekezdés m) pontja szerinti egészségügyi válsághelyzeti közreműködés elemeiként

- az egészségügyi válságkezelést elősegítő rendvédelmi intézkedések körében önállóan, vagy együttműködésben is, az elrendelési rendet is rögzítve
 - a kijelölt létesítmények őrzés-védelmét,
 - a részvételt a védelmi intézkedések ellenőrzésében, valamint
 - önálló elemként a közterületi járőrszolgálatot; valamint
- a honvédségi egészségügyi válsághelyzeti kapacitások bevonhatóságát a fennálló feladatok biztosításának elsődlegességével, de a szigorított jogállási szabályok érvényesítése mellett.

A felsorolás az egészségügyi válságkezelés szempontjából a korábbi tapasztalatok alapján teljesnek tekinthető, bár a létesítmény őrzésvédelmi lista kiegészítése voltaképpen felesleges, az az eredeti 110. § 9. pont szerinti felhatalmazás alapján, módosítással leágaztatható lenne. Jelentősége szempontjából a közterületi járőrszolgálat megengedettsége kiemelkedő, azonban ennek szükségessége a migrációs feladatok esetében, valamint az összehangolt védelmi tevékenység esetében szintén felmerülhetne, utóbbi azonban már a Vbő. 76. § (1) bekezdése szerinti intézkedési katalógus illesztését is szükségessé teheti.

A Magyar Honvédség veszélyhelyzeti működési rendjéről szóló 240/2023. (VI. 20.) Korm. rendelet ehhez képest újabb belső törésvonalat emelt a rendszerbe a különös szolgálati rend elrendelési lehetősége szempontjából, kiképzési és feladat-ellátási szempontból egyaránt, részlegesen beemelve a közreműködési tevékenységek elemeit.¹¹ Mindez táblázatunk elemeit a következő részeiben érintette:

¹¹ „5. § (1) Az 1. § szerinti cél érdekében a szolgálatteljesítési idő a Hjt. rendelkezéseitől eltérően olyan módon osztható be, amely során a honvédségi szervezet állományának tagja a Honvéd Vezérkar főnöke (...) által parancsban megállapítottak szerint teljesít szolgálatot.

(2) A HVKF parancsban az (1) bekezdés szerinti szolgálati rend bevezetését rendelheti el (...)

f) a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (...) 59. § (1) bekezdés a), c)–m) pontja¹¹, valamint a Hvt. 59. § (2) bekezdés c), f)–j) pontja¹¹ szerinti feladatokban való részvétel időtartamára.”

	Fegyverhasználati joggal ellátható közreműködés	Fegyverhasználati jog nélkül ellátandó közreműködés
1	j) <i>közreműködés</i> - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, a kimenekítés végrehajtásában,	c) <i>közreműködés</i> a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerelemek működtetésében, e) <i>közreműködés</i> a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában és a kegyeleti tevékenységben,
2	k) <i>közreműködés</i> egyes szükségállapoti feladatokban, i) <i>közreműködés</i> a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején az államhatár őrzésében, az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában, valamint az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmények elhárításában,	j) <i>közreműködés</i> - a hatályos nemzetközi normák betartásával - a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokban.
3	l) <i>közreműködés</i> a Vbő. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban, különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető fenyegetések kezelése és az összehangolt védelmi tevékenység során,	h) a Vbő. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása,
4	m) <i>közreműködés</i> a Kormány döntése alapján a <i>veszélyhelyzettel</i> , valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti <i>egészségügyi válsághelyzettel</i> (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) kapcsolatos feladatokban.	a) <i>közreműködés</i> az (1) bekezdés m) pontjába nem tartozó, <i>katasztrófavédelemmel összefüggő további feladatok</i> végrehajtásában, b) <i>közreműködés</i> a katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő feladatokban,

2. Táblázat: a Hvt. 59. § szerinti közreműködési típusú feladatok veszélyhelyzetben a különös szolgálatteljesítési rend elrendelésének lehetősége szempontjából módosított csoportosítása

3. Következtetések és javaslatok

Az új honvédelmi törvény szerinti feladatrendszer közreműködési fókuszú elemzésének a konklúziójaként három javaslat-csomag mérlegelése javasolható:

- 1) indokolt az 59. § szerinti feladatrendszer ismételt felülvizsgálata
 - A. az egymással átfedésben lévő, speciális szakértelmet és eszközöket igénylő feladatok (a (2) bekezdés b) és h) pontok) összevonhatósága, illetve
 - B. a közreműködési terminológia indokoltságának vizsgálata eseteiben
 - a. beemelhetőség: (2) bekezdés h) pont,
 - b. esetleges kiváltás: kimenekítés, (1) bekezdés j) pont;

- 2) célszerű kibővített kormányrendeleti felhatalmazást adni
 - C. a nyitott megfogalmazású, de nem különleges jogrendi szabályozáshoz kötődő feladatok kormányrendeleti meghatározására, kibővítve a 110. § (1) bekezdés 24. pontját,
 - D. a körbe azon rendészeti közreműködési feladatokat is bevonva, amelyek béke idejű felkészítés hiányában „éles helyzetben” kivitelezhetetlenek;
- 3) kormányrendeleti szinten pedig javasolt továbbra is érvényesíteni a honvédelmi törvény 60. és 62. §-ai szerinti egységesítési szemléletmódot.

E javaslat-csomag megfontolása mellet, túllépve a jelen tanulmány fókuszán, önálló vizsgálat lenne indokolt az Alaptörvény tizedik módosítására tekintettel a különleges jogrend és a béke időszaki válságkezelés közötti küszöb átértékelődésének a honvédségi feladatrendszerre gyakorolt, illetve az összehangolt védelmi tevékenység rendészeti és honvédelmi fókusza és intézményei közötti finomhangolás szükségessége vonatkozásában.

Utóbbi szempontból ugyanis különösen az egyéb katasztrófavédelmi közreműködési feladatok veszélyhelyzeti diszpreferálása tűnik az ukrán konfliktus szempontjából védhető, de hosszabb távon, például akut árvízvédelmi okból felülvizsgálatra szoruló, és mindenképpen az egységesítési tendenciának ellenható szabályozási megoldásnak.

A NEMZETI ELLENÁLLÓ KÉPESSÉG HAZAI FEJLESZTÉSÉNEK PERSPEKTÍVÁI

A nemzeti ellenálló képesség kérdése nem meglepő módon évek óta a védelmi és biztonsági területtel foglalkozók vizsgálatainak homlokterében van.¹ A reziliencia egy nagyobb szerepet kap az országok védekezésre való felkészülésében, ahogy arra a legutóbbi NATO csúcs is rámutatott.²

A Washingtonban megfogalmazott deklaráció szerint, „a nemzeti és kollektív reziliencia elengedhetetlen alapja a hiteles elrettentésnek és védekezésnek, valamint a Szövetség alapvető feladatainak 360 fokos megközelítésben történő hatékony teljesítésének. A reziliencia nemzeti felelősség és kollektív kötelezettségvállalás, amely a Washingtoni Szerződés 3. cikkében gyökerezik. Az elrettentésre és védelemre való nemzeti és szövetségi szintű felkészültség erősítése teljes kormányzati megközelítést, állami és polgári együttműködést és társadalmi ellenállóképességi megfontolásokat igényel.”

Döntés született arról is, hogy a szövetség épít a nemzeti ellenálló képesség erősítésére irányuló folyamatos erőfeszítésekre, a polgári veszélyhelyzeti tervezést integrálják a nemzeti és kollektív védelmi tervezésbe béke, válság és konfliktus idején, valamint fokozni fogják az együttműködést a reziliencia növelése érdekében a partnerekkel, különösen az Európai Unióval.

Számos olyan kérdés van, amelyet a háttérbeszélgetések során is sikerült beazonosítani, amely szerint fejleszteni szükséges ezeket a képességeket annak érdekében hogy az összetett kihívásokra megfelelő választ lehessen adni. A nemzeti ellenállóképesség hét alapkövetelményét³ a NATO már számos esetben deklarálta, illetve erősítette meg⁴ és következetesen szorgalmazza ezek nemzeti szintű építését, fejlesztését.

1. A kormányzati szolgáltatások folytonossága fejlesztésének perspektívája

A kormányzati szolgáltatások folytonossága kapcsán nem feltétlenül magára a kormányra és a kormányzásra, hanem a teljes igazgatási rendszer működésére kell gondolnunk, így a fejlesztés lehetséges spektruma is meglehetősen széles.

¹ Lásd például: ETL Alex: *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*; Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.; KÁDÁR Pál: A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések; In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 23. Budapest-Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2021.; FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információk korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/18.; KASSAI Károly: Az ellenálló képességre (resilience) vonatkozó nato, eu általános követelmények fontosabb megjelenéseinek áttekintése; *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper* 2023/8.; SZENES Zoltán: A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon; *Hadtudomány* 2021/4.; KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modellje. *Honvédségi Szemle* 2020/4., 24–48.

² NATO Washington Summit Declaration 2024; https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

³ Ezek: a kormány és a kritikus kormányzati szolgáltatások garantált folytonossága, az energiaellátó rendszer ellenálló képessége, képesség a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelésére, ellenálló képesség az élelmiszer- és vízkészletek biztosítása kapcsán, tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége, a polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége, a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége

⁴ Ezek közül talán a NATO Warsaw Summit Communiqué volt a leghangsúlyosabb. *NATO - Official text: Warsaw Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government* (2016), 09-Jul.-2016

Annak érdekében azonban, hogy az igazgatás rendszere folyamatosan működni legyen képes, számos követelménynek kell érvényesülnie. Szükséges a szabályozott működési rend kialakítása, vezetési centrumok, ágazati és központi eseménykezelő/krisiskezelő központok létesítése és folyamatos összehangolt működtetése. A válságkezelés beavatkozási pontjai eddig jellemzően főként ágazati szinten jelentek meg. A huszonegyedik század összetett kihívásai azt követelik meg, hogy egyre inkább integráltan és valamennyi kapcsolódó kérdést figyelembe venni képes rendszereket építsünk ki. Az összetett kihívások korában és a felgyorsult eseménysorozatokra figyelemmel óriási jelentősége van a gyors reagálásnak, ezért szükséges egy naprakész és kiterjedt információs bázis folyamatos rendelkezésre állása, az ezek kezelésére képes központok technikai feltételeinek kialakítása annak érdekében, hogy szükség esetén a döntéshozó azonnali beavatkozásra legyen képes.⁵

Nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy mindezeknek a létesítményeknek a működése nem pusztán technikai kérdés, nagyon komoly eljárási, illetve jogi garanciarendszer és felkészítés szükséges mögé. Amennyiben ezek nem állnak rendelkezésre, akkor vagy adatkezelési problémákkal, vagy olyan fajta információ-tömeggel szembesülnek a védekezésben közreműködők, amelynek a kezelése az eljárások nem megfelelő kidolgozottsága miatt lehetetlenné válik és éppen a szándékolttal ellentétes hatást, azaz elnehezült döntéshozatali folyamatot eredményez.

A nemzeti ellenálló képesség első kritériumával kapcsolatosan, megítélésünk szerint, a hazai összkormányzati eseménykezelő képesség fejlesztése esszenciális kérdés. Jelenleg ágazatonként elkülönült képességekkel rendelkezik az ország, az egyes minisztériumoknak, a katasztrófavédelemnek, a rendőrségnek, a terrorelhárító központnak, a további rendvédelmi szerveknek, a Magyar Honvédségnek vagy a mentőszolgálatnak, de akár a vízügyi vagy közlekedési ágazatnak és így tovább, mind-mind önálló a vezetési és irányítási struktúrája, amely igaz a beavatkozás szintjén születő döntésekre is. Adott esetben egy bekövetkező krízisnél ezeknek a szervezeteknek a bázisán alakulna meg egy olyan, összkormányzati szintű beavatkozásra korlátozottan alkalmas törzs, amely segítheti a védekezés koordinációját. Mindemellett el kell mondani, hogy az ilyen fajta ad hoc megoldások nem szolgálják a stabil működést, a résztvevők fluktuációja önmagában magas kockázatot rejt, rendkívüli módon megnehezíti a felkészülést és a humán erőforrás felkészítését, többnyire a pillanatnyi beavatkozásra alkalmasak, nem rendszerszerű megoldásokat keresnek. A irányítási rendszer átalakulása, módosulása egy krízis esetén ráadásul időkétsédelmet is eredményez és valószínűsíthetően a végrehajtásban ágazati túlsúly is érvényesül, amely nem feltétlenül teszi lehetővé az optimális beavatkozást. Gondoljunk csak a COVID19 válságra, ami egy egészségügyi típusú válságnak indult, mégis a nap végén pénzügyi, gazdasági, közigazgatási, oktatási, hatósági jogalkalmazást érintő és egyéb olyan kérdéseket is szükséges volt kezelni, amelyek összefüggése az egészségügyi ágazattal meglehetősen távoli⁶. Amennyiben ezeket külön vezetési struktúrában vagy beavatkozási pontokon keresztül fogjuk meg, óhatatlanul szembesülni fogunk a döntéshozatal lelassulásával, amely miatt olyan egyeztetési fórumokat kell működtetni az ágazatok között, amelyeknek a működése nem begyakorolt, eshetőleges, adhoc

⁵ Hasonló megfontolások mentén működik például uniós szinten az EEAS Crisis Response Centre (https://www.eeas.europa.eu/eeas/eeas-crisis-response-centre_en) vagy az Egyesült Államokban a Federal Emergency Management Agency (FEMA.gov), illetve Belgiumban a National Crises Center (<https://crisiscenter.be/en>).

⁶ Lásd például a *koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről* szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet, a *veszélyhelyzet idején a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni adó-visszaigénylésről* szóló 95/2024. (V. 3.) Korm. rendelet, a *közszolgálati jogviszonyt érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról* szóló 56/2024. (III. 12.) Korm. rendelet, vagy a *az egyes köznevelési intézmények veszélyhelyzeti működési rendjéről* szóló 367/2023. (VIII. 3.) Korm. rendelet rendelkezéseit

jellegű, következésképpen nem erősíti a gyors és határozott beavatkozást, amely éppen a krízis időszakában kifejezetten kiemelten hangsúlyos kérdés.

Úgy vélem, hogy a kormányzás folytonossága kapcsán annak érdekében hogy a kormányzati szolgáltatások – legyen szó bármiről is – biztosíthatóak legyenek, feltétlenül szükséges egy központi válságkezelő szerv létrehozatala. Ilyen szervekre nemzetközi példákat is találhatunk szép számmal – igaz ezek képességei és irányítási rendszerei jelentős eltérést mutatnak –, a világtendencia azt mutatja, hogy ezeket nem lehet nélkülözni.

Az önálló kríziskezelő központok megalakításán túl lényeges kérdés a döntéshozatali eljárások kidolgozása a különféle krízishelyzetekre. A megváltozott biztonsági környezetre figyelemmel, alaposan át kell gondolni a helyettesítések rendjét az ehhez kapcsolódó közjogi felhatalmazások megfelelőségét annak érdekében, hogy szükség esetén a megfelelő szintű döntés időben rendelkezésre állhasson. Az egyes eljárások ráadásul sok esetben eltérő megközelítést követelnek, nem lehetséges ugyanazokat az utakat bejárni egy katasztrófa helyzetben, mint egy kiber támadásnál, vagy egy szövetséges műveleti közreműködés érdekében.

A fentiekén túl, ki kell alakítani a kríziskezelő központok megfelelő védettségét is. Ma már nem kell feltétlenül közvetlen katonai jelenlét egy fizikai térben bekövetkező támadáshoz, az automatizált, távvezérelt rendszerek alkalmazása prognosztizálható, ráadásul az informatikai rendszerek biztonsága is a felértékelődött. Lényegében az utóbbiak bizonyításával a teljes védekezési rendszer hatástalanító.

Kormányzati védett létesítmények valamennyi országban léteznek, de ezek zöme a hidegháború időszakában került kialakításra. Ennek megfelelően a magas fizikai védettség biztosítható, működési támogatásuk azonban ma már eltérő eszközrendszert követel meg. Felértékelődik a kommunikációs képességeknek a kérdése és az infokommunikációs védettség, amely mellett a döntéshozatalt felgyorsítani képes, mesterséges intelligencián alapuló alkalmazások előretörése is prognosztizálható.

Fontosnak tartom azt is, hogy a védekezési rendszer ne kizárólagosan kormányzati elemekből álljon, érvényesüljön a „whole of society” megközelítés. Biztosítani kell a lakossággal való kapcsolattartást, a nemzetgazdaság védekezéséhez szükséges szereplőihez való linkeket. Szükség van a fenyegetésekkel összefüggő ellenálló képesség fejlesztése érdekében felkészítési programokra, érzékenyítésre és adott esetben célszerű az állampolgárok módszertanilag támogatott, saját személyes öngondoskodására alapozni a felkészülés egyes elemeit, ahogy ezt mondjuk Dániában, Németországban vagy Ausztriában már többféle kiadvánnyal, polgári védelmi felkészüléssel biztosították⁷.

A kormányzás folytonosságának fenntartását segítheti olyan képességek kiépítése is, amelyek alkalmasak arra, hogy a hibrid fenyegetéseket időben detektálják, adott esetben előre jelezzék és az egymástól független eseményeket képesek legyenek olyan módon értékelni, ami lehetővé teszi ezek összefüggéseinek, kockázatainak időben történő felismerését. E vonatkozásban a hazai perspektíva egyértelműen az információs/fúziós központok képességfejlesztése, illetve az eseménykezelést végző szervezetekkel való együttműködés erősítése.

⁷ Lásd: Háborúra készül Dánia; *Híradó* 2024/06/18 ; <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/06/18/haborura-keszul-keszul-dania-felszolitottak-a-lakossagot-hogy-szerezzenek-be-jodtablettat-es-nem-romlando-elelmiszereket>; az Osztrák Belügyminisztérium polgári védelmi honlapján elérhető útmutatók: Guidebooks and Download (bmi.gv.at); a német Szövetségi Lakosságvédelmi és Katasztrófa-segítségnyújtási Hivatal (BBK) tájékoztatói: BMI - The Federal Office for Civil Protection and Disaster Assistance (bund.de) a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság tájékoztató kiadványainak elérhetősége: <https://www.katasztrofavedelem.hu/47/katasztrofatiptusok-magatartasi-szabalyok>

2. Az energiaellátó rendszer ellenálló képességének perspektívái

Az energiaellátó rendszer ellenálló képessége kapcsán a kulcskérdés a diverzifikáció. Minél több forrásból kell képesnek lennie az országnak biztosítani a szükséges energiát ideértve a megújuló energiaforrásokat, az atomenergiát, illetve a hagyományos fosszilis energiákat is. Hazánk földrajzi elhelyezkedéséből adódóan és a rendelkezésre álló infrastrukturális elemek sajátosságai miatt, ma a kőolaj- és a földgáz ellátás elsődlegesen keleti irányból biztosítható. Ezek kapcsán a szomorú realitás az, hogy minimálisan középtávon jelentős mértékben ki vagyunk szolgáltatva mind az orosz szerződéses partnernek, mind pedig a transzfert biztosító ukrán szolgáltatóknak is. A magyar kőolaj import ~60 %-a orosz forrásból érkezik.⁸ Ezek kezelésén mindenképpen dolgozni kell, lehetőség szerint a déli, illetve dél nyugati irányokat alternatívaként⁹ használva. További kitörési pont lehet az energiakosár összetételének megváltoztatása, a fosszilis energiahordozók arányának csökkentése, amely rövidtávon szintén nem megoldható.

Az ellenálló képességet más megközelítésből vizsgálva, az energia ellátórendszerek működési hatékonyságát növelheti a kritikus infrastruktúrák megfelelő módon történő beazonosítása, az ehhez kapcsolt védelmi intézkedések kidolgozása. Ebben a vonatkozásban érdemes figyelemmel lenni az Európai Unióban elfogadott szabályokra¹⁰ is, ugyanakkor szükséges biztosítani, hogy az uniós szabályozás ne akadályozza a nemzeti érdekek érvényesülését a szupranacionális szempont ne írja felül automatikusan a hazai működő megoldásokat. A 2024 őszén hatályba lépő CER irányelv hazai implementációja meghatározó jelentőségű lesz, ennek szakmai részleteiről azonban a cikk írásakor még nem áll rendelkezésre bővebb információ.

Lényeges szempont, hogy a különféle kritikus szervezetekre és az ehhez kapcsolódó infrastruktúrákra vonatkozó védelmi tervek alkalmasak legyenek a polgári és a katonai együttműködést érintő kérdések tisztázására is. A hazai megközelítés jellemzője, hogy elsődlegesen katasztrófavédelmi kérdésként kezeli a terület kihívásait, holott ezek működési zavara lényegesen túlmutat a katasztrófavédelmi összefüggéseken. Mindezekhez kapcsolódóan szükségesnek tartom Nagyszabású polgári katonai együttműködési gyakorlatok megszervezését az esetleges hiányterületek beazonosítása érdekében is.

Az ország lehetőségeihez mérten szükség van az energia ellátási láncok biztonságának fokozására, a készletképzés kérdésének ismételt napirendre tűzésére is. Ma az európai uniós tagállamokban elsődlegesen az uniós szabályok kapcsolódásaira figyelemmel érvényesülnek a nemzeti előírások. A készletek rendelkezésre állása kapcsán be kell látnunk, hogy a közvetlen közelünkben zajló háború ezeknek a béke szabályoknak az újraértékelését teszi szükségessé. Nem elhanyagolható az a tényező, hogy amennyiben jelentős katonai műveletekre kerülne sor az

⁸ Ukrajna 2024. június végén leállította a Barátság-II. kőolajvezetéken a Magyarország irányába továbbítandó orosz kőolaj szállítást; Ukrajna a békepártiakat zsarolja az olajszállítás leállításával (kormany.hu); <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240718/varatlanul-blokkoltak-az-ukranok-magyarorszag-olajimportjanak-nagy-reszet-699149>

MÉSZÁROS Kinga: A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői; biztonságpolitika.hu; 2023/07/06 A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői - Biztonságpolitika (biztonsagpolitika.hu).

⁹ 1978 óta működik az Adria kőolajvezeték, illetve 2023-ban döntés született egy szerb-magyar kőolajvezeték létesítéséről is. Új kőolajvezeték épül Magyarország és Szerbia között (kormany.hu)

¹⁰ Lásd pl.: Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2557 Irányelve a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (CER irányelv); Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2555 Irányelve (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv); Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2554 Rendelete a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 909/2014/EU és az (EU) 2016/1011 rendelet módosításáról (DORA)

országban – akár csak a befogadó nemzeti támogatáshoz kapcsolható csapatmozgások érdekében – a térség üzemanyag felhasználása ugrásszerűen megnövekszik és a ma még 90 napos hazai átlagfogyasztásnak megfelelő tartalékok néhány hét alatt kifogynak, pótlásuk csak jelentős költséggel és hosszabb idő alatt lehetséges. Az ilyenfajta ugrásszerű terhelésre az európai uniós előírások sincsenek felkészülve. Az üzemanyaghiány, a fogyasztáskorlátozási kényszer ilyen vonatkozásban lakosság ellátási problémákat is eredményezhet, amelynek további hatása a védelmi műveletekkel összefüggő társadalmi támogatottság elvesztése, végső soron a védekezés ellehetetlenülése. Mindezeket mindenképpen meg kell akadályozni, erre vonatkozólag szükséges az ellátási láncok kapacitásainak és tartalékjainak újraértékelése. Ebben a folyamatban a piaci szereplőknek is maximálisan részt kell venniük, az állami készletekből ezek az igények nem kielégíthetők¹¹.

3. Tömegek ellenőrizetlen mozgása

A tömegek ellenőrizetlen mozgása¹² szintén meghatározó eleme az ellenálló képességnek, amelynek közvetlen védelmi és biztonsági összefüggései is vannak. A tömegek ellenőrizetlen mozgásának belbiztonsági következményei kritikus eredményt hozhatnak, az ország területén váratlanul nem katonai fegyveres csoportok jelenhetnek meg, növekszik az esetleges diverziós tevékenységek valószínűsége és a terrorfenyegetettség, valamint a szuverenitást érintő befolyásolási műveletek is erősödhetnek ezáltal.

A tömegek ellenőrizetlen mozgásával összefüggésben lényeges feladat a felkészülés. A beérkező tömegek mozgásának lehetséges útvonalait tervezni szükséges, meg kell határozni a várható közlekedési folyosókat és a humanitárius befogadási pontokat, rendezni szükséges az egyéb elhelyezési és ellátási kérdéseket, illetve a kapcsolódó idegenrendészeti eljárások feltételrendszerét. Mindezt úgy, hogy az adott esetben a szükséges katonai mozgásokat ne akadályozza a polgári személyek nagy tömegben történő mozgása. Az utak leterheltségét koordinálni kell, megfelelő közlekedési folyosók tervezésével és az ehhez kapcsolódó belbiztonsági rendészeti tevékenység összehangolásával szavatolni kell a hazai polgári lakosság ellátásának folyamatosságát, a közrend fenntartását – a védelmi műveletek ellátásának elsőbbsége mellett.

A 2015-ös illegális bevándorlási hullám, illetve a 2022 óta folyamatban lévő orosz-ukrán háború tapasztalatai megfelelő alapot biztosítanak a fentiek tervezésére, azonban kiemelt figyelmet kell fordítani a katonai műveletekkel összefüggő csapat mozgásokkal való összhang megteremtésére és a kapcsolódó gyakorlatok megszervezésére. Valószínűsíthetően a feladat a rendvédelmi szervek részére olyan mértékű fokozott terhelést jelent, hogy már a tervezés során érdemes figyelembe venni más rendszetben közreműködő szervezetek és a lakosság bevonásának lehetőségét is. Itt is ki kell emelnünk, hogy a feladat ellátására adott esetben hosszabb időn keresztül is képesnek kell lennie a rendvédelmi szerveknek, az egészségügyi rendszernek és a honvédelmi ágazatnak, nem elégséges a „most sikerült” hozzáállás.

¹¹ A biztonsági kőolaj és kőolajtermék készletek szintje nagyjából megegyezik a 25 évvel ezelőtti adattal (~1400 kt), miközben a fogyasztás jelentősen megnövekedett. A földgáz vonatkozásában a helyzet kedvezőbbnek mondható (~1200 Mm³), <https://www.husa.hu/biztonsagi-keszletek/>

¹² A NATO szakmai célkitűzései szerint a lakosság 2%-át meghaladó mértékű tömeg kezelésének képessége az elvárt.

4. Az élelmiszer- és a vízellátás biztosításának folytonossága

Ezen a területen számos párhuzamot találhatunk általában az ellátórendszerek folyamatos működésének biztosításával. Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az élelmiszer és a vízkészletek biztosítása milyen kiemelkedő jelentőségű. A védelmi műveletekben különösen nehéz ezeknek a megvalósítása arra figyelemmel, hogy az élelmiszerek jelentős része romlékony, ezért nagy mennyiségű készletek felhalmozása nem lehetséges, illetve amennyiben a mezőgazdasági termelés bármilyen okból az ország területén megszakad vagy az ellátási rendszerhez tartozó utánpótlási útvonalak vonatkozásában lép fel akadályozó tényező, kifejezetten kritikus helyzetek alakulhatnak ki. Mindezekre figyelemmel a tartós élelmiszer készletek felhalmozása sem elkerülhető, míg a romlékonyabb élelmiszerek vonatkozásában a mindennapi ellátási láncok kapacitásaira lehet csak támaszkodni. Nyilvánvalóan a tartós élelmiszerek vonatkozásában nem országos méretű, több hónapra elegendő készletekre kell gondolni, de mindenképpen szükséges egy olyan fajta ellátásbiztonságot szavatolni, ami túlmutat a kereskedelmi láncok és élelmiszerkereskedők napi működésén és raktárkészletein, hiszen ezek a piaci szereplők profit-optimalizálására törekkenek, nem tartanak fenn felesleges készleteket, működésüket a folyamatos beszállítás és értékesítés jellemzi. Perspektivikusan érdemes kimunkálni egy olyan támogatási rendszert, amely a piaci szereplőket érdekeltté teszi a védelmi felkészülésben történő közreműködésre. Mindezek jogi alapjait a gazdaságmozgósítási szerződések, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek rendszere¹³ biztosíthatja, de a jogintézmény fejlesztése a támogatási elemek volumene és a versenypiaci összefüggések, akadályok tisztázása vonatkozásában szükségszerű.

Az élelmiszer és a vízellátás is egy olyan kérdéskör, ahol a nem állami szereplők jelentősége kiemelten érvényesül. Szükséges arról való gondolkodás, hogy akár szerződésekkel, akár az ellátórendszerek működésének folyamatos monitorozásával mindig legyen arra vonatkozólag terv és átgondolt cselekvési metódus, hogy hogyan lehet válsághelyzetben ezeket az erőforrásokat megfelelően mozgósítani, szükség esetén állami beavatkozással újra elosztani. A tervezés során külön figyelemmel kell lenni arra, hogy nem csupán a lakosság ellátását kell megszervezni, az élelmiszer és a vízkészletek éppoly fontosak a hazánk területére érkező vagy azon átvonuló szövetséges erők vagy a fegyveres konfliktus elől menekülő külföldiek számára. Ez a műveletek jellegétől függően nagyságrendileg több tízezres, de akár százezres létszámot is jelenthet egy időben, azaz a fogyasztás megnövekedése nem elkerülhető.

Ki kell emelnünk azt is, hogy pontosan a fentiekre figyelemmel, ma már az élelmiszer és a vízellátást biztosító infrastruktúra nyilvánvalóan „puha” célpontként jelentkezik egy fegyveres összeütközésben, így ezeknek a fizikai biztonságát is a jelenleginél erőteljesebben szavatolni kell valamilyen módon. A tárolóhelyek fizikai védelmét, az ehhez való hozzáférést, a megközelíthetőséget szintén meg kell oldani, ugyanakkor gondoskodni kell arról, hogy az ott elhelyezett élelmiszer és ivóvíz ne fertőződhessen ártó szándékú emberi beavatkozás útján sem és ne válhasson esetleges szabotázs cselekmény prédájává.

Ahogy a fenti pontoknál is itt is ki kell emelni a tervezés és az előzetes felkészülés fontosságát, amelyre a védelmi és biztonsági igazgatás szerveire kiemelt felelősség hárul.

5. Tömeges sérülések kezelésének képessége

A szövetség általános ajánlása szerint egy ország minimálisan 1 000 fő egyidejű sérülésének ellátását kell hogy biztosítsa mint extrém terhelést. Nemcsak hazai jelenség, hogy az egészségügyi

¹³ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 14-18. §, 34. §;

intézmények szakemberhiánnyal (és nem csak orvosi, hanem szakápolói és egyéb támogató tevékenységet végző, akár műszaki szakemberhiánnyal) küzdenek, amely különösen kritikussá válhat egy válsághelyzet kezelése során. Erre figyelemmel a megfelelő felkészültségű szakembergárdát már békében biztosítani kell. A szabályozás eszközeivel gondoskodni kell arról, hogy ezek az emberek a hadkötelezettség bevezetése esetén is folytathassák az egészségügyi szaktevékenységüket.

Lényegesen elem, hogy a konkrét kórházi ellátáshoz álljanak rendelkezésre a megfelelő sérült- és betegszállítási kapacitások, orvosi műszerek, gyógyszer- és vérkészítmények, segédeszközök is. Ez nem közvetlen kórházi képesség, azonban egy ilyen méretű egészségügyi válság szituációban ezeknek az elemnek a jelentősége megnövekedik, biztosításuk jelentős koordinációt igényel az ellátásban érintett intézmények között is.

Ugyancsak fontos, hogy a megnövekedett terhelés megnövekedett anyagfelhasználással és a speciális egészségügyi beavatkozásokhoz szükséges eszközök magasabb amortizációjával jár, erre figyelemmel a megfelelően tervezett készletképzés kérdése itt sem megkerülhető.

Látni kell azt is, hogy krízishelyzetben az egészségügy képességei az egyik legszűkebb keresztmetszetet képezik. Amennyiben e rendszer szélsőséges túlterhelésére és működési zavarára kerül sor, a védekezés is ellehetetlenülhet, a lakosság illetve a védekezésben közreműködők könnyen demoralizálódhatnak, amely végső során a politikai szintű döntéshozatalra is befolyást gyakorol.

6. Polgári kommunikáció működésének folytonossága

Ez a terület azért kap kiemelt jelentőséget, mert a műveleti kommunikáción túl az állami szervekkel való kapcsolattartás, a lakossággal való kapcsolattartás, a tájékoztatás, a riasztás és az értesítés rendszere nagyon sok esetben a polgári kommunikációs infrastruktúra igénybevételével valósul meg. A katonai műveletek kapcsán is szükség lehet polgári műholdak, távközlési központok és a polgári infokommunikációs infrastruktúra további elemeinek használatára. Mindez azt jelenti, hogy ezen rendszerek védelme a válságkezelésben résztvevők elemi érdeke is. Kiemelt hangsúllyal jelentkezik a kiberbiztonsági szempontok érvényesítése és a minősített rendszerek kiépítése. Nyilvánvaló, hogy az egyes országok kommunikációs infrastruktúrája alapvetően nyílt, nem katonai célú felhasználásra tervezett, szükségképpen csak a mindennapos információbiztonságot képes szavatolni. Ez azonban azt is jelenti, hogy a védekezés hatékonysága érdekében szükséges kialakítani azokat a képességeket, amelyek egy krízishelyzetben megfelelő védettséget biztosítanak.

A szolgáltatók leterheltségénél, rendelkezésre állásánál és az átviteli sáv szélességek tervezésénél pedig megkerülhetetlen kérdés egyfajta prioritási lista felállítása is, amely biztosítja a kritikus szervezetek működését, a döntéshozatali folyamatba érintett kormányzati szereplők hozzáférését a kommunikációs infrastruktúrához és a megfelelő kapcsolattartást a válságkezelésben ténylegesen közreműködő szervezetek között. Ez azt is jelenti, hogy adott esetben a lakossági felhasználást érintő korlátozásokat kell bevezetni annak érdekében, hogy a nemzeti ellenálló képesség fenntartható legyen. Célszerű mindezeket előzetesen, már a válságmentes béke időszakban letervezni és megfelelő tájékoztatással az érintettek tudomására hozni.

7. A közlekedési rendszer ellenálló képessége

A közlekedési rendszer ellenálló képességét alapvetően az azt meghatározó és rendelkezésre álló közútvonal hálózat, vasúthálózat és a légi/vízi közlekedési útvonalak és az ezekhez kapcsolódó

szabályrendszer, valamint infrastruktúra elemek determinálják. Figyelemmel arra, hogy ezek áteresztőképessége véges, itt is kiemelt hangsúlyt kap a tervezés, a feladatok időrendiségének és prioritásának előzetes értékelése. Lényeges szempont, hogy ugyanezeket a közlekedési útvonalakat használják a lakossági ellátást biztosító szereplők és a válságkezelésben érintett szervezetek is, így a vonatkozásban menedzselni szükséges a sokszor egymásnak ellentétes érdekeket.

A rendszer ellenálló képességét célszerű mindenképpen a vasúti hálózat fejlesztésével, a szállításra rendelkezésre álló kapacitások növelésével, előzetes lebiztosításával fokozni, hiszen ez az az eszközrendszer, amely nagytömegű áru mozgatására, illetve a katonai eszközök gyors és költséghatékony mozgatására képes, de fontos szempont a közlekedési útvonalak mentén az esetlegesen előre mozgó katonai szervezetek pihenőhelyeinek vagy az ideiglenes anyagraktárak, katonai bázisok kialakításának és ezek megközelíthetőségének biztosítása is.

A közlekedési rendszer ellenálló képességét fokozhatják egyes közjogi intézkedések is. Ilyenek például az egyszerűsített határátkelés, a határnyitás eljárási szabályai, vagy a különféle útvonalkorlátozások rugalmas kezelése válsághelyzetben. Szintén segítheti az ellenálló képesség fokozását nemzetközi egyezmények megkötése a katonai feladatok ellátása érdekében mozgatott áruk és katonai szállítmányok vonatkozásában.

8. Összegzés

Látható, hogy a nemzeti ellenálló képesség valamennyi alapkövetelménye elsődlegesen nemzeti felelősségben kell, hogy megvalósuljon, de ezek az intézkedések a teljes szövetségre kihatnak mind pozitív mind negatív irányban. Amennyiben egy nemzet ellenálló képessége fokozódik, annak kedvező hatása érződik majd a védelmi műveletekben is. Amennyiben ezeket a képességeket nem sikerül megfelelő szinten tartani vagy emelni, annak a katonai műveletekre egyértelműen negatív hatásai lesznek. Valamennyi területen jól látható az ágazatok és a társadalom és a nemzetgazdaság érintett szereplőinek egymásra utaltsága, a polgári és a katonai együttműködés fontossága. Ezt az együttműködést közös gyakorlatok szervezésével és közös felkészítési programokat biztosításával lehet biztosítani. Azt is látni kell, hogy az ellenállóképesség társadalmi szintű megerősödését önmagában csak az állami szervek tevékenysége nem tudja szavatolni, szükséges a lakosság bevonása, az érzékenyítés, az öngondoskodás fontosságának propagálása és az egyéni felkészülés támogatása.

A nemzeti ellenálló képesség erősítése nem kizárólag hazai feladat, valamennyi szövetséges gondolkodásának előterében van.¹⁴ Erre figyelemmel a jövőre nézve érdemes kihasználni a nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségeket is, beazonosítani a határon átnyúló rendszerek védelmét kölcsönösen szolgáló intézkedési lehetőségeket.

9. Felhasznált források

Felhasznált jogforrások

- [1] 2021. évi XCIII. törvény *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról*
- [2] 95/2024. (V. 3.) Korm. rendelet *a veszélyhelyzet idején a mezőgazdaságban felhasznált gázolaj utáni adó-visszaigénylésről*

¹⁴ Példaként álljon itt Németország katasztrófavédelemre vonatkozó megközelítése: German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters Implementing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015–2030) – Germany’s contribution 2022–2030; Berlin, 2022; German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters (bund.de)

- [3] 56/2024. (III. 12.) Korm. rendelet a közszolgálati jogviszonyt érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról
- [4] 367/2023. (VIII. 3.) Korm. rendelet az egyes köznevelési intézmények veszélyhelyzeti működési rendjéről
- [5] 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről
- [6] Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2557 Irányelve a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (CER irányelv);
- [7] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2555 Irányelve (2022. december 14.) az Unió egész területén egységesen magas szintű kiberbiztonságot biztosító intézkedésekről, valamint a 910/2014/EU rendelet és az (EU) 2018/1972 irányelv módosításáról és az (EU) 2016/1148 irányelv hatályon kívül helyezéséről (NIS 2 irányelv);
- [8] Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2554 Rendelete a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK, a 648/2012/EU, a 600/2014/EU, a 909/2014/EU és az (EU) 2016/1011 rendelet módosításáról (DORA)

Felhasznált irodalom

- [1] ETL Alex: *A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában*; Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020.
- [2] KÁDÁR Pál: A nemzeti ellenállóképesség és a kormányzás folytonossága – rendvédelmi összefüggések; In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények 23. Budapest-Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2021.
- [3] FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2021/18.
- [4] KASSAI Károly: Az ellenálló képességre (resilience) vonatkozó nato, eu általános követelmények fontosabb megjelenéseinek áttekintése; *Military and Intelligence Cybersecurity Research Paper* 2023/8.
- [5] SZENES Zoltán: A hibrid fenyegetések elleni szakpolitika Magyarországon; *Hadtudomány* 2021/4.
- [6] KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modellje. *Honvédségi Szemle* 2020/4., 24–48.
- [7] MÉSZÁROS Kinga: *A Visegrádi Négyek főbb energiabiztonsági jellemzői*; (biztonságpolitika.hu)

További források:

- [1] NATO *Washington Summit Declaration* 2024; https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm
- [2] NATO *Warsaw Summit Communiqué* NATO - Official text: Warsaw Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government (2016), 09-Jul.-2016
- [3] Hábórára készül Dánia; *Híradó* 2024/06/18; <https://hirado.hu/kulfold/cikk/2024/06/18/haborura-keszul-keszul-dania-felszolitottak-a-lakossagot-hogy-szerezzenek-be-jodtablettat-es-nem-romlando-elelmiszereket>;
- [4] BMI - The Federal Office for Civil Protection and Disaster Assistance (bund.de)
- [5] <https://www.katasztrofavedelem.hu/47/katasztrofatisok-magatartasi-szabalyok>

- [6] *Ukrajna a békepártiakat zsarolja az olajszállítás leállításával* (kormany.hu); <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20240718/varatlanul-blokkoltak-az-ukranok-magyarorszag-olajimportjanak-nagy-reszet-699149>
- [7] *Új kőolajvezeték épül Magyarország és Szerbia között* (kormany.hu)
- [8] <https://www.husa.hu/biztonsagi-keszletek/>
- [9] *German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters Implementing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (2015–2030) – Germany’s contribution 2022–2030; Berlin, 2022; German Strategy for Strengthening Resilience to Disasters (bund.de)

FARKAS ÁDÁM

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉGEK ÖSSZEHANGOLÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALAPELVEINEK ÉRVÉNYESÜLÉSE, A SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYAI

1. Bevezetés

Az Alaptörvény kilencedik módosításával kezdetét vevő védelmi és biztonsági szabályozási reformban¹ kiemelet szerepet tölt be a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.). Ez ugyanis nem csak egységes keretbe hozott olyan korábban több törvényben tagoltan megjelenő intézményt, mint a védelmi kötelezettségek vagy a különleges jogrendre vonatkozó törvényi rendelkezések, hanem megnyitotta a lehetőségét a hazai védelmi és biztonsági szabályozás új alapokra helyezésének és a komplex biztonság hatékonyabb szavatolásának. E hatásokat, illetve annak számos aspektusát vizsgálta a hazai szakmai diskurzus az elmúlt években, hiszen szisztematikus változások lehetőségét alapozta meg ez a törvény.²

Jelen sorok szerzője korábban is azt az álláspontot képviselte, hogy a reform folyamat az Alaptörvény kilencedik módosításával, majd a Vbö. megalkotásával a kezdetét vette, az azonban csak a további jogalkotói döntések és a jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatai alapján dől el, hogy ez a lehetőség hogyan valósul meg és – jó esetben – teljesedik ki. A téma kapcsán végzett kutatások és a különféle kapcsolódó elemzések és diskurzusok tapasztalatai alapján a hatálybalépés után közel két évvel is úgy fest, a reform még zajlik és kérdéses, hogy annak kiteljesedése végül milyen irányt vesz, hiszen számos körülmény van, amely erre jelentős hatással lehet. A biztonsági környezet jelentékeny változása, a technológiai fejlődés állami, társadalmi és jogi működésre gyakorolt hatásai csak példák arra, hogy mennyi olyan új kérdés merülhet fel, amelyekre sok más mellett jogi és államszervezési válaszokat is kell adni. Az új, rendszerszintűnek tekinthető³ szabályozás átfogó érvényesülésének feltétele mások mellett az is, hogy annak rendelkezéseivel összhangba kerüljenek a kapcsolódó szabályozások, hogy az alkalmazásban érintett személyi kör képzése is több szinten

¹ A reform kapcsán lásd: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2023.; KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédségi Szemle* 2022/1., 3-19.; FARKAS Ádám: Questions and Options for the Emerging Reform of the Hungarian Security and Defence Regulation. *MTA Law Working Papers* 2022/14.; FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/37.; FARKAS Ádám: Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/38.

² A téma kapcsán példaként lásd: KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21.; KESZELY László – VARGA Attila Ferenc: A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/28.; FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye és szerepe a jogrendszerben. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/39.

³ Vö.: FARKAS Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2023.

strukturálva megtörténjen⁴, valamint hogy a folyamatban lévő reformot és az azzal kialakuló új területet megfelelően intézményesített kutatási kapacitások is támogassák a további fejlődésben.⁵ Ezek egy része még folyamatban van, más – a külső környezethez tartozó – része pedig előre nem látható módon jelentkezik, de biztosan állítható, hogy mind-mind befolyásolhatják a Vbő. érvényesülését, szűkebben pedig az összkormányzati jellegét megalapozó alapelveinek kibontakozását.

Jelen tanulmány mindezekre figyelemmel azt tűzte célul maga elé, hogy egyrészt áttekintse újra a Vbő. alapelveit és azok értelmezését, majd azokra figyelemmel megvilágítsa olyan területeket, ahol ezek az elmúlt két évben már érvényesülésüket mutatták, illetve mutathatták volna. Ez a kitekintés arra is lehetőséget teremt, hogy a tapasztalatokra figyelemmel a szabályozás esetleges további fejlesztési lehetőségeire nézve is előzetes javaslatokat fogalmazhassunk meg, remélve, hogy az a jövőben segíteni tudja a védelmi és biztonsági rendszer további fejlesztését.

2. A Vbő. alapelvei

A Vbő. alapelvei „a védelem és biztonság szavatolás alapjai” című első részben helyezkednek el, az első fejezet első címeiként, de az 1-3. §-okat követően. Ebből következően úgy véljük, hogy az alapelvek e három szakasszal együtt értelmezendők⁶, hiszen ahogy a törvény az alapelvek felsorolása előtt kiemeli: „Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni.”⁷ Az ország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése, mint feladatrendszer egyik oldalról túlmutat a Vbő.-n, ami a törvény összkormányzati jellegét erősíti. Másik oldalról pedig a „különösen a következők szerint kötelesek eljárni” fordulat az alapelvek előtt nyitott felsorolást jelez, ami a kapcsolódó törvények elveinek érvényesítésére épp úgy lehetőséget biztosít, mint az 1-3. §-okban megfogalmazottakra.

Az alapelvek érvényesítéséhez tehát figyelembe kell venni, hogy a jogalkotó azokat megelőzően rögzítette a Vbő. ágazatok feletti jellegét, a védelmi és biztonsági tevékenységek – államon túlmutató – feladatrendszere összehangolásának állami feladat jellegét, valamint a védelem fegyveres és nem fegyveres pilléreire irányuló szemléletet. Ez az átfogó megközelítést⁸ tükrözi, ami a nemzeti érdekek és elsősorban a hatékonyabb védelemszervezés szempontjából fontos, de egyben tükrözi a koncepció NATO-ban bevett voltából következően a szövetség által közvetített elvek és módszerek érvényesítésére való törekvést is.

⁴ A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/1.; FARKAS Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/2.

⁵ Vö.: FARKAS Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle* 2021/4., 22-28. o.

⁶ Erről bővebben lásd: FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/36.

⁷ A *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbő.) 4. §

⁸ Lásd: MOLNÁR Ferenc: Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. *Nemzet és Biztonság* 2012/4., 10-23.; KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.; MOLNÁR Ferenc (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*, Budapest, Zrínyi kiadó, 2013.; KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a civil-katonai-rendvédelmi együttműködésben az átfogó megközelítés jegyében*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, doktori értekezés – munkahelyi vitára közzétett változata –, 2016.; LAKATOS László: A honvédelmi igazgatási képzés aktualitása az átfogó megközelítés elvének tükrében, *Hadtudományi Szemle* 2015/4., 432-443.

Ezeket együtt szemlélve tehát az alapelvek a következők:

- „a) a 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti szervezetek a védelmi és biztonsági feladatellátásuk keretében alkalmazott jogkorlátozás tekintetében a megelőzni, *elhárítani vagy felszámolni kívánt hátrány vagy sérelem mértékével és társadalmi hatásaival arányosan* kötelesek eljárni, és fellépésük nem terjedhet túl az ehhez szükséges mértéken;
- b) a védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során *a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességét* kell biztosítani;
- c) a védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha *az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra*;
- d) a védelmi és biztonsági érdekek védelme és előmozdítása tekintetében a tervezés, a felkészülés, az irányítás, a műveletek végrehajtása, valamint a tapasztalatok feldolgozása során az érintett ágazatok és szervezetek *összehangolt működésének, valamint a kihívások és fenyegetések legszélesebb körére kiterjedő, átfogó tudományos ismereteket figyelembe vevő megközelítés követelményének megfelelően* kell eljárni;
- e) a védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló – jogszabályban meghatározottakon alapuló – cselekmények végrehajtása során *a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel* kell biztosítani.”⁹

Az első alapelv tulajdonképpen az arányosság jogállami keretek között általánosan bevett követelményét a biztonság társadalmi kontextusába helyezi. Ezzel a jogalkotó – akarva-akaratlanul – nem csak az individuum-kollektíva tengelyre irányította rá az alapelvet, hanem kihangsúlyozta azt is, hogy az arányosság kritériuma a komplex biztonsággal összevetve szükségképpen társadalmi meghatározottságú. A kortárs biztonsági környezetben jól látható az információáramlás dinamikája és hatóképessége miatt, hogy a különféle biztonsági kihívások és fenyegetések adott esetben jelentős társadalmi hatásokat válthatnak ki anélkül is, hogy önmagukban való érvényesülésükkel képesek lennének társadalmi szintre hatni. Feltételezhetjük tehát, hogy a jogalkotó számolt a szimbolikus jelentőségű vagy befolyásolási célú ártó/támadó cselekmények kezelésével is. Ezeknél ugyanis a konkrét cselekmény által okozott károk mértéke és a cselekmény hírének terjedése által okozott származtatott károk hatásai lényegesen eltérnek egymástól az utóbbi javára.

A második alapelvből egyértelműen tükröződik az a szándék, hogy az elven keresztül is érződjön a védelmi és biztonsági szemlélet súlyozásának szándéka. Ez okszerű lehet például az eskalációt gátló intézkedések szükségességének megalapozásához, illetve erősítheti az eljáró szervek önreflexiós hajlandóságát, továbbá a folyamatba épített – dinamikus – kontroll¹⁰ fokozásának lehetőségét. Ha ez a feltevés helyes, akkor a jogalkotó ezen elv megfogalmazásával annak is tanújelét adta, hogy tudatában van annak, hogy a biztonság fenntartása, fejlesztése terén is további jelentős változások szükségesek, amelyekhez pedig megfelelően kell a működésnek és a már meglévő intézményeknek alkalmazkodnia.

A harmadik elv garanciális természetű és e jellegén keresztül az állam önkorlátozását és sajátos biztonságsszemléletét is megalapozni hivatott. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az állam biztonság-szavatoló kötelezettsége nem csak a biztonságot sértő, veszélyeztető

⁹ Vbö. 4. §

¹⁰ Vö.: FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. *Honvédségi Szemle* 2018/4., 20-32.

jelenségekkel kapcsolatos tevőleges fellépésben ölt testet, hanem önamaga működésének az oly módon való szervezésében is, hogy az ne válthasson ki nem kívánt, vagy indokolatlan többlethatásokat a biztonságra.¹¹

A negyedik alapelv egyértelműsíti a védelmi és biztonsági tevékenységek főbb szakaszaira nézve az összhang szükségességét, illetve annak a biztonsági környezet dinamikájára kiterjedő, tudományosan is megalapozott megközelítéssel való felvértezését. Ez az elv nem csak rendszerszerű megközelítés erősítése miatt fontos, hanem azért is mert a tudományos megközelítésmóddal való kiegészítés előírásával elvi síkon megerősíti, hogy a kortárs környezeti változások megfelelő értelmezése és reagálása a bevett gyakorlatok és a folyamatos működés praktikumai mentén már teljességgel nem teljesíthető.

Az utolsó alapelv a különféle védelmi és biztonsági cselekmények, intézkedések tekintetében újszerű megközelítést tükröz, hiszen a biztonság alapvetően csoport- illetve társadalom-fókuszú megközelítésével operál. Ezzel lényegében a különféle védelmi és biztonsági intézkedések foganatosítása tekintetében a széleskörű jogérvényesülés fenntartását helyezi előtérbe, feltehetően abban a meggyőződésben, hogy a biztonság széles körű stabilizálásában ennek a tényezőnek van kiemelt jelentősége. Az alapelv e megközelítése reflektál a korábbi alapelvekre is, hiszen közösségi mértékű biztonság előtérbe helyezése mögöttesen reagál azokra a fenyegetés típusokra is, amelyeknek jelentős származtatott destabilizáló hatása lehet a különféle információs csatornákon való elterjedése esetén.

A Vbő. alapelvei kapcsán kiemelendő, hogy azok biztonsági és közösségi fókuszúak, hiszen a biztonságot egyfajta rendszerszintű stabilitási keretként is értelmezi. Ez az értelmezés azért is elgondolkodtató, mert amennyiben a jogalkotó ezzel a szándékkal felvértezve fogalmazta meg az alapelveket, akkor azok szemlélete szervesen illeszkedik a Vbő. mindazon rendelkezéséhez, amelyek a biztonság különféle dimenzióit, illetve az azokban működő ágazatok összehangolt funkcionálását, illetve a civil-állami együttműködés fokozását próbálják erősíteni. Emellett az alapelvek jellege és a biztonságszavatolásra jellemző megközelítése akár az elhárítani kívánt veszély vagy sérelem függvényében alakuló arányosság, akár a közösségi érdekek védelme, akár az átfogó megközelítés jól mutatja azt az új fajta szemléletmódot, amelyet a jogalkotó a Vbő. elfogadásával feltételezhetően elő akart mozdítani.

Ez a szemléletmód a védelmi és biztonság-szavatolási tevékenységek sajátosságainak szintetizálását hivatott erősíteni a különféle hagyományos – és ebből adódóan a polgári jogfejlődéssel kiteljesedő – garanciális alapelvekkel. Ebből tehát szintén kiolvasható az a megközelítés, amely a védelemi szféra és a civil társadalom közti együttműködés fokozására irányul. Fontos azonban rögzíteni, hogy ezen alapelvek hozadéakai akkor aknázhatók ki megfelelően, ha az azokban rejlő garanciák a különféle folyamatokba építve érvényesülnek. Ennek biztosításában pedig az érintett szervezetek vezetőinek, a védelmi-biztonsági tisztviselőknél, illetve ellenőrzési jogkörei révén a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének is jelentékeny szerepe lehet.

Ahogy azt már fentebb rögzítettük, ezek az elvek a Vbő.-ben meghatározott tevékenységeknél szükségképpen kell, hogy érvényesüljenek, de azon túlmutatóan is irányadóak a normaszöveg szerint a védelmi és biztonsági feladatok ellátása során. A gyakorlatban tehát ezen elveknek ki kellene bontakoznia a védelmi és biztonsági szervezetek működésében, a védelmi és biztonsági célú közigazgatási döntéshozatalában, de adott esetben a válságkezelés vagy a különleges jogrend alkalmazása során is. Az alapelvekkel kapcsolatos tapasztalatokat tehát ezen területeken lehet plasztikusan vizsgálni, előre kiemelve, hogy ezek érvényesüléséhez egy célzott vizsgálatra lenne szükség az érintett területeken.

¹¹ FARKAS i.m. (2022) 19.

3. A Vbö. elveinek érvényesülésével kapcsolatos egyes tapasztalatok

A Vbö. alapelveinek érvényesülését az elmúlt két évben még csak korlátozott számú tapasztalat tükrében lehet vizsgálni még annak ellenére is, hogy biztonsági szempontból egy rendkívül dinamikus időszakról van szó a jelen tanulmány lezárásával egy időben zajló árvízi védekezésig bezárólag. Ennek ellenére az alapelvek érvényesülése részben a védekezést és válságkezelést megalapozó közjogi döntések, részben pedig a további szabályozás tükrében megközelíthető.

Az *arányossági elv* tekintetében sajátos kép tárul elénk, hiszen a COVID-19 világjárvány óta Magyarországon a veszélyhelyzet különleges jogrend folyamatosan alkalmazásban van, sőt emellett a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályai is hosszú időn keresztül maradtak alkalmazásban 2015 óta. Ez a jelenség számos kritikai¹² vizsgálatnak is tárgya volt a direkt politikai vitákon túl a szakmai-tudományos diskurzusban is. Az elhúzódó alkalmazás ma már felvetheti azt a lehetőséget, hogy a szükségesség és arányosság hatékonyabb érvényesítése érdekében az egyébként folyamatosan működő jogalkotás azonosítsa azokat az intézkedéseket, amelyek fenntartása szükségszerű, hogy azoknak megfelelő normál jogrendi – törvényi – kereteket teremtsen. Ezzel ugyanis a kivételes intézményi keret állandósággá válása orvosolható lenne, ami azonban különösen az alapelv megelőzésre is kiterjedő jellege és társadalmi léptékű hatásokra fókuszálása mentén nem zárja ki annak a kockázatát, hogy a jelenleg azonosítható intézkedések normál jogrendi körbe helyezése és a különleges jogrend megszüntetése után egy jelentős változás ne indokoljon újabb kihirdetést. Ennek ellenére az elhúzódó jelleg egyértelműen konkurál a különleges jogrend időlegességi ismérvével, így e jelenség vizsgálata okszerű.

Ezen elv kapcsán rögzíthető, hogy a hatálybalépés óta eltelt alig két év fókuszba döntően a közjogi döntésekre, szabályozási felhatalmazásokra irányult. Ebből következően az alapelv fő irányultsága, vagyis a védelmi és biztonsági feladatellátásban részt vevő szervek intézkedései tekintetében az arányossági követelmény megfelelő érvényesülése nehezebben értékelhető jelenleg. Előremutató ezzel összefüggésben, hogy a rövid, de biztonsági szempontból intenzív időszakban trendszerű alapelvet sértő szervezeti intézkedési minta nem rajzolódott ki, mindazonáltal a gyakorlati jogalkalmazásra fókuszáló külön kutatások e tekintetben szükségesek lesznek még.

Az *elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességi elve* kapcsán megállapítható, hogy azt a biztonságpercepció jelentős mértékben befolyásolja, hiszen a biztonsági helyzetre és ambíciókra vonatkozó döntéshozatali tudat jelentős mértékben befolyásolja, hogy milyen célokat határozzunk meg, amelyek aztán elsődlegességi mérlegelés tárgyává válhatnak. Ezen elv érvényesülése jól azonosítható és egy romló biztonságpercepciót tükröz, hiszen a környezet változékonysága és a változások nehezen prognosztizálható volta egyértelműen bizonytalanságot tükröz. Ez a bizonytalanság erőteljes célok meghatározását eredményezi mind a konkrét események kezelése, mind pedig a perspektivikus biztonságfokozás tekintetében. Ez az elmúlt évek dinamikus jogalkotásában, a védelmi és biztonsági szervek felhatalmazásainak gyarapításában, illetve a különféle intézményesítési törekvésekben¹³ is egyértelműen azonosítható.

¹² Vö.: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2022.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok III. A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2023.

¹³ Ezt támasztja alá akár a Nemzeti Információs Központ létrehozása, akár a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának intézménye és az azt megelőző nemzetbiztonsági koordinációs intézményi megoldások fokozása. A téma kapcsán példaként lásd: MÁRTON Balázs: A NIBEK-től a Nemzeti Információs Központig. *Nemzetbiztonsági Szemle* 2023/1., 21-33.; URBÁN Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar

Ezen alapelv érvényesülése kapcsán kiemelandó azonban – a többi alapelvre ható érvényességgel –, hogy az alapelveket egymásra tekintettel indokolt érvényesíteni. Ha innen nézzük az alapelv érvényesülésének kérdését, akkor felvethető az a gondolat, hogy az elsődlegességi elv az elmúlt időszak döntési dinamikájában esetlegesen lerontja-e a többi alapelvet. Azért is fontos kérdés ez, mert az alapelvből az is következik, hogy míg a rendszerváltozást követő évtizedekben a biztonság a prioritás listán háttérbe szorult, addig a jogalkotó a változásokhoz igazodva ezen elvvel kívánta a komplex biztonság érvényesítéséhez szükséges szerepkört biztosítani. E tekintetben azonban figyelembe veendő egyfajta ingamozgás jellemzőinek érvényesülése a biztonság szavatolása terén. Azaz a nyugalmi időszakok a figyelem és az erőforrások máshova allokálására sarkallnak, míg a válságidőszakok a konkrét krízis kezelésén túl a nyugalmi időszakok ellensúlyozásából is következő erőteljes, sokszor túlzó reagálást váltanak ki. Ezt a 2015-ös franciaországi terrortámadások utóélete vagy a PATRIOT Act¹⁴ és az amerikai terrorellenes fellépés további elemei¹⁵ is példázták. Innen nézve tehát ez az elv a biztonság elhanyagolását lenne hivatott ellensúlyozni, míg például az arányossági elv az elsőbbségi elv eltűnéséből következő átlendülést ellenpontosíthatná.

Az adott cél elérését szolgáló lehető legkisebb mérvű jogkorlátozás elve szintén egy az elsődlegességet ellensúlyozni képes alapelv, amely a biztonság megfelelő kezelését azzal szolgálja, hogy a túlzó intézkedésekkel szembeni állami önkorlátozást irányozza elő. Ez az elv érvényesülésében hasonlóan nehéz kérdéskör, mint az előző, hiszen a nyilvánosság előtt trendszerű intézkedési gyakorlat nem került azonosításra. Figyelemmel azonban arra, hogy az alapelv a döntéshozatalra is kiterjedő jellegű, feltehető, hogy a különleges jogrendi működés kritikusai ezen elv érvényesülését cáfolnák, hiszen ha a döntéshozatalnál is érvényesül a legkisebb mérvű jogkorlátozás elve, akkor azzal szembe került a különleges jogrendi instrumentumok elhúzódó alkalmazása. Ez a kritikai distinkció a francia különleges jogrendi működés kapcsán is felmerült.

Ezen alapelv és különösen az arányossági elv együttes érvényesülésének mélyebb vizsgálata a konkrét védekezési intézkedések lehatárolt elemzésével valósítható meg. Ebben a 2024. évi árvízi védekezés intézkedéseinek szélesebb körű vizsgálata és tapasztalatfeldolgozása egy jól beazonosítható kört biztosíthatna a későbbiekben. Másik oldalról ezen elv kapcsán mérlegelni lehet azon tanulmányok és elemzések relevanciáját, amelyek az elmúlt évek válságkezelése kapcsán – különösen a döntéshozatali szempontok tekintetében – vizsgálták az egyes állami reakciók adekvátságát, helytállóságát, reziliens jellegét.¹⁶

Az összehangolt működés és átfogó megközelítés követelményének elve az érvényesülés tekintetben jobban azonosítható, különös tekintettel arra, hogy az a konkrét feladatvégrehajtáson túl a tervezésre, döntésre, irányításra és tapasztalatfeldolgozásra is kiterjed, amely kör különösen az irányítás és a tapasztalatok révén a további szabályozásra is kiterjeszthető. E körben a tapasztalatok

nemzetbiztonsági igazgatásban. *Nemzetbiztonsági Szemle* 2020/1., 5-32.; HÓDOS László: A kibertér és a mesterséges intelligencia jelentősége és kihívásai a jogállamok nemzetbiztonsági feladatellátásában. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper* 2022/11.

¹⁴ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (USA PATRIOT) Act of 2001

¹⁵ Vö.: SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 179-188.; MOLNÁR Dóra: Rendkívüli állapot Franciaországban – valóban rendkívüli? *Nemzet és Biztonság* 2016/1., 3-10.; SPITZER Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. *Vélemények a katonai jog világából* 2019/4.; Lisa FINNEGAN ABDOLIAN – Harold TAKOOSHIAN: The USA Patriot Act: Civil Liberties, the Media, and Public Opinion. *Fordham Urban Law Journal* 2003/4., 1429-1453.; Cary STACY SMITH – Li-Ching HUNG: *Patriot Act: Issues and Controversies*. Springfield, Charles C. Thomas Publisher Ltd., 2010.

¹⁶ Lásd: BALÁZS István – HOFMANN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers* 2020/21.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája 2010-2020*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – ORAC Kiadó, 2022.

azt mutatják, hogy az összehangolt jelleg és a Vbő. azon alapvetése, hogy a kapcsolód szabályozást a Vbő-re figyelemmel alkossa meg a jogalkotó, korlátokkal, de érvényesülni látszik. E tekintetben jelen tanulmányban példaként emelhetők ki a Vbő. elfogadását követően, illetve azzal párhuzamosan kialakított ágazati válságsszabályozások. Ezek ugyanis az összehangoltságot a Vbő.-re való utalással igyekeznek előmozdítani például a katasztrófavédelmi és a honvédelmi szabályozásban, míg másik oldalról nézve ezek a szabályozások mégis saját válságintézményeket alkotnak¹⁷, tehát nem a Vbő. összkormányzati rendszerét akarják használni a normál jogrendi válságkezelésben.

Ezen elv kapcsán intézményi oldalról felhívható a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának intézményében 2024-ben bekövetkezett változás. Ez egyik oldalról a hatáskör kiszélesítése és az angolszász minta feltehető alapulvételével, továbbá a Vbő. szerinti feladatok hatáskörbe utalásával¹⁸ az összehangoltság és a biztonság átfogó megközelítése felé hat. Másik oldalról azonban felveti azt a kérdést, hogy ez az intézmény milyen viszonyban áll a Kormány Vbő. szerinti irányítási jogosítványával, illetve miért nem jelent meg a Vbő-ben a szervezetalakítás és a kormányzati intézmények, illetve funkciók alakításának szabadságán túl? A kiterjedt és átfogó szabályozás – e tekintetben pedig a hasonló külföldi minták megfelelő adaptációja – ugyanis tartós szabályozást és intézményesítést feltételezne, ami a stabilitás és a működéshatékonyság fokozása szempontjából is jelentős lehet.

A közösségi biztonságot erősítő jogérvényesítés elve szintén olyan alapelv, amelynek érvényesülési vizsgálatához konkrét tevékenységi körre, válságkezelésre fókuszáló tapasztalatfeldolgozás lenne szükséges a jövőben. E tekintetben Vbő. megfogalmazásából inkább a konkrét védelmi és biztonság-szavatolási cselekmények körére lehet következtetni az alapelv érvényesülése kapcsán. Ebből következően a döntéshozatalra és jogalkotásra vonatkozó értékelések relevanciája ezen elv kapcsán rendkívül alacsonyabb, sőt inkább talán irrelevánsak.

Ez az elv a biztonsági célú különféle intézkedések kapcsán messzemenő kérdéseket vet fel, különösen azon esetekben, amikor konkrét vagy kis számú, de jelentős származtatott hatású cselekményekkel szembeni fellépés történik. E körben az alapelv értelmezhető lenne például az orosz-ukrán háború kapcsán felmerült dezinformáció elleni intézkedések tekintetében, ezek azonban nem kerültek összekapcsolásra a Vbő.-vel a magyar jogalkalmazásban. Hasonló példa lehetne az internetes tartalmak korlátozása, ami azonban szintén önálló jogalapon nyugszik. Így ezen elv érvényesülése kapcsán a jövőre nézve merülhetnek fel nyitott kérdések például a kibertéri műveletek szabályozása kapcsán, ahol ezen elv érvényesülése is erősítheti azon fellépések fogantatását, ahol az adott rendszerre irányuló fellépés célja a rendszer további tevékenységének vagy tevékenységek közvetett hatásainak megelőzése, felszámolása.

4. Zárszó helyett: lehetséges fejlesztési irányok

A Vbő. hatálybalépése óta eltelt lassan két év tapasztalatainak részletes feltárása jelen tanulmány nem vállalkozhatott. Mindazonáltal az alapelvek áttekintése, újszerű kapcsolódásai, illetve a korlátozott számban azonosított tapasztalatok azt tükrözik, hogy a reform még folyamatban van. Ebből adódóan a Vbő. elfogadása lényegében egyfajta átmeneti időszakot generált. Ezt kettősség jellemzi, amely egyrészt a Vbő. újításainak fokozatos átvételét és érvényesülését hozza magával, másrészt azonban még konkuráló intézményi és szabályozási megoldásokat tart fenn. Indokolt

¹⁷ Vö.: a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény V. fejezete; a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény XV. fejezete.

¹⁸ Vö.: a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 4/A. címe.

tehát, hogy a lehetséges fejlesztési irányok azonosítása tehát ennek az átmeneti időszaknak a meghaladására irányuljon.

E körben kiemelt irány lehet a szabályozás átláthatóságának és profilitizálásának erősítése. Ez az Alaptörvény kilencedik módosításával és a Vbö.-vel a különleges jogrend kapcsán nagyrészt megtörtént, bár azzal, hogy a törvényi szinten egységes rendkívüli intézkedési felhatalmazás került kialakításra, felmerülhet az a gondolat, hogy mindösszesen egy különleges jogrend szerepeljen a magyar jogrendszerben. A normál jogrend és különösen a normál jogrendi válságkezelés tekintetében azonban az tapasztalható, hogy nagy számban vannak még jelen az ágazati válságszabályozások, miközben a Vbö. egyik fő törekvése volt egy átfogó normál jogrendi válságszabályozás kialakítása. E körben persze kellően behatárolható – tehát nem a végletekig generalizált – szabályozás mellett feltehetően nem lehet minden ágazati válságszabályozást beolvasztani a Vbö. rendszerébe, de azok száma feltehetően mérsékelhető, ez által pedig az alkalmazás, illetve az átláthatóság is segíthető.

További fejlesztési irány lehet az is, hogy a Vbö. által megjelenített összkormányzati szemlélethez kapcsolható különféle intézményi és hatásköri megoldások is egységesebbé váljanak a kormányzat védelmi-biztonsági irányító tevékenysége körében. Ennek fő iránya lehet a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának szabályozása terén annak mérlegelése, hogy ha az intézmény amerikai mintát követve hosszú távon megszilárdítandó, akkor a Vbö.-ben kerüljön elhelyezésre, megfelelő kapcsolódásokat biztosítva más törvényekhez is. Ez persze felveti azt a kérdést, hogy a végrehajtó hatalmon belül a hagyományos kormány-szakminiszter irányítási jogosítványok rendszere megbomlana, azonban a működés szempontjából egy átláthatóbb rendszert is eredményezhetne. E körben külön mérlegelendő lehet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervéhez telepített funkciók és a nemzetbiztonsági főtanácsadó átfogó felügyeleti funkciók viszonyának tisztázása, hiszen a jelen felállásban végső soron a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve a nemzetbiztonsági főtanácsadó apparátusának igazgatási pilléréként is felfogható az alárendeltség és a feladatrendszer tükrében.

Ezen a gondolati íven haladva a Vbö. és a reform közvetett fejlesztési irányaként lehetne mérlegelni azt is, hogy a védelem és biztonságsszavatozáshoz köthető kormányzati döntéshozatali rendszerében is mérséklődjenek a párhuzamosságok. Jelenleg a Védelmi Tanács és a Védelmi Munkacsoport ennek a kezdeti lépéseként is értékelhető, tükrözve a Vbö. összkormányzati szemléletét. Ezek kiteljesítése kapcsán azonban szükséges lenne megfontolni, hogy a különféle tematikus, specializált – pl. terrorellenes, katasztrófavédelmi, honvédelmi – döntéshozatali fórumok mennyiben szükségesek, illetve pontosan milyen funkciót is töltenek be. Ha ugyanis ezek kooperációs fórumok, akkor arra a szervezetközi együttműködés, illetve a Vbö. keretében előirányzott kooperáció megfelelő kereteket biztosíthat. Ha pedig ezek kormányzati döntéshozatali fórumok, akkor a szakminisztériumok feladatellátása, együttműködése majd a Védelmi Munkacsoportban és a Védelmi Tanácsban végzett tevékenysége tudja biztosítani ezt a célt. Az egységesítés az értelmezési sémák szinkronizálása, illetve a működés átláthatóbb és jobb alkalmazhatósággal párosítása miatt mérlegelhető. Emellett szól azonban az is, hogy a jelenlegi többes fórumrendszer egyben a működtetési/támogatási erőforrások párhuzamos felhasználását is jelenti, vagyis az összkormányzati irányba terelés hatékonyabb erőforrás felhasználást tud lehetővé tenni mind az anyagi, mind pedig a szakértői erőforrások, vagy akár a vezetési és irányítási infrastruktúrák terén.

Összességében úgy tűnik, hogy a védelmi és biztonsági szabályozási reform első eredményei már azonosíthatók, azonban jelenleg inkább egy átmeneti időszakban vagyunk, hiszen a reform még folyamatban van és annak kibontakozása mellett számos korábbi, ágazati jellegű, de ágazatközi koordinációt szolgáló intézmény is fennmaradt. Ez a működésfolytonosság miatt szükségszerű volt a Vbö. hatálybalépését követően, hiszen a biztonság garantálása terén nem lehet olyan teljes

szisztematikus váltásban gondolkodni, ami akár csak átmenetileg is működési bizonytalanságokat növel az új rendszer „tanulása” vagy akár a technikai átállás miatt. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a reform további folytatása és kiteljesítése most attól függ, hogy a döntéshozó elhatározza-e magát a modellváltás kiteljesítése és az összkormányzati megközelítés erősítése mellett vagy sem. Természetesen látni kell, hogy a reform kiteljesítése nem tud egy teljes homogenizációt eredményezni a biztonsági jellegű igazgatás, koordináció és döntéselőkészítés terén, de a szükségtelen, már nem indokolható párhuzamosságok integrálásával jelentősen javíthatja a működés hatékonyságát és a védelmi-biztonság döntéselőkészítés és „rendszer üzemeltetés” erőforrás felhasználását, végső soron pedig ezek által a biztonság szavatolását is.

5. Felhasznált irodalom

- [1] BALÁZS István – HOFMANN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers* 2020/21.
- [2] Cary STACY SMITH – Li-Ching HUNG: *Patriot Act: Issues and Controversies*. Springfield, Charles C. Thomas Publisher Ltd., 2010.
- [3] FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/37.
- [4] FARKAS Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. *Közjogi Szemle* 2021/4., 22-28. o.
- [5] FARKAS Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/1.
- [6] FARKAS Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2023.
- [7] FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye és szerepe a jogrendszerben. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/39.
- [8] FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/36.
- [9] FARKAS Ádám: A védelmi-biztonsági gondolkodás és képzés megújításának elméleti és kulturális alapjai. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/2.
- [10] FARKAS Ádám: Az Alaptörvény új védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/38.
- [11] FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.
- [12] FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. *Honvédségi Szemle* 2018/4., 20-32.
- [13] FARKAS Ádám: Questions and Options for the Emerging Reform of the Hungarian Security and Defence Regulation. *MTA Law Working Papers* 2022/14.
- [14] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája 2010-2020*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – ORAC Kiadó, 2022.

- [15] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok. A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2020.
- [16] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok II. A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2022.
- [17] GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – LŐRINCZ Viktor Olivér (szerk.): *Jogi diagnózisok III. A Covid-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – L'Harmattan, 2023.
- [18] HÓDOS László: A kibertér és a mesterséges intelligencia jelentősége és kihívásai a jogállamok nemzetbiztonsági feladatellátásában. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper* 2022/11.
- [19] KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbő. tükrében. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/21.
- [20] KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2023.
- [21] KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. *Honvédségi Szemle* 2022/1., 3-19.
- [22] KESZELY László – VARGA Attila Ferenc: A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/28.
- [23] KESZELY László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.
- [24] KESZELY László: *A védelmi igazgatás szerepe a civil-katonai-rendvédelmi együttműködésben az átfogó megközelítés jegyében*, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, doktori értekezés – munkahelyi vitára közzétett változata –,2016.
- [25] LAKATOS László: A honvédelmi igazgatási képzés aktualitása az átfogó megközelítés elvének tükrében, *Hadtudományi Szemle* 2015/4., 432-443.
- [26] Lisa FINNEGAN ABDOLIAN – Harold TAKOOSHIAN: The USA Patriot Act: Civil Liberties, the Media, and Public Opinion. *Fordham Urban Law Journal* 2003/4., 1429-1453.
- [27] MÁRTON Balázs: A NIBEK-től a Nemzeti Információs Központig. *Nemzetbiztonsági Szemle* 2023/1., 21-33.
- [28] MOLNÁR Dóra: Rendkívüli állapot Franciaországban – valóban rendkívüli? *Nemzet és Biztonság* 2016/1., 3-10.
- [29] MOLNÁR Ferenc (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszere*, Budapest, Zrínyi kiadó, 2013.
- [30] MOLNÁR Ferenc: Egy sikeresebb válságkezelés felé: a civil szakértelem szükségessége a NATO stabilizációs és újjáépítési feladatai során. *Nemzet és Biztonság* 2012/4., 10-23.
- [31] SÁGVÁRI Ádám: Különleges jogrend a francia jogban. Állandósult kivételesség. *Iustum Aequum Salutare* 2017/4., 179-188.
- [32] SPITZER Jenő: A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben. *Vélemények a katonai jog világából* 2019/4.
- [33] URBÁN Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar nemzetbiztonsági igazgatásban. *Nemzetbiztonsági Szemle* 2020/1., 5-32.

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJA - KUTATÁSI ÖSSZEFOGLALÓ 2024

1. Bevezetés

A nemzeti ellenállóképesség (reziliencia), az államszervezet válsághelyzeti működése, a különleges jogrend időszakára vonatkozó szabályrendszer alkalmazása, valamint a minderre történő felkészülést és a védekezést biztosító védelmi és biztonsági igazgatás szabályozása a 2020-as években egyre inkább a tudományos kutatások homlokterébe került. Ez az érdeklődés nem csak annak volt köszönhető, hogy a COVID19 világjárvány valamennyi országban rávilágított ezen szabályok alkalmazhatóságának, ismeretének jelentőségére, hanem annak is, hogy a nemzetközi térben az évezred első évtizedét követően olyan biztonsági kihívások jelentek meg, amelyek ezt megelőzően egyidejűleg és ilyen változó módon kevésbé voltak elképzelhetők.

Ez a folyamat azt is magával hozta, hogy a hazai védelmi és biztonsági szabályozás rendszerváltás körül kialakított és azóta lényegi elemeiben változatlan rendszere már nem lett volna képes a megfelelő állami reakciókra, a lakosság élet- és vagyonbiztonságának garantálására. Erre figyelemmel a Kormány 2020-ban döntött a teljes szabályozási rendszer reformjáról, melynek első, a közvélemény számára is látható eleme az Alaptörvény kilencedik módosítása volt, amely tervezetten 2023. július elsején lépett volna hatályba¹. Ezt követte a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról, valamint ennek nyomán átfogó szabályozási változtatásokra került sor valamennyi kapcsolódó törvény és rendelet szintjén is.

A Téma Területi Kiválósági Program keretében kutatócsoportunk a védelmi és biztonsági szabályozási reform előzményeit, főbb elemeit vizsgálta, elemezte, fejlesztési javaslatokat fogalmazott meg, valamint olyan a felkészülést segítő dokumentumokat dolgozott ki, amelyek hozzájárulnak a gyakorló szakemberek és a jövő nemzedékének ismeretbővítéséhez is.

Jelen tanulmány a 2022-2024. évben végzett kutatási tevékenység összefoglalásaként készült.

2. A kutatócsoport célkitűzései, összetétele

A kutatócsoport a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karán alakult meg, elsődleges célkitűzése az eredetileg 2023-tól hatályos védelmi-biztonsági rendszer elemzése, fejlesztési javaslatok kidolgozása, szakfelkészítést segítő kötetek megalkotása és publikálása, a főbb megállapítások idegen nyelven történő megjelentetése volt.

A cél az átfogó védelmi-biztonsági szabályozási változások szakmai indokrendszerének és jövőképek feltárása, a védelmi és biztonsági szabályozás megújítása lehetséges irányainak beazonosítása voltak. A kutatócsoport elemzésével igyekezett bemutatni a tudományos élet képviselői számára is, hogy a 21. századi kihívásoknak megfelelő intézmények hogyan fejlődtek, milyen nemzetközi példákat követnek és miért, milyen irányban lehetséges a fejlesztés, s hogyan járulnak hozzá hazánk, az európai- és a transzatlanti biztonsági rendszer stabilitásához.

¹ Az Alaptörvény tizedik módosítása – az ukrán-orosz háború hazai hatásai miatt – a hatályba lépés dátumát 2022. november 1-re módosította, ezzel felgyorsítva a teljes szabályozási reformot.

A kutatócsoport tagjai nem kizárólag az akadémiai szférából kerültek ki, kiválasztásuk során kiemelt hangsúlyt kapott a gyakorlati tapasztalat a válságkezelési műveletekben, az ehhez kapcsolódó jogalkotásban való személyes közreműködés és ismeretek. A kutatók felkérése során figyelemmel kellett lenni arra is, hogy egy olyan rendszer elemeit kívántuk bemutatni és feldolgozni, amely gyökeresen eltér mindattól, amit a szakterületen dolgozók többsége ismer, vagy megszokott, így nagyfokú nyitottság és megfelelő vállalkozószellem is kellett az elemzés az elvégzéséhez. A feladatba éppúgy bevonásra kerültek fiatal kutatók, akik doktori fokozattal még nem rendelkeznek, vagy a kutatás kezdetekor nem rendelkeztek, mint olyan szakemberek, akik neve ismerősen cseng a védelmi szabályozással foglalkozók számára. A kidolgozói munkát 17 fő végezte, a lektorálást pedig három, a kutatócsoporttól független, külsős szakember biztosította.

Az elkészült műveket elsődlegesen a Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely Műhelytanulmányaiban² tettük közzé, illetve workshopok, konferenciák keretében vitattuk meg, de sor került a kutatócsoporttól független elismert egyetemi kutatók, professzorok által lektorált kötet megjelentetésére is.³

3. Az elvégzett kutatómunka

Az elvégzett kutatás alapvetően alapkutatás jellegű volt, hiszen kifejezetten a szabályozás új elemeire fókuszált és egy eddig még nem feldolgozott szakterületet vizsgált meg. A munkával összefüggésben rendkívül fontos szempont volt a szabályozási reform eredményeinek láthatóvá tétele a tudományos térben is, amelyre figyelemmel mindösszesen 60 szócikk jelent meg. A kutatás kapcsolódott a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program egyes elemeihez is, amennyiben a technikai és személyzeti fejlesztéseken túl hangsúlyt kaptak a szabályozási kérdések és a haderő alkalmazási környezetét biztosító jogi háttér elemzése. A kutatás hozzájárult továbbá a központi közigazgatásban, a védelmi és biztonsági igazgatás alacsonyabb szintjén dolgozók, a katonai és rendvédelmi szervezeteknél szolgáló, valamint az állami és jogtudományi hadtudományi képzésben résztvevők felkészítéséhez is.

A kutatás első évében a tevékenység fókuszja az Alaptörvény kilencedik módosítására és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény elemző-kommentárjának szakmai megalapozása volt. Ennek keretében sor került a védelmi és biztonsági igazgatás közjogi szabályozásának megújítását indokló körülmények, valamint a külföldi minták, lehetséges megoldások feltárására, elemzésére. A szakmai cikkekből Balogh András József ezredes a Magyar Honvédség jogi és igazgatási szolgálatának főnöke szerkesztésében válogatáskötetet állítottunk össze, amely online is elérhető.⁴

2023-ban folytatódott a részkutatók végzése, majd az év végén az elvégzett elemzések lektorált és a kutatócsoport vezetője által szerkesztett kötetben történő megjelentetésére is sor került.⁵

² VBSZK 2022 (uni-nke.hu); VBSZK 2023 (uni-nke.hu); VBSZK 2024 (uni-nke.hu)

³ KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.

⁴ BALOGH András József (szerk.): *Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből; Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.

⁵ KÁDÁR i.m. (2024)

A kutatócsoport az Alaptörvény kilencedik módosításának és a Vbö. hatálybalépésének első tapasztalatait is értékelte, rövid szakmai elemzéseket állítottunk össze, amelyeket angol nyelven is megjelentettük, hasonlóan a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő megfigyeléseinkhez.⁶

Kutatócsoport felkért tagjai egy olyan szakmai forrás- és linkgyűjteményt is összeállítottak, amely tartalmazza a védelmi és biztonsági igazgatás irányadó hazai és fontosabb nemzetközi forrásainak listáját, elérhetőségüket és folyamatos fejlesztésre alkalmas formában a Nemzeti Közszoigalati Egyetem honlapján elérhető⁷.

A fenti munkák során az alkalmazott kutatási módszer elsődlegesen a történeti dokumentumok és a kapcsolódó jogszabályok különböző időállapotainak, valamint ezek előterjesztői indokolásának elemzése, értékelése volt, amelyhez széleskörű hazai és külföldi kapcsolódó szakirodalom felkutatása és feldolgozása párosult. Az elvégzett kutatás során a gyakorlati példák bemutatása és összefüggéseinek meghivatkozása is kiemelt hangsúlyt kapott annak érdekében, hogy a kutatási eredmények minél szélesebb körben alkalmazhatóak legyenek, ne kizárólag a szűk szakmai közönség számára legyenek értelmezhetőek.

2024-ben a szakcikk kidolgozásán túl, az eredeti elképzelések szerint, szakterületi interjúkra került volna sor a közigazgatási szervezeteknél a rendvédelmi szerveknél, valamint az állam- és jogtudományi felsőoktatási intézményekben. Ennek keretében sor került két, 20-21 kérdésből álló önálló kérdőív típus kidolgozására, amelyek a képzésben részt vevők, illetve a gyakorlati alkalmazásban érintettek ismereteinek mélységét lettek volna hivatottak felmérni. A kutatócsoportvezetője a kérdőívet összeállító kutatótárs javaslatára végül azt a döntést hozta, hogy elsődlegesen a felsőoktatási intézményekben végezzük el a kérdőíves kutatást, hallgatói körben, online platform igénybevételével, melynek eredményéről összegző tanulmány került kidolgozásra. A közigazgatási szervezeteknél a kérdőíves felmérés elvégzése azért nem mutatkozott praktikusnak, mert a szomszédos országban folyamatban lévő orosz-ukrán háború hatásai, valamint az érintett honvédelmi-, illetve rendvédelmi szervezetek és a közigazgatás szervezetei vonatkozásában azok hierarchikusan szervezett működésére figyelemmel, nem lett volna biztosítható az egységes kezelés és közreműködés, azaz vélhetően már a felmérésben való közreműködés eltérő szintje és az ez alapján megszülető eredmények is erős torzítást mutattak volna.

A kutatócsoport tagjai a kutatási részeredményeket a publikációs tevékenységükön túl konferenciák és munkaműhelyek keretében is feldolgozták, lehetőséget biztosítottak ezek szakmai vitájára, megmérettetésére. A kutatási projekt időtartam alatt több eseményre is sor került, amelyek közül kiemeltebb érdeklődés mellett zajlott A KÜLÖNLEGES JOGRENDI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA ÉS ELSŐDLEGES TAPASZTALATAI címmel 2024. júniusában megrendezett konferencia⁸, ahol a szabályozási reform alkotmányjogi, igazgatási és nemzetközi jogi szempontrendszerű feldolgozására került sor a szakterület neves szakértőinek panelbeszélgetése keretében. A három szervezet által közösen megrendezett konferencián kutatócsoportunk négy tagja előadóként is közreműködött.

⁶ TILL Szabolcs-RIMASZOMBATI Károly: The 9th And The 10th Amendment To The Hungarian Fundamental Law; Budapest; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/8.; <https://hhk.uni-nke.hu/muhelytanulmanyok-2023>; KÁDÁR Pál - PETRUSKA Ferenc: Overview of the Reform of Defence-Security Regulation in Hungary; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2024/5.; VBSZK MT_2024_5_Kádár_Petruska_Overview of the reform of defence-security regulation in Hungary .pdf

⁷ PUSKÁS Anna-VIKMAN László: *Védelmi és biztonsági szabályozási forrás- és linkgyűjtemény* [https://hhk.uni-nke-hu/V%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20forr%C3%A1sgy%C5%B1tem%C3%A9ny%201.0.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/V%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20forr%C3%A1sgy%C5%B1tem%C3%A9ny%201.0.pdf)

⁸ [https://hhk.uni-nke-hu/QR%20k%C3%B3d_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20magyarors%C3%A1gi%20reformja%20%C3%A9s%20els%C5%91dleges%20tapasztalatai.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/QR%20k%C3%B3d_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrendi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20magyarors%C3%A1gi%20reformja%20%C3%A9s%20els%C5%91dleges%20tapasztalatai.pdf)

A SZEMELVÉNYEK A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJA HONVÉDELMI VETÜLETÉNEK EGYES KÉRDÉSEIRŐL című konferenciára 2024. novemberében⁹ került sor, amelyet – erősítendő a projekt láthatóságát – a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság és HVK Jogi és Igazgatási Főnökséggel közösen szerveztünk meg. A konferencia egyebek mellett és a honvédelmi alkotmányosság kérdésein túl, a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer, valamint a tisztképzés és a katonák jogállási kérdéseit is feldolgozta a szabályrendszer reformja tükrében.

A 2023. szeptemberében megrendezett A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS KÉPZÉSI ÉS KUTATÁSI KÉRDÉSEI című workshop keretében¹⁰ kifejezetten a kutatási projekt egyes elemeit dolgoztuk fel.

Mindezekon túl a kutatás eredményei már közvetlenül is beépültek a képzés rendszerébe, hiszen az egyes szakcikk tartalma alapján 2023. évtől megindult a Pro Bono rendszerben a kormánytisztviselők felkészítése a védelmi és biztonsági alapismereti tanfolyam¹¹ keretében, amelynek tananyagát túlnyomó többségben a kutatócsoport által feldolgozott kérdéskörök és az azok alapján készített videó előadások adják.

Emellett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem karain a védelmi és biztonsági igazgatásra, a honvédelmi igazgatásra, a válságkezelésre és a különleges jogrendre vonatkozó előadások keretében a kutatócsoport tagjai folyamatosan megosztották a szakterületre vonatkozó megállapításaikat, ismereteiket, hozzájárulva ezzel a jövő közzolgálatnak korszerű tudással történő felvértezéséhez.

A kutatócsoport működéséhez a teljes kutatási ciklusban (2021-2024) mindösszesen ~19,6 millió forint támogatási keretet biztosított a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap, melynek felhasználására csak részben, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem szabályzata alapján megállapított díjszabás mellett, a szakmailag indokolt kutatási lépések elvégzése érdekében, szerzői, szerkesztői, lektori díjak kifizetése formájában került sor.

4. Az eredménytermékek és főbb szakmai megállapítások

4.1. A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja

Az elsődleges célkitűzés a kommentárként is használható elemzés és fejlesztési javaslat kidolgozása volt a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez kapcsolódóan. A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA c. kötet¹² 2023 őszén jelent meg elektronikus formában, ennek és a kapcsolódó saját szakmai cikkek főbb megállapításait az alábbiak szerint összegezhetjük.

⁹ Szemelvények a Védelmi és Biztonsági Szabályrendszer Reform 2023 Kutatócsoport vizsgálatának eredményeiből c. konferencia (<https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-élet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/esemenyek>)

¹⁰ https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/0921_HHK_V%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%20k%C3%A9pz%C3%A9si%20%C3%A9s%20kutat%C3%A1si%20k%C3%A9rd%C3%A9sei_megh%C3%ADv%C3%B3.pdf

¹¹ Elindult a jelentkezés a Védelmi és biztonsági alapismereti képzésre; NKE 2023; <https://kti.uni-nke.hu/hirek/2024/04/24/elindult-a-jelemtkezes-a-vedelmi-es-biztonsagi-alapismereti-kepzesre> ; Védelmi Igazgatási Hivatal honlapja; Védelmi Igazgatási Hivatal (kormany.hu)

¹² KÁDÁR i.m. (2024)

4.1.1. Az Alaptörvény kilencedik módosításának értékelése

A szerzők kutatási konklúzióként megállapították, hogy Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása 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. A rendszerváltástól és azt követően a különleges jogrendi szabályozással összefüggésben folyamatosan fenn állt egyfajta távolságtartás, a jogállamiság sérelmének veszélyétől való félelem, amely így a szabályozást alapvetően követő jellegű pályára állította, nem a várható veszélyekre történő reagálás eredményességét, hanem a már-már bekövetkezett hátrányok kezelését és az ebből eredő kihívások elhárítását tűzte ki célul. Ennek az állításnak az alátámasztásához „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 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.”¹³

A kutatás során megerősödött az a hipotézisünk, hogy bár a történelmi előzményeket tapasztalati tényként lehet kezelni, de a 21. századra jellemző kihívások éppúgy megkövetelik a felkészülést, a koordinációt már a béke időszakában is, mint bármikor korábban a védelmi igazgatás történetében. Nem elhanyagolható a reformfolyamat kapcsán az sem, hogy a szabályozás bár számos új elemet emel be a jogrendszerbe, mégsem légüres térből, s nem előzmények nélkül jelenik meg. Mindemellett kiemelten szükségesnek tartjuk az igazgatási rendszer módszeres felkészítését az új szabályok megfelelő értelmezésére és alkalmazására. A védelmi és biztonsági reform 2020. évi megindulásakor a COVID 19 pandémia kezelésének várható hatásán és a nyilvánvalóan a 20. századi fenyegetésekre válaszul megalkotott szabályozási kereteken túl nem volt olyan kiemelt szakmai feszítő körülmény, amely a reformot azonnalivá és sürgetővé tette volna, azaz rendelkezésre állt a megfelelő idő az új keretek átgondolására és az átfogó előkészítő munka elvégzésére. „A reform tartalmi alakítása kapcsán 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 kellene, amelyek nélkül azonban egy teljeskörűsége törekvő előkészítő tevékenység nehezen képzelhető el.”¹⁴

A kutatás részeként sor került az egyes kiválasztott országok különleges jogrendi szabályrendszerének áttekintésére is abból a célból, hogy beazonosítható legyen a hazai szabályozás alapmintája, célszerűsége és igazolást nyerjen az alaptörvényi szintű beavatkozás szakmai indokoltsága. E vonatkozásban mindösszesen 18 európai, ázsiai és amerikai ország különleges jogrendi szabályozását és válságkezelési jogi kereteit tekintettük át.

A vizsgálat azt igazolta, hogy a különleges jogrend jogállami intézmény, amely kizárólag a jogállam keretei között értelmezhető, azonban nincs univerzálisnak tekinthető megközelítés, valamennyi vizsgálat állam némiképp eltérő megközelítéssel kezeli a rendkívüli helyzeteket.

¹³ FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024., 17.

¹⁴ Ua. 40.

Jellemző és gyakorlat által is igazolt megközelítés, hogy a szabályozások igazodnak a kor biztonsági környezetéhez, kapcsolódnak az adott állam történeti tradícióihoz, de nem nélkülözhetik a szociológiai összefüggésekből eredő törvényszerűségekre történő reagálást sem. Megállapítottuk, hogy nem lehetséges határvonalat húzni, hogy hol és meddig kell terjedjen egy adott időszak normál- és mikortól kezdődjön a kivételes jogrendi szabályrendszere, ezért nem lehet korszakokon átnyúló egységes állami intézményi kereteket meghatározni és intézkedéskatalógust hozzá rendelni. Nincs tehát univerzális megoldás – már csak azért sem, mert a kartális alkotmánnyal nem rendelkező országokban szükségképpen másként érvényesülnek ezek a szabályok.

Mindezek mellett megállapítottuk, hogy a korszerű különleges jogrendszabályrendszerek általában a fenyegetéssel arányos és lépcsőzetes jogkorlátozásra adnak felhatalmazást a rendkívüli szabályozásra jogosított állami szervnek, illetve biztosítanak olyan, a különleges jogrendi jogkorlátozást el nem érő intézkedési (békeidőszaki válságkezelési) lehetőségeket, melyek alkalmazásával a különleges jogrend kihirdetése és az alapvető jogok rendkívüli felhatalmazáson alapuló korlátozása elkerülhető.

Vizsgálatunk konklúziójaként megállapítottuk a rendkívüli felhatalmazás biztosítása esetében alapvető fontosságú a szükségesség és arányosság követelményének fenntartása, a jogállami kontroll folyamatossága, a rendkívüli felhatalmazás (időbeli/helyzethez kötött) feltételhez kötése, illetve a döntéshozó számára a rugalmas beavatkozás lehetőségének biztosítása. A korábbi alkotmányos és különleges jogrendi intézkedéskatalógusra vonatkozó szabályok azért nem voltak tarthatóak, mer a taxatív, zárt felsorolásba szedett felhatalmazások szükségképpen elégtelennek bizonyultak a gyorsan változó és kombináltan jelentkező fenyegetések korában.

Szervezeti oldalról vizsgálva, kutatócsoportunk arra a következtetésre jutott, hogy a rendkívüli helyzetek kezelésére hivatott szervezeteket, jogi intézményeket, eljárásokat célszerű már a válságmentes időszakban működőképessé tenni. Egyáltalán nem nevezhető okos megoldásnak a legnagyobb krízis közepette eltérő döntési mechanizmusokon, új munkaszervezetek megalakításán vagy a hatáskörök átadásán fáradozni – a védekezés rovására. Erre figyelemmel megállapítottuk, hogy a köztársasági elnök különleges jogrend esetére vonatkozó beavatkozási lehetőségeinek újraszabályozása hosszabb távon is előremutató változást valószínűsít, ahogy a Honvédelmi Tanács jogintézményének felszámolása és jogkörei többségének a végrehajtó hatalomhoz történő átcsoportosítása is.

A nemzetközi példák vizsgálatai is rámutattak arra, hogy a rendkívüli jogalkotás címzettje az esetek döntő többségében a végrehajtó hatalmat gyakorló szervezeti elem (kormány, elnök) vagy valamely olyan integratív fórum (tanács, bizottság), amely működési gyakorlatát előzetesen kialakítják. A hazai szabályozás – és a működési gyakorlat – korábban e vonatkozásban nem volt egységes, mert a különleges jogrendi esetekörök egy részében a Kormány, más részében a köztársasági elnök, illetve a Honvédelmi Tanács volt a beavatkozásra jogosult, amely így szükségképpen bizonytalanságot eredményezett az egyes esetek kihirdetése és az ezzel járó autoritás-transzfer időszaka miatt. Kutatócsoportunk erre figyelemmel üdvözlí az Alaptörvény kilencedik módosításának azon rendelkezését, amely valamennyi különleges jogrendi esetben a mindenkori kormányt hatalmazza fel a jogszabályoktól történő eltérésre.

A fentiekben túl a védelmi és biztonsági szabályozási reform a különleges jogrendi esetekörök szűkítését és a fogalmak pontosítását – esetenként fogalmi körök tágítását – is elvégezte, ezzel lehetőséget biztosít a kihívások rugalmasabb kezelésére és az egyes helyzetek kihirdetésének mérlegelésére is. Ez a megoldás adott esetben azt is jelentheti, hogy a korábban kizárólag különleges jogrendi eszköztár igénybevételével kezelhető helyzetek a jövőben a normál időszaki válságkezelés spektrumán belül lesznek tarthatóak.

A reformfolyamat lényeges eleme az is, hogy a jövőben azon különleges jogrendi helyzetekben, amely nem tartozik a Kormány kihirdetési jogkörébe, már az Országgyűlésnél

történő kezdeményezés időszakától lehetőség van a rendkívüli intézkedések meghozatalára. Ennek nyilvánvaló alkotmányos előképe a korábbi terrorveszélyhelyzeti szabályozás, amely kétségkívül praktikus, a legfontosabb védelmi intézkedésekre és az azonnali beavatkozásra adott esetben az élet- és vagyonbiztonság szempontjaira figyelemmel haladéktalanul szükség lehet.

Megítélésünk szerint a védelmi és biztonsági reform alaptörvényi szintű szabályokban történő megvalósulása áttekinthetőbbé és alkalmazhatóbbá teszi a védelmi szabályrendszert, erősíti a társadalmi ellenállóképességet is, ugyanakkor a korábbinál jóval szélesebb kormányzati felhatalmazás megfelelő kihasználása folyamatos jogállami kontrollt igényel. Ez utóbbi intézményrendszerét a reform szintén megteremtette az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a bíróságok megfelelő eljárásainak szabályozásával.

4.1.2. *A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény elemzése*

A kutatócsoport elvégezte a Vbő. fejezetenkénti feldolgozását és elkészítette annak kvázi-kommentárként is használható magyarázatát.

A fejezetenkénti értékelés rámutat arra, hogy a Vbő. maga is a szabályozási evolúció része, amelyből az is következik, hogy azok az alapvetések, amelyek a Vbő.-t meghatározzák, lényegében a reform-folyamat alapvetései is és ezek az elemek a teljes hazai szabályozást átható módon kell érvényesülniük. Maga a törvény fogalmazza meg azt a követelményt, amely szerint „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.”¹⁵ Ez a kitétel lényegében egy sajátos alkotmányos helyzetet idéz elő: nem alkotmányos szintű szabályban határoz meg olyan rendelkezést, amely valamennyi további szabály vonatkozásában érvényesítendő. A rendelkezés alkotmányosságát a megfogalmazás rugalmassága biztosítja, hiszen nem azt írja, hogy a Vbő. szabályainak alkalmazása elsődlegességet élvezne más törvényekkel szemben, hanem csak azt, hogy mérlegelni szükséges mindezeket a jogalkotás során – egyfajta soft megoldásként orientálja a jogalkotót/jogalkalmazót a szabályrendszer érvényesítése irányába.

Megítélésünk szerint a Vbő. alapelvei – az arányosság követelménye, a védelmi cél elsődlegessége és a szükségesség, az indokolt beavatkozás mérlegelésének követelménye, a fokozatosság követelménye, az összehangolt fellépés követelménye, a közösségi biztonság elsődlegességének követelménye – kellő garanciát nyújtanak a védekezésre történő felkészülés és a válságkezelés valamint a különleges jogrend időszaki működés időszakában is, ezek következetes érvényesítése biztosítja az állampolgárok szükségtelen vegzálásának elkerülését, a kihívással arányos és szükséges állami beavatkozás lehetőségét, ennek eredőjeként az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelmét.

Az alapelvek emellett iránytűként is szolgálnak, rendszerlátást biztosítanak a jogalkalmazónak és lehetővé teszik az egységes gondolati megközelítést is. A különféle krízishelyzetek kezelésével összefüggésben kiemelten fontos, hogy az erőforrások felhasználása a tevékenység fő irányában egységesen, azonos elvek mentén történjen, ne oltsák ki egymás hatását az eltérő irányú szakmai folyamatok. Az alapelvek ismerete segít eligazodni az egyes tételeken nem szabályozott kérdések kezeléséhez való hozzáállás kapcsán is, segít megérteni a szakmai folyamatok közti összefüggéseket.

A kutatási program keretében górcső alá vettük a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerét és az arra vonatkozó új szabályokat is. Igazoltuk, hogy a Vbő. által szabályozott kötelezettségrendszer valamennyi eleme háttérében megfelelő alkotmányos felhatalmazás áll

¹⁵ Vbő. 1. §

rendelkezésre, noha a védelmi és biztonsági kötelezettség-rendszer egy törvényben absztrahált gyűjtőfogalom, amely több különböző alkotmányos szabályokban gyökerezik, célrendszere és alanyi köre ugyanakkor megalapozott.¹⁶

A törvény saját keretein belül határozza meg a polgári védelmi kötelezettség, a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség és a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szabályrendszerét, míg a katonai szolgálati kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség szabályozása a Hvt.-ben kapott helyt. A szabályozási reform következtében megszűnt a kötelezettségek szabályozásának korábbi kettőssége, amely a katasztrófavédelmi és a korábbi honvédelmi törvényben jelent meg, ma már valamennyi szabály alapja az Alaptörvény és a Vbő. együttese, azaz az ágazati szakterületi törvények ezen túlmutató védelmi és biztonsági kötelezettséget nem állapíthatnak meg. Elemzésünk rámutat ugyanakkor arra, hogy az egyes kötelezettségek részletszabályaiban még mindig van mozgástér, fejlesztési lehetőség, hiszen például a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó végrehajtási szintű joganyag jelentősen és legfeljebb történeti előzményekkel indokolható módon eltér a katasztrófavédelmi célú és a honvédelmi célú kijelölés/igénybevétel kapcsán.

Szakmai elemzésünk kiemelten foglalkozott a védelmi és biztonsági tervezés új rendszerének szabályaival is. Ez a terület azért is különösen hangsúlyos, mert a rendszerváltásig visszatekintve jól látható, hogy a védekezésre történő felkészülés és az egyes ágazatok tevékenységének összehangolása az évek során egyre kisebb szerepet kapott, amely végül olyan szintű diszkordinációs kihívásokat eredményezett, melyet a szabályozás legmagasabb, törvényi szintjén kellett rendezni. Igazoltuk, hogy az egymásra épülő tervrendszer milyen előnyökkel járhat a védelemre történő felkészülésben, bemutattuk a tervezés biztonságpolitikai, haderőfejlesztési, szövetségi és költségvetési összefüggéseit is. Megítélésünk szerint a Vbő. által kialakított új, többszintű tervstruktúra jól szolgálhatja a nemzeti ellenállóképesség megerősítését és a források célszerű és hatékony felhasználását, segíti a felkészülést. Ugyanakkor lényegesnek tartjuk, hogy az egyes nyilvános és minősített tervdokumentumok valós alapjai legyenek a működésnek és a felkészülésnek, ne csak adminisztratív megjelenő, de nem alkalmazott források.

A kutatási projekt rámutatott arra is, hogy a nemzetgazdaság erőforrásainak védelmi célú tervezett igénybevétele és az erre vonatkozó, felkészülés nélkül nem működhet fenntartható és hatékony védelmi rendszer. Megállapítást nyert, hogy az elmúlt 20 évben a készletezés és a gazdaságmozgósítás kérdésköre indokolatlanul alacsony figyelmet kapott, a korábban hatályos szabályok érvényesülése számos kívánnivalót hagyott maga után. A Vbő. szabályrendszerébe bekerülő szabályok hivatottak a rendszer ezen elemének dinamizálására, új tartalommal való megtöltésére. A kapcsolódó feladatok a belgazdaságért felelős miniszter portfóliójában futnak össze, azonban a projekt lezárásáig a törvény által előírányozott Védelemgazdasági Alapterv nyilvános forrásként nem volt elérhető, ennek vizsgálatára és értékelésére nem került sor.

Elemzésünk során külön foglalkoztunk a nemzeti ellenálló képeség kérdéskörével is, melynek alapvető szabályai a Vbő. V. fejezetében jelennek meg. Megállapítottuk, hogy – bár a reziliencia fogalom tartalmi értékelése tudományáganként, szakterületenként eltérő és a hazai szabályozás gyökere a NATO megközelítése – a védelem és biztonság szakmai területén a nemzetközileg megfigyelhető szabályozási és fejlesztési irányokat az összkormányzati (whole of government approach), majd ezt követően az intézményi együttműködés erősödése (interagency cooperation) és az osztársadalmi megközelítés (whole of society approach) felé történő elmozdulás jellemzi. Megállapításunkat számos gyakorlati példával is alá támasztottuk, illetve

¹⁶ KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbő. II. fejezete; in: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2023., 115.

értékeljük az ún. fúziós paradigma kérdéskörét is, különös figyelemmel a nemzetközi terrorizmus elleni fellépésre és a hibrid hadviselés hatásaira.¹⁷

A nemzeti ellenálló képesség követelményrendszere túlmutat a klasszikus katonai biztonságon, eredményei nem csak 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.¹⁸

Az ellenálló képesség érdekében megtett hazai lépések nemzetközi összefüggésben való értelmezését kulcsfontosságúnak ítéljük figyelemmel hazánk uniós és NATO tagságára. Ezen túlmenően azonban hangsúlyozni kívánjuk, hogy olyan jelentős történelmi változásoknak vagyunk tanúi, amelyek korábban példátlanak tekinthetők. Napjainkban egyetlen ország és egyetlen szövetség sem tudja önállóan garantálni a biztonságát, védelmét. Történelmileg nem példátlan, hogy két- vagy többpólusú a világrend, de a világ soha nem volt ennyire komplex, valós időben és kölcsönösen összekapcsolt, melyre figyelemmel a nemzeti ellenállóképesség kérdésköre egyre inkább felértékelődik.¹⁹

Elemzésünk során nem volt megkerülhető a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítási rendszerének vizsgálata sem. A törvény keretszabályként szolgálja a teljes szakterület vonatkozásában, egységes rendszerbe foglalja a korábban jellemzően a jogrendszer eltérő ágazati előkészítési felelősségébe tartozó irányítási rendszerelmeket. Megállapításunk szerint az új, integrált módon megvalósuló védelmi és biztonsági szabályozás az irányítás rendszere vonatkozásában teljes, kiterjed az államszervezet és az alkotmányos felépítés valamennyi meghatározó elemének feladataira, felelősségi és hatásköri rendszerének megállapítására. 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. 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 irányítási rendszer, továbbá különösen a kormányzat működésében meghatározó szerepkörbe pozicionált Védelmi Tanács²⁰ és a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve folyamatosan a döntéshozók látóterében tartja a védelem és biztonság kérdéseit, e vonatkozásban gondoskodnak az államszervezet működésének fenntartásáról.

Vizsgálataink során külön fejezetet szenteltünk a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének áttekintésére, a kapcsolódó jogintézmények történeti alapjainak és az új intézmények alkalmazhatóságának, korszerűségének vizsgálatára. Megállapítottuk, hogy a védelemre hivatott különböző tevékenységek a történelem során szervesen kapcsolódtak a közigazgatáshoz, melyek részterületei kapcsán az idő előre haladtával és az életviszonyok egyre összetettebbé válásával

¹⁷ KÁDÁR Pál – KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/20, 12-15.

¹⁸ KÁDÁR Pál – KESZELY László: A nemzeti ellenálló képesség – a Vbő. V. fejezete; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2023., 184.

¹⁹ MOLNÁR Ferenc: Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség, a NATO és az Európai Unió viszonylatában. In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2023., 290-303., 301.

²⁰ Lásd 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a *Kormány ügyrendjéről* 108–115. pont

párhuzamosan egyfajta ágazati specifikáció alakult ki. Ez az ágazati önállósodás a 21. század első évtizedére olyan mértéket öltött, amely már veszélyeztette a hatékony fellépést, a kormányzati szintű koordináció és az átfogó megközelítés követelményének érvényesülését. Mindezekre figyelemmel üdvözlendőnek tartjuk és nem elkerülhető szakmai lépésként értékeljük a Vbö. által meghonosítani szándékozott összkormányzati szemléletet és az ebből eredő igazgatási szervezési változásokat is.

A 2022. novemberében hatályba lépett szabályozás alkalmas a „szürke zónás” fenyegetések kezelésére is, a válságkezelés eszközrendszerét a szükséges mértékben rugalmasan építi fel, amely mellett a rule of law és a „checks and balances” érvényesülését is biztosítja.

Vizsgálatunk külön alcímet szentel védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének honvédelmi-, illetve katasztrófavédelmi rendszert érintő hatásaira.²¹ Megítélésünk szerint a reform keretében megalkotott új Hvt. szabályai adekvátnak tekinthetők, koherensek a Vbö. szabályaival, ugyanakkor azt is beazonosítottuk, hogy a kihívások összetettségére figyelemmel meglehetősen bonyolult kérdés az ágazati és az összkormányzati beavatkozási szint elhatárolása és a részletszabályok kidolgozása során folyamatosan vizsgálni szükséges a honvédelmi miniszter és a védelmi és biztonsági szabályozási területért felelős miniszter hatásköreinek érintkező, esetenként nagyobb egység-kisebb egység viszonyban megjelenő pontjait.

A katasztrófavédelmi szakterület vonatkozásában emellett elmondható, hogy a védelmi szabályozási reform bár számos belügyi tárgyú törvényt korrigált, a legfontosabb ágazati szabályokat érintetlenül hagyta, itt nem kellett újra szabályozni a teljes rendszert. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a Kat. kizárólag a veszélyhelyzetre és egyes kötelezettségekre vonatkozó szabályokat tartalmazta a reformban érintett tárgykörök közül, míg a Hvt. a teljes fennmaradó különleges jogrendi szabályrendszer intézkedéskatalógusát már a címében is viselte, azaz hatályon kívül helyezése az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében nem volt elkerülhető.

Vizsgálatunk kiterjedt a védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és a gyakorlatok szabályrendszerére is, amely korábban nem létező, intézményesített rendszerként jelenik meg 2022. november 1-jei hatállyal. Mindkét rendszerelem a védelmi és biztonsági érdek érvényesülés katalizálásának és kontroll-eszköze, kifejezetten előre mutatónak értékelhető, hogy mindezeket törvényi szinten garantálja a jogalkotó. Az ellenőrzés külső kontrollként összegezhető, amelynek célja az együttműködésre kötelezett szervezet tevékenységének megfeleltetése a védelmi és biztonsági programozás dokumentumai szerinti feladatszabásoknak, 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. Megállapítottuk, hogy a gyakorlatok esetében a valóságközeliség elvárásként jelentkezik a szakmai szervek részéről, azonban ennek kiszolgálása a mindennapi tevékenységhez képest nagy valószínűséggel kapacitási korlátozást eredményezhet. Mindennek hatása a gyakorlattal összefüggő veszélyes tevékenységek lokalizálásán túl a lakosság informálásával ellensúlyozható. Korlátként jelentkezik ugyanakkor az információvédelmi szempontok, egyes esetekben a védelmi

²¹ KESZELY László-VARGA Attila: A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2023., 201-220., 216.

és biztonsági gyakorlatok részleteinek közvélemény által megismerhetősége kifejezetten ellenjavalt.²²

A védelmi és biztonsági reform egy sajátos elemeként azonosítottuk az összehangolt védelmi tevékenység jogintézményét. Ez a válságkezelési keretrendszer egy olyan rugalmas összkormányzati szintű beavatkozási lehetőség, amely bármely típusú kihívás esetén felhívható és alkalmazható eszköztárat kínál a különleges jogrend kihirdetése nélkül is a végrehajtó hatalom számára, függetlenül az ágazati védekezési rendszerek működésétől. Ki kell emelni, hogy egyes esetekben jogszabályi kapcsoltság is felmutatható az összehangolt védelmi tevékenység és pl. a honvédelmi válsághelyzeti szabályozás egyes elemei, pl. a honvédelmi válsághelyzet között, de ez más esetekben nem automatizmus. Igazolást nyert, hogy a Vbő. nem jelenti az ágazati válsághelyzeti szabályok megszüntetését, csupán azt a szemléletet erősíti, hogy az ágazati szabályozás körében szakma-specifikus szabályozás jelenjen meg, amihez kapcsolhatók bizonyos ágazatokon átívelő, akár hatáskört és feladatkört átrendező ideiglenes szabályok is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az összehangolt védelmi tevékenység lehetőséget ad az alapvető jogok korlátozását nem érintő módon, a központi közigazgatási szervek vonatkozásában különleges jogrendi tartalmat közelítő beavatkozásra. Vizsgálatunk rámutat, hogy a bevezethető intézkedések többsége az egészségügyi és a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzeti szabályozás gyakorlatban már alkalmazott beavatkozási lehetőségeit foglalják magukban, kiegészítve további rugalmasságot biztosító elemekkel.

Vizsgálatunk kiterjedt a nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerére is. Kiindulásként megállapítást nyert, hogy nem áll rendelkezésre univerzális, általánosan elfogadott válságdefiníció így a kapcsolódó válságkezelési szabályok az egyes nemzetközi intézmények szintjén csak tartalmi vizsgálatot követően és csak részben megfeleltethetők egymásnak. Arra a következtetésre jutottunk, 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 – ez a védekezés rugalmasságát korlátozhatja és nem biztosítja a különféle ágazatok válságfogalom-megközelítésének kezelését.

A védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, illetve új alapokra hozta a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő hazai feladatokat. Az átalakulás megteremtette egy, a korábbinál jóval koherensebb rendszer alapjait, valamint működési feltételeit, a szerteágazó, ágazati logikán alapuló rendszereket, alrendszereket összevonta egy ágazatokon átívelő, összkormányzati ernyő alá. A szabályozási rendszer átalakítása megteremtette a feltételeit a válságkezelés régóta jellemző hiányosságai kiküszöbölésének, melyek sorában olyan feladatok is vannak, mint a komplex központi válságkezelés intézményrendszere, a kapcsolódó elemző-értékelő képesség és kritériumrendszer kialakítása, a válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus vagy a nemzeti eseménykezelő képesség.²³ Ezutóbbi kialakítását a kutatócsoport kiemelten fontosnak tartja, a megfelelő eljárási-

²² TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbő. X. fejezete; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2023., 235-236.

²³ KESZELY László – VARGA Attila: A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése; *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*; 2022/27. 30.

és adatkezelési szabályok megalkotásával párhuzamosan és a feladatra alkalmas infrastruktúra biztosítása mellett.

A védelmi és biztonsági reform egyik legfontosabb eleme a különleges jogrendi működés alkotmányos keretein túl a kapcsolódó részletszabályok kidolgozása volt, amelynek vizsgálata részünkről is kiemelt hangsúlyt kapott. A különleges jogrendi intézkedések fókuszpontjában minden esetben az állam legszélesebb értelemben vett önvédelmi mechanizmusa²⁴ áll, annak szavatolása, hogy az állampolgárok élet- és vagyónbiztonsága szélsőséges körülmények között is fenntartható, visszaállítható legyen, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenálló képesség követelményeihez kapcsolódóan talán legfontosabb, a folyamatos állami működés és ennek folyamányaként a nemzeti szuverenitásunk megőrzése is szavatolható.

A védelmi és biztonsági szabályozási reform keretében a legfontosabb eredményként azt értékeljük, hogy a bevezethető rendkívüli intézkedési katalógus egységessé vált, valamennyi különleges jogrendben ugyanazon rendkívüli intézkedések meghozatalára van lehetőség, amennyiben a szükségesség-arányosság mérlegelése és a fokozatosság követelménye érvényesül. A jövőben nem fordulhat elő olyan helyzet, amely valamely technikailag lehetséges és védekezésre alkalmas, mindenki számára hasznos beavatkozás elmaradását eredményezi, mert valamely jogi feltétel a szabályozás alkalmatlansága miatt nem áll rendelkezésre. Elemzésünk rámutat arra is, hogy a korábbi taxatív intézkedési lista rugalmasabbá, nyílt végűvé tétele jól szolgálja a védekezésre történő felkészülést és a tényleges védekezést. Az egyetlen valós korlát maga az Alaptörvény, ennek felfüggesztésére – helyesen – nincs lehetőség.

A védelmi és biztonsági szabályozási reformot feldolgozó kötetünk és kutatócsoportunk szakmai konklúziójaként is értékelhetők Till Szabolcs alábbi sorai:

„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 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 visszaigazgatható egyedi történelmi tapasztalat. Megítélésünk szerint a Vbő. a hatályba lépése óta eltelt mintegy fél év során olyan mélységű változásokat eredményezett a jogrendszerben, amely jelentősen hozzájárult az azt megelőző elméleti viták következtetéseinek konszolidációhoz, 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

²⁴ Lásd bővebben: TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in: NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*, Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021; 26-36.; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu), valamint JAKAB András - TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2014. http://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf

*működőképtelenség lehetőségét: az állam célja végső soron a társadalom külső és belső biztonságának és folyamatos működésének biztosítása, amelyhez képest a szabályozás minősége nem kizárólag jogdogmatikai elvárásoknak való megfelelés szempontjából, hanem a funkciók biztosítottága szempontjából is értékelhető. A védelmi és biztonsági reform hozzáadott értéke elsődlegesen az utóbbi szempontból ragadható meg.*²⁵

4.2. Védelmi és biztonsági szabályozási forrás- és link gyűjtemény

A kutatócsoport által összeállított szakmai forrás- és linkgyűjtemény jellemzően a kutatásaink során feldolgozott, illetve látótérbe került irányadó hazai és fontosabb nemzetközi szakmai források katalógusát tartalmazza. Az első változat 2023-ban, a pontosított kibővített változat 2024-ben került fel a Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely honlapjára²⁶.

Célkitűzésünk ez esetben az volt, hogy a jövőbeni kutatásokat segítsük, lehetőséget biztosítsunk arra, hogy egy Google keresőmotornál kifinomultabb módon, kifejezett szakmai spektrumot megcélözva elérhetővé tegyük a legfontosabb forrásokat azok számára, akik a szakterülettel foglalkoznak. A gyűjtemény megalapozásához elsődlegesen a részkutatások során feltárt a szakirodalmi hivatkozásokat rendszereztük és terveink szerint a kutatási projekt lezárultát követően a Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának gondjaira bízuk az adatbázis további fejlesztését.

A forrást gyűjtemény 149 oldal terjedelmű v1.0 verziója több, mint 1400 szakirodalmi forrást jelölt meg magyar, angol francia és német nyelven szerző/ cím/ kiadó/ megjelenés helye/ megjelenés ideje/ elektronikus elérhetőség bontásban, míg a 2024 októberében elkészült v2.0 verzió 320 oldalas terjedelmével már közelíti az 1700 forrás katalogizálását.

Jelenleg az adatbázis xls és pdf formátumban elérhető és kereshető, a jövőbeni fejlesztések során célszerű lesz áttérni azonban összetettebb adatbázis kezelő szoftver háttér biztosítására, illetve a tárgyszavas indexelés irányába történő fejlesztés is hasznos lehet.

Meggyőződésünk, hogy a gyűjtemény a védelmi és biztonsági szakterülettel foglalkozó kutatók, a szakterületen dolgozó, tanuló kollegák számára jól hasznosítható támogatást jelent.

4.3. A kérdőíves kutatás eredményei

A kutatás során tervezetten a közigazgatási szervezetek és a felsőoktatási intézmények bevonásával arra is kerestük a választ, hogy milyen módon váltak ismertté a védelmi és biztonsági reform új elemei, milyen mélységben jut el a szakterületi ismeret a területen dolgozókhoz, a közszerológatra történő felkészítés felső oktatási hallgatóihoz.

Az online kérdőíves kutatásban végül az előkészítést követően, szakmai javaslatra 9 felsőoktatási intézmény 12 (államtudományi, jogtudományi, rendészettudományi, hadtudományi és honvédtisztképző, víztudományi területek) kara vett részt, nem került sor a teljes közigazgatást átfogó értékelésre.

A kutatás az Alaptörvény szintjén megjelenő legfontosabb változások ismertségének felmérését helyezte a középpontjába, amely kiegészült a különböző különleges jogrendi

²⁵ TILL Szabolcs: A védelmi biztonsági igazgatás rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023., 304-318., 317.

²⁶ PUSKÁS Anna-VIKMAN László: *Védelmi és biztonsági szabályozási forrás- és linkgyűjtemény* <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/V%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20forr%C3%A1sgy%C5%B1jtem%C3%A9ny%201.0.pdf>

helyzetekhez és szervezeti hatáskörökhöz kapcsolódó törvényi szintű főbb részletszabályokra, elsődlegesen a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény egyes érintett rendelkezéseire vonatkozó kérdésekkel.

A felmérés célkitűzése volt az is, hogy beazonosítsuk a kitöltők körében a biztonság percepciójukra vonatkozó legfontosabb tényezőket. Ennek azért tulajdonítottunk kiemelt jelentőséget, mert ennek segítségével felmérhető, hogy mennyiben ismerik és tudnak azonosulni a szabályozási reform kiindulási pontjaival, milyen tényezőket tartanak fontosnak az ország biztonságának garantálásában. Mindezen tényezők ismerete a jövőre nézve is támpontot adhat a döntéshozóknak, milyen beavatkozás vagy eltérő megközelítés szükséges a szabályozási cél hatályosulásához.

A felmérés harmadik részében szándékoltnak nyitott kérdésekkel arra kerestük a választ, hogy a közreműködők miként értékelik a reform eredményeit és mely területeken látnának szükségesnek sürgős beavatkozást.

A kutatási munka 21 kérdéses kérdőíves felmérési eleme tudományos szempontból kevésbé értékelhető eredményt hozott, nem volt biztosítható a reprezentativitás, a kitöltésben való közreműködés az egyetemek dékánjainak döntésén és a hallgatók önkéntességén is múltott. Összességében mintegy 130 fő vett részt a felmérésben, így egyfajta „látletet” született, amelyből azt a főbb megállapítást lehet levonni, hogy a kérdéskör nem foglalkoztatja komolyan a vizsgált személyi kört, a védelemhez és a biztonsághoz kapcsolódó jogszabályanyag valószínűsíthetően alacsonyabb figyelmet kap az oktatásban, nem történik megfelelően hatékony, a védelmi kérdésekkel összefüggő érzékenyítés. A válaszadók mintegy kétharmada tanult Magyarországon védelmi és biztonsági igazgatásával kapcsolatos ismereteket²⁷, szintén 60% feletti az Alaptörvény kilencedik módosításának ismerete, amelyet megközelítő a tartalmi elemekre kiterjedő pontos fogalmi tudás szintje is.

A kérdőíves felmérés során beérkezett vélemények, mindösszesen 2793 válaszában tételes feldolgozása 2024 szeptemberében zárult. Azokon a karokon, ahol a terület a képzés fókuszához közelebb van, érthető módon lényegesen magasabb volt a felkészültség szintje és a részvételi hajlandóság.

5. Összegzés

A kutatás záró szakaszában egy 10 ív terjedelmű tanulmánykötet kerül összeállításra, amely a projekt teljes időintervallumában megjelent szakcikk válogatása, azon írások gyűjteménye, amelyek a legszignifikánsabban mutatják be a védelmi és biztonsági szabályozási reform folyamatát és meghatározó elemeit.

A kutatás záró részében kiemelt figyelmet kapott a reform gyakorlati megvalósulásának értékelése és a szabályozás jövőjére vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

A Vbő. hatálybalépése óta eltelt két év tapasztalatai arra engednek következtetni, hogy a szabályozási reform nagy lendülettel indult meg, azonban még számos olyan szabályozási elem van a hazai válságkezelési rendszerben, amelyek tovább élése egy korábbi kor maradványa.

²⁷ Megjegyzendő, hogy a kérdőívet alsóbb évfolyamos hallgatók is kitölthették, akik még nem tartanak a képzés azon fázisában, amikor a kérdéskör megtárgyalásra kerül.

Ezek sorába tartoznak a különféle ágazati válságkezelést szolgáló munkacsoportok, illetve azok tárcaközi együttműködést fokozó munkaformái, amelyek egykori hasznosságát a korábbi időszakban számos esetben igazolta a működés, újabban azonban praktikus megfontolásból nem kerültek alkalmazásra sem a COVID, sem a jelenleg is hatályban lévő tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, sem a 2024. évi dunai árvíz kezelése kapcsán²⁸, de az ukrán-orosz háború humanitárius következményeinek kezelésére sem ezeket a munkaformákat használja a kormányzat. Az új rendszer teljes körű alkalmazhatóságának fontos határköve lesz a Védelmi Igazgatási Hivatal központi nemzeti eseménykezelő képessége folyamatos működési képességének elérése, amely egyelőre ad hoc megoldásokkal biztosítható.

Hangsúlyozandó, hogy a nemzeti eseménykezelés képességéből nem következik az ágazati képességek leépítése, az a működés magasabb szintjét hivatott szolgálni. Amennyiben egy adott krízis kezelhető az ágazati szinten, nem is szükséges a központi kormányzati beavatkozás. Ugyanakkor az elmúlt időszak válságai rámutattak arra, hogy a kihívások jelentős részében nem elégséges az ágazati szintű beavatkozás, jellemzően összkormányzati fellépésre van szükség. Ennek a feladatnak biztosítja a szakmai hátterét, koordinációs bázisát a Védelmi Igazgatási Hivatal és a nemzeti eseménykezelő központ.

A kutatásaink során a jövőre nézve kirajzolódott az a kérdés is, hogy vajon megfelelő-e az Alaptörvény kilencedik módosításával kialakított háromosztatú különleges jogrendi szabályozás, nem lenne-e elégséges egy különleges jogrend, hiszen a Vbő. által szabályozott intézkedés katalógus ma már mindhárom különleges jogrendben egyforma. E vonatkozásban arra a következtetésre juthatunk, hogy a különleges jogrend kihirdetésének célhoz kötöttsége, az azt megalapozó körülmények miatt ez az elválasztás, a háromosztatúság ma inkább praktikus, mintsem akadályozó tényező. Elvben nem kizárható a három különleges jogrendi helyzet szabályozás szintű összevonása az Alaptörvény megfelelő módosításával, de ez esetben problémát okozhat a kihirdetés szintjének differenciálása, figyelemmel arra, hogy ez a veszélyhelyzet vonatkozásában ma a Kormány hatásköre, míg a szükségállapot és a hadiállapot vonatkozásában az Országgyűlésé. Mindemellett valamennyi esetben rendkívül pontos körülírásra lenne szükség, hogy mi is az a körülmény, amelyre figyelemmel a különleges jogrend kihirdetése szükséges volt, mert ennek hiányában az Alkotmánybíróság nem lenne képes elvégezni a szükségesség és arányosság tesztjét sem az egyes rendkívüli intézkedések vonatkozásában. Mindez azonban a rendszer jelenlegi rugalmasságát ismét megmerevíthetné, elveszhetne a válságok érdemi kezeléséhez szükséges mozgástér.

A kutatócsoport működési ideje alatt a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény és a kormányzaton belüli működés hatáskörei is módosultak, így egyes, ma már létező elemek vizsgálatára nem kerülhetett érdemben sor. Ezek sorába tartozik a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának megjelenése a védelmi és biztonsági igazgatási architektúrában, amely jogintézmény angolszász mintára kétségtávol meghatározó szereplő lehet hosszabb távon is a működésben. Jelenleg az a sajátos megoldás él, hogy bár törvényi szinten nem jelenik meg a főtanácsadó, a Kormány ügyrendje konstituálja a szerepét, azonban valamennyi, a törvényekben megjelenő szereplőre és szakmai folyamatokra – mint például a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervére, vagy a rendvédelmi szervek működésére – meghatározó befolyást gyakorol(hat) a tevékenysége, akik a védelmi és biztonsági rendszerben tevékenykednek. A kormányzati működés szabályozás a döntési joggal rendelkező Védelmi Tanács megalakításával és működtetésével egyértelműen abban az irányban mozdul el, amely ezt a szerepkört erősíti: a Védelmi Tanács tagjai miniszterek²⁹, a vezetője azonban a nemzetbiztonsági főtanácsadó.

²⁸ Lásd pl.: Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság

²⁹ 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a *Kormány ügyrendjéről* 110. pont

A kutatócsoport célja egyik oldalról a már meghozott védelmi és biztonsági szabályozási döntések elemzése, értékelése, kommentárszerű feldolgozása volt, melyet a fentiekben részleteztünk szerint el is végzett. Másik oldalról azonban a kutatócsoport célja volt az is, hogy a reform vonatkozásában javaslatokat fogalmazzon meg, illetve a védelmi és biztonsági szférán túlterjedő kutatói körben inspiráljon olyan értékes szakmai együttműködést és diskurzust, amelynek hozadékai a reform kapcsán akár a döntéshozók támogatására is hasznosítható, illetve további kutatások megalapozására is alkalmas.

A kutatás legfontosabb konklúziójaként talán azt állapíthatjuk meg, hogy az összetett és egyre változatosabb formában jelentkező kihívások, válságok kezeléséhez a Vbő. új szabályrendszere megfelelően rugalmas és perspektivikusan is fejleszthető hátteret biztosít. Egyértelműen felértékelődött és várhatóan a jövőben is egyre nagyobb jelentőséget kap majd a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének kérdésköre, amelyen keresztül a nemzet védelmi erőforrásai megsokszorozhatóak, a nemzetgazdaság és a társadalom valamennyi erőforrása nagyobb hatékonysággal állítható a szuverenitás és a biztonság fenntartásába.

Magyarország a 2020-ban megkezdett védelmi és biztonsági szabályozási reformjával egy olyan útra lépett, amely alapjaiban alkalmas a védekezésre való felkészülés és a védekezés kereteinek biztosítására, azonban a rendszer megfelelő ismerete, a kapcsolódó egymásra épülő tervezési feladatok következetes végig vitele, illetve a részfeladatok érintettek általi begyakorlása, a lakosság felkészítése és a végrehajtás technikai feltételeinek biztosítása hosszabb távon is kulcskérdésként jelentkezik, amelyben a szakmai és politikai figyelmet folyamatosan fenn kell tartani a működés minden szintjén. Mindezek összessége képes biztosítani, hogy az ország biztonsága ne a védelmi és biztonsági szervezetek vagy a kormányzat belügye, hanem állampolgári alapon nyugvó, közös nemzeti ügyünk legyen, megvalósulhasson a napjainkra leginkább korszerűnek tekinthető „whole of society approach”.

A kutatócsoport tagjai nevében ebben a munkában való közreműködésre kérek fel minden olvasót, előre is megköszönve mindazt, amit az ország védelme érdekében a saját környezetükben tesznek.

6. Felhasznált irodalom

- [1] BALOGH András József (szerk.): *Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből; Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- [2] FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- [3] JAKAB András - TILL Szabolcs: A különleges jogrend; In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2014.
http://real.mtak.hu/34759/1/vegleges_jakab_till_kulonleges_jogrend_tankonyvfejezet_lead.pdf
- [4] KÁDÁR Pál – KESZELY László: A nemzeti ellenálló képesség – a Vbő. V. fejezete; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2023.

- [5] KÁDÁR Pál – KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség megerősítésének keretszabályai, elvi irányok és várható trendek beazonosítása; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2022/20.
- [6] KÁDÁR Pál - PETRUSKA Ferenc: Overview of the Reform of Defence-Security Regulation in Hungary; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2024/5. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2024%20_5_%20K%C3%A1d%C3%A1r_Petruska_%20Overview%20of%20the%20reform%20of%20defence-security%20regulation%20in%20Hungary%20.pdf
- [7] KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbö. II. fejezete; in. KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023.
- [8] KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- [9] KESZELY László – VARGA Attila: A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszerének elemzése; *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*; 2022/27.
- [10] KESZELY László-VARGA Attila: A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023.
- [11] MOLNÁR Ferenc: Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség, a NATO és az Európai Unió viszonylatában. In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023.
- [12] PUSKÁS Anna-VIKMAN László: *Védelmi és biztonsági szabályozási forrás- és linkgyűjtemény* <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/V%C3%A9delmi%20%C3%A9s%20biztons%C3%A1gi%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20forr%C3%A1sgy%C5%B1tem%C3%A9ny%201.0.pdf>
- [13] TILL Szabolcs: A védelmi biztonsági igazgatás rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023.
- [14] TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbö. X. fejezete; In: KÁDÁR Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*; Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2023.
- [15] TILL Szabolcs-RIMASZOMBATI Károly: The 9th And The 10th Amendment To The Hungarian Fundamental Law; Budapest; *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/8.; <https://hhk.uni-nke.hu/muhelytanulmanyok-2023>
- [16] TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in. NAGY Zoltán - HORVÁTH Attila (szerk.): *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*, Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021; 26-36.