A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA

második, bővített kiadás

szerkesztette:
Kádár Pál

2025

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA

szerkesztette:

Kádár Pál

(második, bővített kiadás)

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

2025

A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGI REFORMJA

(második, bővített kiadás)

ISBN 978-963-498-722-2

Szerkesztette:

Kádár Pál

Lektorálta:

Prof. Dr. Csink Lóránt (I-V., XVIII. fejezet)

Dr. Horváth Attila (VI-XVII., XIX. fejezet)

A kötet szerzői:

Farkas Ádám (I., III. fejezet)

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

Kelemen Roland (I., II. fejezet)

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

Molnár Ferenc (XVI. fejezet)

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

Petruska Ferenc (II. fejezet)

Pogácsás Imre (VI. fejezet)

Spitzer Jenő (II. fejezet)

Varga Attila Ferenc (IX., XIV. fejezet)

Vikman László (II. fejezet)

Zákány Péter (V. fejezet)

Kiadja:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Kiadó képviselője:

Dr. Kádár Pál

Kadar.Pal@uni-nke.hu

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

2025

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM LUDOVIKA

NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

AZ NKFI ALAPBÓL MEGVALÓSULÓ PROJEKT

Tartalomjegyzék

Bevezető 13

I. Az Alaptörvény kilencedik módosítása, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásának történelmi előzményei 19

1. Bevezetés 19
2. A rendszerszintű védelmi szabályozás előzményei 20
   2.1. A dualizmus időszakának jelentősége 21
   2.2. A két világháború közötti időszak sarokpontjai 24
3. A különleges jogrend hazai történelmi bölcsője: a háború esetére szóló kivételes hatalom 28
4. Adalékok a speciális védelmi célú döntéshozatal hagyományaihoz 34
   4.1. Honvédelmi Bizottmány, mint kormánypótló országgyűlési bizottság 34
   4.2. Kivételes hatalom koordináló és „országmozgósító szervek" 36
   4.3. A pártállam és kivételes hatalmi szerve: a Honvédelmi Tanács 39
5. Összegzés 41

Irodalom és forrásjegyzék 43

II. Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására 47

1. Bevezetés 47
2. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása 48
   2.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások 48
   2.1.1. Külső támadásra adott válaszok, vagyis a hadiállapot megjelenése és szabályozása 48
   2.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok 50
   2.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai 52
   2.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében 53
   2.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére 53
3. A germán vagy ún. kontinentális szabályozás áttekintése 55
   3.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai 55
   3.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere 57
   3.3. Következtetések a germán különleges jogrendi rendszerekre nézve 61
4. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai 61
   4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások 62
   4.1.1. Ostromállapot megjelenése és szabályozása 62
   4.1.2. Szükségállapoti típusú szabályok megjelenése 62

4.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai ... 63
4.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében ... 64
4.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére ... 65
5. Az ostromállapoti archetípus hazája – a francia különleges jogrend szabályanyaga ... 66
5.1. Az ostromállapot ... 66
5.2. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör ... 67
5.3. Szükségállapot ... 68
5.4. Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve ... 69
6. Benelux államok és Dánia ... 70
6.1. Belgium ... 71
6.2. Hollandia ... 72
6.3. Luxemburg ... 74
6.4. Dánia ... 75
7. Az Észt Köztársaság különleges jogrendje ... 76
7.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük a szabályai ... 77
7.2. Különleges jogrend speciális szervei ... 78
7.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején ... 79
8. Egyes angolszász különleges jogrendi szabályai – az általános felhatalmazás modelljei ... 80
8.1. Egyesült Királyság ... 81
8.2. Kanada ... 83
8.3. Amerikai Egyesült Államok ... 84
8.4. Következtetések az angolszász különleges jogrendi rendszerekre nézve ... 86
9. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására ... 87
9.1. India ... 87
9.1.1. Nemzeti szükségállapot ... 87
9.1.2. Állami szükségállapot ... 88
9.1.3. Pénzügyi veszélyhelyzet ... 89
9.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében ... 89
9.2. Japán ... 89
9.3. Koreai Köztársaság (Dél-Korea) ... 92
10. Összegzés ... 93
Irodalom és forrásjegyzék ... 94
III. Alapvető szabályok – a Vbö. I fejezete ... 98
1. Bevezetés ... 98

2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása történeti és összkormányzati megvilágításban 100
3. A Vbö. alapvetéseinek és hagyományos védelmi és biztonsági funkciókhoz való kapcsolódásainak áttekintése 103
3.1. A Vbö. elvi, rendszertani alapvetései 103
3.2. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései a Vbö. egyes rendelkezéseiben és azok ágazatokon átívelő kapcsolódásaiban 108
4. Összegzés 114
Irodalom és forrásjegyzék 115
IV. A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek – a Vbö. II. fejezete 117
1. Bevezetés - a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer alaptörvényi háttere 117
2. A Vbö. kötelezettségrendszere 123
2.1. A polgári védelmi kötelezettség szabályozása 126
2.2. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása 131
2.3. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség 134
3. Az elsődlegesen a Hvt.-n alapuló védelmi és biztonsági kötelezettségek 134
3.1. A katonai szolgálati kötelezettség 136
3.2. A honvédelmi munkakötelezettség 143
4. Összegzés 144
Irodalom és forrásjegyzék 145
V. A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete 147
1. Bevezetés - a kormányzati szinten irányított tervezés alapjai 147
2. A NATO tervezés és a reziliencia kapcsolata a védelmi biztonsági tervezés rendszerével 148
3. A védelmi és biztonsági tervezés alapjai 150
4. A védelmi és biztonsági tervezésre és a tervdokumentumok készítésére vonatkozó alapelvek 156
5. A védelmi biztonsági tervezés folyamata és módszere 157
6. Összegzés 162
Irodalom és forrásjegyzék 162
VI. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbö. IV. fejezete 164
1. Bevezetés 164
2. Védelem és biztonság 164
3. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének alapjai 166
4. Összegzés 169
Irodalom és forrásjegyzék 170
VII. A nemzeti ellenálló képesség – a Vbö. V. fejezete 171

1. Bevezetés - az ellenálló képesség fogalma ... 171
2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei ... 172
2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe ... 172
2.2. Fúziós paradigma ... 174
3. A nemzeti ellenálló képesség szabályozása ... 176
4. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei ... 183
5. Összegzés ... 187
Irodalom és forrásjegyzék ... 187
VIII. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása – a Vbö. VI. fejezete ... 191
1. Bevezetés ... 191
2. Miért szükséges az irányítás rendszere? ... 191
3. Mire és milyen tartalommal terjed ki a védelmi és biztonsági irányítás rendszere? ... 192
3.1. Az Országgyűlés ... 192
3.2. A köztársasági elnök ... 194
3.3. A Kormány ... 195
3.4. A miniszter ... 197
3.5. A védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek ... 199
4. Milyen előnyei vannak, ha a szabályozás és az irányítás integrált? ... 201
5. Összegzés ... 202
Irodalom és forrásjegyzék ... 202
IX. A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete ... 204
1. Bevezetés – előzmények, elvi alapok ... 204
2. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszere ... 207
2.1. A különleges jogrend és a „szürke zónás” esetek szabályai ... 207
2.2. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere ... 209
2.3. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása ... 210
2.4. A központi koordinációs szerv ... 211
2.5. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei ... 214
2.6. A védelmi és biztonsági célú adatkezelés ... 216
2.7. Védelmi és biztonsági gyakorlatok ... 217
3. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére ... 219
4. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére ... 221
5. Összegzés ... 222
Irodalom és forrásjegyzék ... 222

X. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása (védelmi és biztonsági bírság) – a Vbö. VIII. fejezete 224
1. Bevezetés 224
2. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegésekhez kapcsolódó anyagi és eljárásjogi szabályok 224
3. Összegzés 227
Irodalom és forrásjegyzék 228
XI. A védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere – a Vbö. IX. fejezete 229
1. A riasztási rendszer rendeltetése, keretei 229
2. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szerepe a riasztási rendszerben 229
3. Az állami szervek riasztása 230
4. A lakosság riasztása 232
5. Összegzés 233
Irodalom és forrásjegyzék 234
XII. A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbö. X. fejezete 235
1. Az ellenőrzés és a gyakorlatok jelentősége a szabályozásban 235
2. Az ellenőrzési szabályok fókuszai 236
3. A gyakorlatok keretrendszere 237
4. Összegzés 239
Irodalom és forrásjegyzék 239
XIII. Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbö. XI. fejezete 240
1. Bevezetés – az összehangolt védelmi tevékenység funkciója 240
2. Az összehangolt védelmi tevékenység irányítása és a részt vevő szervek feladatai 241
3. Az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezethető intézkedések 242
4. Összegzés 246
Irodalom és forrásjegyzék 246
XIV. A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbö. XII. fejezete 247
1. Bevezetés 247
2. A NATO válságkezelési rendszere 249
3. A NATO Válságreagálási Rendszerének hazai adaptációja 250
4. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája 257
5. Az összkormányzati szintű válságkezelés esetei 262
5.1. Különleges jogrend 263
5.2. A védelmi és biztonsági esemény 266
5.3. Az összehangolt védelmi tevékenység 267
5.4. A honvédelmi válsághelyzet 268

5.5. A váratlan támadás elhárítása 269
5.6. Katasztrófa 270
5.7. Egészségügyi válsághelyzet 270
6. Összegzés 272
Irodalom és forrásjegyzék 274
XV. A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbö. XIII. fejezete 276
1. Bevezetés 276
2. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése 276
2.1. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – szigorúan kötötten meghatározott intézkedések versus nyitott végű szabályozás 278
2.2. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség versus teljes eszköztár 288
2.3. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – kihirdetés előtt és azt követően alkalmazható intézkedések 289
3. A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései 291
4. Összegzés 291
Irodalom és forrásjegyzék 291
XVI. Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség, a NATO és az Európai Unió viszonylatában . 293
1. Bevezetés 293
2. A reziliencia kulcsfogalommá válása 294
3. NATO, Európai Unió, ellenálló képesség 296
4. A NATO új Stratégiai Koncepciója és a reziliencia kérdése 299
5. Összegzés 302
Irodalom és forrásjegyzék 303
XVII. A védelmi biztonsági igazgatás rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére 306
1. Bevezetés 306
2. A Vbö. közvetlen kapcsolódásai 307
3. A Vbö. szabályozási visszacsatolásai 311
4. A kommunikáció kiemelt jelentősége: a riasztási rendszerek megújítása 315
5. Az Alkotmánybíróság szerepe a keretrendszer kialakításában 317
6. Összegzés 319
Irodalom és forrásjegyzék 319
XVIII. A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása 321
1. Bevezetés 321
2. A különleges jogrend célja és jellemzői 321
3. A különleges jogrend egyes típusai és az elrendelés esetei 323

3.1. A hadiállapot 323
3.2. A szükségállapot 325
3.3. A veszélyhelyzet 325
4. A különleges jogrendre vonatkozó szabályok 326
4.1. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok 326
4.2. A hadiállapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok 329
4.3. Az Országgyűlésre és a köztársasági elnökre vonatkozó sajátos különleges jogrendi szabályok. 330
5. A Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása 330
Irodalom és forrásjegyzék 332
XIX. Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és infrastruktúrák szabályozása (Hogyan változtatta meg a szatellit-fejezet „*jelentős" -sége* a Vbö. -t?) 333
1. Bevezetés 333
2. A rendszer kiinduló állapota és a jogharmonizációs szabályozási feladat értékelése 334
3. A „jelentős" kifejezés értelmezési tartományai és kapcsolódása a „kritikus" fogalomhoz 336
4. A szatellit-fejezet értékelése az 5W+H módszertan alapján 340
4.1 Who + What? / Ki + Mit? Hatósági centralizáció és honvédelmi különös szabályok 340
4.2 Why / Miért? – az okozatossági elem 342
4.3 Where / Hol? – a területi elv 343
4.4 When / Mikor? – az időbeliség jelentősége 343
4.5 How / Hogyan? – a szabályozás módszere 344
5. Fenntartható a fókusz? – De lege ferenda következtetések 344
Irodalom és forrásjegyzék 347

Bevezető

„*A hatalom csak eszköz, végcél a népek boldogítása.*"

(Deák Ferenc)

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

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

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

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

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

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

Az elemzések alapján bebizonyosodott, hogy a hazai szabályozás egyáltalán nem tekinthető rugalmasnak, a védekezés érdekében mozgósítható jogi lehetőségek meglehetősen korlátozottak, a rendelkezések tartalmilag is elavultak, egyes esetekben a technikailag rendelkezésre álló eszközök alkalmazására sem adnak felhatalmazást vagy olyan késedelemmel járó eljáráshoz kötik ezek

bevethetőségét, amelyek ellehetetlenítik a hatékony beavatkozást. Megállapítást nyert, hogy az egyes közjogi döntési centrumok a különféle válsághelyzetekben indokolatlanul széttagoltak, bizonyos esetekben olyan szereplőket ruháznak fel döntési joggal, akik/amelyek békében nem gyakorolnak közvetlen hatást a válságkezelési feladatokra történő felkészülésre vagy a védekezés megszervezésére, így egy krízis esetén lényegében megfelelő operatív döntési rutin és munkaszervezet hiányában, korlátozott szervezeti kompetenciával lettek volna hivatottak a helyzet kezelésére.[1]

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

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

Mindezeken az alapvető megállapításokon nyugszik az a védelmi és biztonsági szabályozási reform, amelyek legfontosabb elemeit kötetünkben górcső alá vesszük.

Jelen kötet szerzői – köszönhetően személyes érdeklődésüknek és munkakörüknek is – másoknál talán kicsit közelebbről kísérhették figyelemmel a védelmi és biztonsági reform jogalkotási folyamatát, javaslataikkal és kritikai észrevételeikkel segítették a szabályozás előkészítését és megvalósítását, melyre figyelemmel reményeink szerint az olvasó átfogó képet kaphat ezek legfontosabb elemeiről és céljairól.

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

---

[1] Lásd erről bővebben HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében, in NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 122–148. o., 138. o., Budapest, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021,; vagy SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, in Állam- és Jogtudomány, 61(3), 115–139. o., továbbá HOFFMAN István- KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. 24-25. o. https://tinyurl.com/yyj2t8sx

[2] Gondoljunk csak a hitelmoratórium rendkívüli szabályozására, a kormányhivatalok sajátos ügyfélfogadási rendjére, a személyi okmányok és a járművek hatósági engedélyeinek hatály-hosszabbítására, vagy az oktatásra és a nyelvvizsgákra vonatkozó rendkívüli intézkedésekre.

A fejezet nem tér ki részletesen a rendszerváltást követő alkotmányos szabályozás kapcsolódó módosításaira. Ennek a sokak által feldolgozott[3] sajátos, „követő" jogfejlődésnek legfontosabb jellemzője az, hogy rendszerint valamely külső hatás (váratlan fegyveres támadás veszélye, nemzetközi terrorhullám, stb.) generálta az alkotmányos szabályozás módosítását, a különleges jogrendi helyzetek megsokasodását, miközben az újabb és újabb megjelenő kihívások kezelésére a kialakított szabályozás összességében mégsem volt elégséges.[4] Az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően nem volt jellemző a kihívások előzetes értékelése és a még be nem következett krízisekre történő előzetes felkészülés a szabályozás szintjén. Ennek következtében a végrehajtás során sem beszélhettünk olyan korszerű és rugalmas, a komplex megközelítést és az összkormányzatiságot erősítő védelmi-biztonsági szabályozási rendszerről, amelyet ma a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) képvisel.

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

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

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

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

A kötetből nem maradhatott ki a védelmi és biztonsági tervezési rendszer elemzése sem. Tervezés nélkül a felkészülés és a végrehajtás sem megvalósítható, így a Vbö. egyik kiemelt jelentőségű

---

[3] Lásd például: CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? in Iustum Aequum Salutare, XIII. 2017. 4. 7–16. o. https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf
FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk): Szkülla és Kharübdisz között – tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. https://tinyurl.com/3abrxhs3;
HOFFMAN István- KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. https://tinyurl.com/yyj2t8sx
HORVÁTH Attila: A különleges jogrend fejlődése Magyarországon a kilencedik Alaptörvény-módosítás tükrében, in NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021. 122-148. o.
JAKAB András-TILL Szabolcs: A különleges jogrend; in TRÓCSÁNYI László - SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, 2016. 485-513. o.

[4] Ennek köszönhetően került sor a vörösiszap katasztrófa kapcsán az azonnali Hvt. módosításra, a 2015-ös európai terrorhullámhoz kötődően a terrorveszélyhelyzet jogintézményének életre hívására, vagy a COVID-19 pandémia kezelése érdekében a „lex COVID" megalkotására.

eredménye a kapcsolódó szabályok törvényi szinten történő megjelenítése. Az V. fejezetben a Vbö. által meghatározott többszintű tervezés és a kidolgozandó tervdokumentumok mellett a NATO tervezési rendszer egyes elemeinek kapcsolódásait is megismerhetjük.

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

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

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

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

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

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

A törvény ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló része összeségében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ezirányú tevékenységével összefüggő rendszer-fejlesztés és a kontrollfunkciók ellátását szolgálja. Ezek részletszabályait a XII. fejezetben dolgoztuk fel.

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

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

A XV. fejezet azt mutatja be, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében milyen módon újult meg a különleges jogrendi szabályozás, hogyan jelent meg a logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítés a különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályaiban.

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

Napjaink történéseit vizsgálva, nem nehéz belátnunk, hogy fenyegetések és válságok korában élünk, el kell hát fogadnunk, hogy a mindennapjaink részévé kell váljon számos olyan eszköz, amely korábban csak rendkívüli helyzetekben volt elképzelhető.

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

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

Budapest, 2023 augusztusa

Dr. Kádár Pál
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője
a kötet szerkesztője

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

Bevezető a második kiadáshoz

A kötet 2023. évi megjelenése óta eltelt két esztendőben a védelmi és biztonsági szabályozás területén igencsak izgalmas események történtek.

Hatályba lépett 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), továbbá AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2022. december 14-i (EU) 2022/2555 IRÁNYELVE 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).

Mindezek nyomán megalkotásra került a 2024. évi LXXXIV. törvény a kritikus szervezetek ellenálló képességéről, új fejezettel egészült ki a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény, illetve megszületett a 2024. évi LXIX. törvény Magyarország kiberbiztonságáról, melyek önmagukban is mérföldkövet jelentenek a szakterületi szabályozásban.

Ugyancsak ebben az időszakban döntött az Országgyűlés az Alaptörvény tizenötödik módosításáról, amely a különleges jogrendi intézményrendszer veszélyhelyzeti alkalmazási szabályainak módosítását is magával vonta 2026. január elsejei hatályba lépéssel.

Kötetünk második kiadása a fenti események nyomán két új fejezettel egészült ki, melyben a szerzők áttekintést adnak a 2026. évtől hatályos különleges jogrendi szabályozás főbb elemeiről, a válságkezelési intézkedés katalógus módosulásáról, valamint elemzést olvashatunk az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrák kapcsán a Vbö. új V/A. fejezetének szabályozásáról.

Budapest, 2025 októbere

Dr. Kádár Pál
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely vezetője
a kötet szerkesztője

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

1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása lényegét tekintve a különleges jogrendi – és ezzel a normál jogrendi védelmi és biztonsági – szabályozás terén a rendelkezések korszerűbbé és átláthatóbbá tétele mellett egyfajta történelmi helyreigazítást is megvalósít. 1989-et követően ugyanis, a majd fél évszázados pártállami működés elnyomó tapasztalatai miatt félelem, bizalmatlanság és ellenérzések alakultak ki egyik oldalról az állam katonai karakterű szerveivel[1] szemben, másik oldalról pedig azokkal az intézményekkel szemben, amelyek a védelmi és biztonsági funkciók koncentrált alkalmazását segítő hatalomkoncentrációt szolgálják. Ez a jelenség egyértelműen azonosítható a hazai [hon]védelmi alkotmányosság kérdése[2] és a fegyveres testületek elmúlt harminc éves szabályozás- és szervezettörténete kapcsán, de leglátványosabban a különleges jogrend kérdésén mutatható be. Az, hogy Magyarországon 2016-ra hat különleges jogrendi esetkört és azon belül számos alesetkört különböztettünk meg, egyik oldalról a biztonsági környezet változását tükrözte vissza a jogrendszerben, másik oldalról azonban az 1989 előtti történelmi tapasztalatok traumáit és velük azt a célt, hogy az állam kemény hatalmi funkciójának fókuszált érvényesítését csak egy sajátos jogi rezsim, a különleges jogrend kihirdetése esetén lehessen megvalósítani.

A különleges jogrendek kihirdetési tapasztalatai alapján mondhatjuk, hogy a COVID-19 világjárványig ehhez a jogi intézményrendszerhez az volt az alapvető viszonyulás, hogy leszámítva a területileg és időben is konkrét események – természeti csapások és ipari szerencsétlenségek – által korlátolt veszélyhelyzeti tapasztalatokat, a többi különleges jogrend kihirdetésére nem volt kilátás. Ez egyik oldalról szerencse, másik oldalról azonban azt a mögöttes jelentést hordozta, hogy amit a jogalkotó csak különleges jogrendben tesz lehetővé, azt meglátása szerint jó ideig nem szükséges és nem is lehet alkalmazni. A témakört ugyanis az 1989 előtti félelmek, egyszerűen fogalmazva a „diktatúra vád" lengi körül, aminek enyhítését nem a szabályozás garanciális elemekkel való felvértezése, megújítása és megértetése útján próbálták a döntéshozók elérni, hanem az intézményrendszer lehetőség szerinti mellőzésével.

---

[1] A katonai karakterű szervek fogalmáról lásd bővebben: FARKAS Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. Hadtudomány, 2012/elektronikus szám, 3-6. o.

[2] A téma kapcsán lásd: PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In: BIHARI Mihály – PATYI András (szerk.): Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára. Győr, Universitas-Győr, 2010, 437-449. o.; FARKAS Ádám – PATYI András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016. In: FARKAS Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 87-112.; KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén, 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/36.; TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988-2017. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.; FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 40-71. o.; FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

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

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

2. A rendszerszintű védelmi szabályozás előzményei

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

A hazai védelmi és biztonsági szabályozás kapcsán értékes előzmények azonosíthatók a biztonságfelfogáshoz illeszkedő alkotmányossági követelményeknek megfelelő törvényi megoldások terén, amely megközelítésben kiemelkedő szerepet tölt be a honvédelmi szabályozás, és 1939 óta különösen a honvédelmi törvények sora. Nem véletlen, hogy a Vbö. a hatálybalépésével nagyobbrészt a honvédelmi törvényben szabályozott elemeket fog új módon, fejlődő tartalommal és újszerű elemekkel kiegészítve magába olvasztani akár a védelmi igazgatás, akár a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, akár pedig a különleges jogrendi szabályozás tekintetében. Ennek

tudható be az is, hogy a Vbö. indokolásában a jogalkotó maga is hangsúlyozza a honvédelmi, különösen az 1867 és 1945 közötti előzmények történeti-evolúciós jelentőségét. Jelen keretek között tehát ezen időszak áttekintése biztos alapként kezelendő.

2.1. A dualizmus időszakának jelentősége

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

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

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

Akárcsak ma az alkotmányos szabályok, a történeti alkotmányosság korában is egyértelműen azonosíthatók azok a közjogi szabályozási keretek, amelyek az alkotmányos berendezkedés nagy képletében helyezik el a védelem és biztonságszavatolás intézményeit és főbb szabályait. A polgári korszak honvédelmi szabályozása tekintetében ezt az alapvető – alkotmányos jelentőségű – keretet az alkotmányosságot helyreállító törvények adták meg előbb 1867-ben a közösügyi törvénnyel,[3] majd 1920-tól az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénnyel.[4] Az ilyen értelemben véve alkotmányos alapokra építve kerültek aztán kialakításra

a) a szervezeti alapot adó úgynevezett *védrendszeri törvények*,[5] majd
b) az egyes *különös tárgyú katonai védelmi törvények*,

[3] Lásd: a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekü viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.
[4] Vö.: Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk.
[5] Lásd: a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk, a véderőről szóló 1889. évi VI. törvénycikk, a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk, a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk, a honvédségről szóló 1912. évi XXXI törvénycikk, a népfelkelésről szóló 1868. évi XLII. törvénycikk, a népfölkelésről szóló 1886. évi XX. törvénycikk, valamint a m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk.

c) a *katonai büntetőjogi tárgyú törvényeket*,[6] valamint
d) 1939-ben az átfogó és ágazati jellegű *honvédelmi törvény*.[7]

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

A dualista szabályozási korszak kezdetén a *védrendszeri törvényeket* szervezeti törvényként alkották meg a katonai védelmet személyi oldalról megalapozó általános és személyes védkötelezettség, valamint az ehhez kötődő intézmények, illetve a vezetés-irányítás kérdéseinek súlyozásával. Ebben az időszakban a katonai védelem alkotmányosan is jelentős alapintézményeinek és a védkötelezettségnek a statuálásán túl a védrendszeri törvények a további (hon)védelmi kötelezettségek szabályozását nem foglalták magukban, igaz azok – a maitól eltérő keretben, de – nem voltak már ismeretlenek a magyar jogrendszerben. A védrendszeri törvények megfogalmazás gyűjtőfogalmat jelent, amelybe a véderőről – vagyis a közös hadseregről – szóló törvények, a magyar királyi honvédségről szóló törvények, továbbá a népfelkelésről szóló törvények tartoznak bele, figyelemmel arra, hogy intézményi oldalról ezek adták az ország védelmi rendszerének főbb szervezeti pilléreit. Ezek a törvények lényegüket tekintve elsődleges feladatukként a szóban forgó katonai szervezetek alkotmányos létesítését látták el és ezek működésének főbb kereteit határozták meg mind szervezeti, mind pedig államszervezési és állami irányítási értelemben, persze az alkotmányos szintű szabályoknak megfelelően, úgynevezett alaptörvényként.[8]

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

A katonai védelem, majd honvédelem polgári szabályozási előzményei kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az a kiegyezéstől kezdődően az ország 1944-es német megszállásáig megtartotta azt az alapvetését, hogy a fegyveres erőknek a belrend fenntartásával kapcsolatos feladatokat is meghatározott. Erre béke idején is adott volt a lehetőség minden különösebb közjogi specialitás nélkül, az úgynevezett katonai karhatalom keretében. Fontos persze tisztázni, hogy a szóban forgó történelmi időszakban a katonai karhatalom alapvetően nem egy pejoratív, elnyomó tartalmú megfogalmazást jelent, hanem egy sajátos szolgálati formát, amely a fegyveres erők belrendészeti feladatainak szervezett és rendezett megvalósítását szolgálta. Ennek példaként felhozható feladatai különösen: a választások rendjének biztosítása, küldeménykísérés,

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

[7] Lásd: A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk.

[8] A téma dualizmus-kori közjogi sajátosságairól bővebben lásd: NAGY Ernő: Magyarország közjoga. Budapest, Athenaeum Kiadó, 1907.; KISS István: Magyar közjog. Eger, Érseki-Lyceumi Könyvnyomda, 1886.; FERDINANDY Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Kiadó, 1902.; KMETY Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.

személykísérés vagy épp jogellenes „csődületek" kezelése, azaz a mai rendőri értelemben vett tömegkezelés is, ha azt valamely polgári hatóság kérvényezte. A katonai szervek belbiztonsági feladatainak szabályozása kapcsán kiemelendő, hogy azt a jogalkotó az után is fenntartotta, hogy az időszakban több országos hatáskörű és szervezettségű rendészeti szervet is felállított. Ez a szabályozási előzmény ma mind a Honvédség feladatrendszerének megfelelő szabályozása, mind pedig a védelmi és biztonsági célú kooperációk, illetőleg a válságkezelés tekintetében előzményként hasznosítható az újabb garanciákkal való összekapcsolás esetén.

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

- a magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk és annak módosításai,
- a bánsági határőrvidék és a titeli zászlóalj polgárositásának törvénybe iktatásáról és a polgárositás folytán szükségessé vált más intézkedésekről szóló 1873. évi XXVII. törvénycikk,
- a közös hadsereg (haditengerészet) és a honvédség beszállásolásáról szóló 1879. évi XXXVI. törvénycikk,
- a hadsereg, haditengerészet, honvédség és népfölkelés tiszti és legénységi özvegyeinek és árváinak ellátásáról szóló 1887. évi XX. törvénycikk,
- a véderő kötelékében álló országgyűlési tagok katonai szolgálatra behívásának szabályozásáról szóló 1889. évi XXII. törvénycikk,
- a honvéd nevelő- és képző-intézetekről szóló 1897. évi XXIII. törvénycikk, valamint
- a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk, valamint
- a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk.[9]

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

A különös tárgyú katonai védelmi törvények sorában a dualizmus keretei között időrendben utolsóként *a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikket* szükséges megjeleníteni, amely alkotmánytörténeti, illetve az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. előzményei szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír. Jelen értelmezési keretben annyi emelendő ki, hogy az úgynevezett kivételes hatalmi törvény a honvédelem, illetőleg a mai védelmi

[9] Kiemelendő, hogy ez a törvény később alkotmánytörténeti jelentősége és a mai különleges jogrendi szabályozást megelőző jellege miatt önállósult fogalmi értelemben, de a jelen értelmezési keretben annak ellenére is megjelenítendő az osztályozásban, hogy jelen tanulmány is önálló címben fogja tárgyalni a jelentőségét. A téma kapcsán lásd: TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1976.; KELEMEN Roland (szerk.): Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017; KELEMEN Roland (szerk.): Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017.

és biztonsági szabályozás szempontjából azért kulcsfontosságú történelmi előzmény, mert azt a felismerést tükrözi a jogalkotóban, hogy a háború mint az államot, társadalmat[10] és azok rendjét veszélyeztető végső és ekkor már technológiailag szinte totális fenyegetés[11], egyértelműen szükségessé tette a sajátos szabályozás kialakítását, jelentős részben egyes a polgári alkotmányos jogállammal járó garanciák és korlátozó szabályok ideiglenes és részleges felfüggesztését. Ez a mai szabályozás előzményeként egyik oldalról a rendkívüli változáson keresztülment, lényegében felgyorsult és a fizikai távolságok által kevéssé korlátozott környezeti kihívások jogállami lekövetési kényszerével azonosítható és elemezendő, másik oldalról pedig a válságkezelési és különleges jogrendi szabályozás előképével.

2.2. A két világháború közötti időszak sarokpontjai

Az első világháború lezárása mind a forradalmak államműködésre, társadalmi és politikai életre gyakorolt hatása, mind pedig a trianoni békediktátum bénító hatásaira figyelemmel drasztikusan érintette az országot és annak védelmi rendszerét is. A forradalmi és ellenforradalmi időszakok túlkapásai után a normalizáció terhe úgy nehezedett a védszervezetre, hogy közben azt a trianoni korlátozások és az országcsonkítás miatt is alapjaiban kellett újragondolni. Ez a folyamat szabályozás- és igazgatás-történeti szempontból is feltárásra érdemes, mivel megrendítő tapasztalatokat adhat mind a 20. századi történelem, mind pedig a mai és a későbbi védelmi és biztonsági szabályozás és szervezés számára egy kataklizma-forgatókönyv esetére.

A honvédelmet, sőt általában véve az állam és társadalom védelmét és biztonságának garantálását az 1920-as alkotmányos restauráció után újra kellett szabályozni az osztrák-magyar kettősség megszűnése, a békemegszorítások és az állami kapacitások megcsonkítása miatt. Nem meglepő, hogy a jogalkotó a történelmileg kritikus időszakban mindennemű szervezeti és környezeti tapasztalat ellenére is lényegében a korábbi gyakorlatra épített az újraszabályozás terén akkor, amikor a védrendszeri törvények tradícióit követte és a rendeleti úton létrehozott Nemzeti Hadsereg[12] konszolidálását, alkotmányos legalizálását a *m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikkel* megvalósította.

A törvény a trianoni korlátok és megváltozott államiság ellenére is őrizte a korábbi feladatrendszeri hagyományokat, vagyis az országosan szervezett és központilag irányított rendvédelmi szervek mellett meghagyta a Honvédség belrendészeti feladatait, sőt még ki is egészítette azt a határ védelmével.[13]

A tradíciók fenntartása a katonai jogosítványok közjogi szabályozása terén is érvényesült, hiszen az úgynevezett hadügyi hatalommegosztás elvrendszerét a közösügyi törvény mintájának megfelelően ültette át a törvényhozó az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvénybe és a honvédségi törvény hatásköri rendelkezéseibe is. E tekintetben ki kell emelni azt is, hogy a kormányzói jogkörök később bővítésre kerültek, ami szükségképpen a katonai védelem végrehajtó hatalmi irányítására is hatással volt. Ez mai alkotmányos szabályozásunk kapcsán a védelmi és

[10] Érdekes képet adnak a kor társadalmi viszonyairól az alábbi kötetek: Eric HOBSBAWN: A birodalmak kora (1875-1914), Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.; CLARK, Christopher: Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015, 21-80. o.

[11] Erich LUDENDORFF: Der totale Krieg, München, Ludendorffs Verlag G.m.b., 1935.

[12] Lásd: A magyar nemzeti hadsereg megszervezéséről szóló 40/1919. hadügyminiszteri rendelet.

[13] A m. kir. honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. §

biztonsági szervek működés-irányítása, illetve a főparancsnoki jogkör esetleges újragondolása kapcsán nyerhet jelentőséget.

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

A szervezeti szabályozást követően *a különös tárgyú katonai védelmi vagy ebben az időszakban már inkább honvédelmi törvényalkotást* a trianoni kényszer kiemelt területté tette az ország védelmi képességeinek lehetőségekhez mért fenntartása tekintetében. A sorkötelesség tilalma miatt a legfiatalabb generációk – rejtett – honvédelmi felkészítése ekkor, mint közismert, kiemelt fontosságú kérdéssé vált mintegy a sorozás visszaállításának megalapozása érdekében a fizikai kondíció javításával, illetve alapvető honvédelmi ismeretek átadásával.[14] Ennek a testnevelésről szóló 1921. évi LIII. törvénycikk adott keretet, amely megalapozta a későbbi leventekötelezettség intézményét. A törvény végrehajtási rendeletében[15] az iskolát elhagyó ifjúság testnevelési fórumaként már egyértelműen megjelennek a leventeegyesületek, emellett pedig a teljes szabályrendszer az összeírástól a felelősségi körökön át az egyes szereplők feladatrendszeréig jól mutatja a korábbi sorozással, katonai összeírással való hasonlóságot.[16] A leventeegyesületek szervezését ezt követően a belügyminiszter szabályozta[17] az ágazati jellegű honvédelmi törvény megalkotásáig.

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

[14] E tekintetben bővebben lásd: SZAKÁLY Sándor: Trianon, Honvédség, Háború, Sport. Budapest, Kárpátia Stúdió, 2013.
[15] A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1924. évi 9.000. számú rendelete a testnevelésről szóló 1921: LIII. t.-c. végrehajtásáról (a továbbiakban: Ttc. Vhr.).
[16] Lásd: Ttc. Vhr. 10–21. §
[17] Lásd: A m. kir. belügyminiszter 1924. évi 124.000. számú körrendelete a Levente Egyesületek szervezéséről.
[18] Lásd: A légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk. (A továbbiakban: Lvtc.)
[19] Lásd: Lvtc. 2. §

válságkezelés előzményeként is felfoghatóan tette lehetővé a biztonság fenntartásához szükséges normál keretek között nem érvényesíthető korlátozások alkalmazását.

A légvédelem szabályozását követően egyrészről a két világháború közötti szabályozás, másrészről pedig az 1867-től kezdődő polgári időszak szabályozás-, intézmény- és működés-fejlesztésében is korszakos újítást hozott a második világháború kezdetének éve, az első önálló nemzeti honvédelmi törvény, a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk megalkotásával. Ennek előzménykénti azonosítása és értékelése egyértelmű, amit a jogalkotó is megerősített a Vbö. viszonylatában az általános indokolással. Az 1939. évi II. törvénycikk az első átfogó, ágazati jellegű, de ágazatokon átívelő feladatokkal és szakosított kormányzati koordinációval operáló védelmi törvény a magyar jogtörténetben. Az előzménykénti értékelésben azt is érdemes figyelembe venni, hogy a honvédelmi törvény megalkotását a korabeli szakértők nem csak a védelmi szabályozás, hanem teljes közjogi szabályozásunk viszonylatában is értékelték. Tomcsányi Móric például a közjogi jogalkotás térnyerésének példázataként mutatott rá erre a törvénycikkre a következőkkel: „*Kétségtelen azonban, hogy alkotmányjogunk anyaga, különösen az utolsó évtizedben, hihetetlen módon gyarapodott […] Legyen elég példakép rámutatnom az új honvédelmi törvényre, amely túl a szorosan vett katonai szolgálati jog körén, a nemzet szinte totális védelmének egységes kódexe, s rendelkezései számos vonatkozásban érintik a polgárok jogi helyzetét békében is.*” [20]

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

Emellett azonban jelentős újítás volt a honvédelmi felkészítés – és a békeidejű honvédelmi igazgatás – vonatkozásában, hogy a korábbi hatalommegosztási sémát békeidőben érintetlenül

[20] TOMCSÁNYI Móric: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943, 4–5. o.

hagyva az országgyűlési döntés törvényerőre emelte a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot.[21] Ahogy a törvény fogalmaz: „*A honvédelmi érdekek mind békében, mind háborúban való minél hathatósabb kielégítésének és az e végből szükséges intézkedések összhangjának biztosítása céljából Legfelső Honvédelmi Tanács (az alábbiakban Tanács) szerveztetik*."[22] A Tanács elnöke a miniszterelnök, amennyiben azon nem az államfő elnököl, vagyis nem is lehetett kérdéses, hogy a honvédelem összkormányzati szintű szervezése – és közvetlen irányítása – is a végrehajtó hatalom feladatrendszerébe – ezen belül is főszabály szerint annak elsőszámú vezetője hatáskörébe – tartozott. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács rendeltetése, mint látható, a honvédelem hathatósabb békeidejű és háborús szervezésének irányítása, vagyis kiemelése a mindennapi kormányzati tevékenység köréből, előképét adva ezzel a koordinált védelmi és biztonsági igazgatásnak és a kormányzás politikai szintjén megkülönböztetve a védelmi tematikát a kormányzás többi aspektusától. Innen nézve a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács a mai Védelmi Tanács – korábban Nemzetbiztonsági Kabinet – előzményeként értelmezhető, ha azonban ahhoz hozzávesszük a Ludovikán zajló kutatói-szakmai tevékenységeket, az igazgatási támogatást és a kormányzó katonai irodájának[23] feladatkörét, akkor már egy komplexebb, szakértői-szervezési keretrendszer is kirajzolódik az előzmények körében.

Ahogy már előzőleg jeleztük, az első honvédelmi kódex a kivételes hatalomra vonatkozó és korábban önálló szabályozást is elnyelte, illetve részben meg is újította a második világháború árnyékában. Ez a változás a kivételes hatalom karakterén átfogó változásokat nem eredményezett, a törvényhozó annak gyakorlási jogával továbbra is elsődlegesen a minisztérium – azaz mai fogalmaink szerint a kormány – számára nyitott lehetősége[24], hiszen a szóban forgó kivételes intézkedések lényegében törvényrontó vagy törvénypótló jogi felhatalmazást jelentenek, amelyek hatékonyságához a működés-irányítás dinamikus kapcsolódása elkerülhetetlen. A minisztériumi döntést minden esetben valamely miniszter felelőssége mellett kellett meghozni, azaz az egyéni felelősség nem volt megkerülhető, és a szabályozás elemei is igazodtak a totális háború korához[25], jelentősen visszatükrözték a katonai dominanciájú biztonságfelfogást és mégis a tárgyköri meghatározások mellett rugalmas felhatalmazást is biztosítottak a szükséges intézkedések bevezetésére. Ez a fajta megközelítés, összhangban szemlélve a (hon)védelmi jellegű kormányzati koordinációval, a védelmi feladatrendszer eshetőségekkel is számoló átalakításával, továbbá a (hon)védelmi kötelezettségek szabályozása terén megvalósított korrekciókkal és egységesítéssel egy eltérő biztonság-felfogáshoz igazodó, mégis az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. viszonylatában is hasonlóságokat mutató újításként értelmezhető. Ez az újítás egy rendkívül dinamikusan változó történelmi, társadalmi, gazdasági és biztonsági időszak csúcspontját is jelentette, amely során az állam- és jogrendszernek egyértelműen alkalmazkodnia kellett a változó közeghez. Ennek az alkalmazkodásnak az előzményként való számontartása és további kutatása, elemzése úgy véljük, hogy a mai szabályozási és szervezési kihívások terén is értékes tapasztalatokat szolgáltathat.

---

[21] FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám, 49–50. o.

[22] Hvt. 1939. 3. §

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

[24] Vö.: Hvt. 1939. 141. § (1) bekezdése.

[25] Erről bővebben lásd: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 275–313. o.

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

A hazai különleges jogrendi szabályanyag megjelenése meglehetősen hosszú folyamat eredménye volt. Az első törvénytervezetet még Deák Ferenc 1848 nyarán terjesztette a plénum elé, amelyből annak ellenére nem lett törvény, hogy maga a képviselőház követelte a kormánytól annak kidolgozását.[26] A kiegyezés után Deák a véderőtörvény-csomag tárgyalása során hívta fel a figyelmet arra, hogy a modern polgári állam esetében mennyire szükségszerű egy ostromállapoti törvény megalkotása. Végül azonban Horváth Boldizsár csak egy olyan plánumot terjesztett az országgyűlés elé a katonai bíróságok hatásköréről szóló tervezet képében, amely garanciák és átfogó rendszer nélkül adott volna büntetőjogi területen felhatalmazást a kormánynak. E javaslat pár nap alatt el is vérzett a képviselőházban. Az ezt követő évtizedekben a minisztérium akkor készített ilyen tartalmú javaslatokat, amikor a biztonsági környezet átalakulása révén a viharfelhők megjelentek a Monarchia felett. Viszont miután a szükség órái nem következtek be, vagyis diplomáciai úton a problémák megoldódtak, úgy kerültek a fiók mélyére az egyes javaslatok.[27]

Tényleges fordulatot e területen is a századforduló hozott, mivel ekkor már érzékelhető feszültség járta be az öreg kontinenst, amelyből számos lokális konfliktus eredményezhetett volna már kontinensre – mint később kiderült az egész glóbuszra – kiterjedő háborút (a szerb-bolgár háborúk; a török-görög, francia-német, angol-török, orosz-török, olasz-osztrák-magyar viszony), hiszen legtöbbje magában hordozta a háború veszélyét.[28] Így 1906-ban új lendületet nyert a különleges jogrend (akkori szóhasználattal kivételes hatalom) kodifikációja. Ekkor az osztrák oldal megküldte saját jogszabályi csomagját, valamint az ún. kivételes állapoti tájékoztatót, amely anyagi, eljárási és szervezeti szabályokat is tartalmazott. Ennek kidolgozása során, hogy a szabályanyag óriási terjedelme, valamint a rendkívül nagyszámú feladat okán szükséges lesz egy koordináló szerv létrehozása, amelyet Háborús Információs Irodának neveztek el (Kriegsinformationsamt), majd később ebből lett a Hadfelügyeleti Hivatal (Krigsüberwachungsamt) és a magyar társ szerve a Hadfelügyeleti Bizottság.[29] Az 1906-ban megindult törvényelőkészítő munkálat fő jellemzője az egyet nem értés a magyar, az osztrák és az udvar között. Az udvar Ausztriához hasonló szabályozást szeretett volna, ahol a felhatalmazás lehetővé tette széles terjedelemben a katonai közigazgatás alkalmazását, emellett az alapjogok szigorúbb korlátozását,[30] valamint a közös koordináló szerv létrehozását. 1909. február 11-én a magyar belügyminisztériumban tartott értekezleten a magyar kormány elutasította a szabályozás magyarországi átültetését, mivel egyes intézmények – így a katonai parancsnoknak a polgári közigazgatási jogkörök gyakorlása, a polgári

[26] TÓTH Árpád: A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.
[27] KELEMEN Roland: Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In: MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021, 123-137. o.
[28] POLLMANN Ferenc: A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. Rubicon 2018/10. szám, 28-33. o.
[29] SCHEER, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010 14-19. o.
[30] Ennek köszönhetően a háború első éveiben például a sajtószabadság területén jóval jelentősebb korlátozások voltak, mint Magyarországon. Lásd KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In medias res, 2020/2. szám, 280–307. o.; OLECHOWSKI, Thomas: Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte, Bécs, Manzsche Verlags- und Universitatsbuchhandlung, 2004.

kormánybiztosok intézményének létrehozása – történelmi hagyományainkkal összeegyeztethetetlenek voltak, valamint nem utolsó sorban, az akkori magyar keretekhez mérten is túlzott jogkorlátozást eredményezett volna annak kritika nélküli átemelése.[31] A közös koordináló szerv felállítását és Bécsből történő vezetését újabb közös szervként értelmezte a magyar fél, így az a magyar szuverenitás korlátozását veszélyeztette volna, emellett pedig a kiegyezésen alapuló közjogi berendezkedésünkbe való súlyos beavatkozást eredményezett volna, amely mindenképpen a kiegyezési törvény újratárgyalását vonta volna maga után, ami ekkor lehetetlen volt a politikai körülmények miatt.[32] Eme javaslatot további két magyar (belügyminiszter és miniszterelnökség; utóbbit a minisztertanács el is fogadta) és egy közös hadügyminiszteri plánum követte, utóbbi viszont mélyen sértette Magyarország szuverenitását, hiszen magyar országrészre vonatkozó törvényjavaslat készítésére a közös miniszteréknek nem, kizárólag a magyar kormánynak lett volna hatásköre, arról nem is beszélve, hogy maga a javaslat sem felelt meg a közjogi rendszerünknek.[33] A tervetek végül ismét talonba került a nemzetközi helyzet átmeneti enyhülése miatt.

A kodifikáció felgyorsulását hozta, hogy a közös hadügyminiszter, Moritz Auffenberg 1912 tavaszán ismételten elkezdte siettetni a magyar kormányt (immáron a Lukács-kabinetet) a kivételes hatalmi törvény megalkotására.[34] Így ezen év őszén elkészült egy újabb törvénytervezet, amelynek sarokköveit 1912. október 7-e és 16-a között a honvédelmi minisztériumban összeült szakértői megbeszéléseken rakták le. Az ebből összeállt törvényjavaslat szövege szerint a kormány rendelhette el a kivételes hatalom alkalmazását, akár már a háború fenyegető veszélye esetén is. A megbeszélések során kitértek a kormánybiztosi intézmény szabályozására, fegyver, lőszer és postagalambok korlátozására, a levéltitok kérdésére – amely ekkor már érintette a postai, távírdai, távbeszélő forgalmat – az egyesülési és gyülekezési jogra, valamint polgári személyek esetében a gyorsított bűnvádi eljárás lehetséges szabályaira.[35]

A Honvédelmi Minisztérium épületében 1912. november 26. és december 20. között hat ülést tartottak, ezeken a törvény egyes pontjait tekintették át, és elkészítették a törvény alapján kiadandó végrehajtási rendeletek listáját, majd azok szövegtervezeteit. Az ülések elnöke a Honvédelmi Minisztérium által delegált, Pap Kálmán tábornok-hadbíró volt, aki az 1912-es katonai bűnvádi perrendtartás egyik fő kodifikátora volt. Többek között delegált tag volt még Gerő Gyula,[36] Payr Vilmos,[37] Polner Ödön, Fodor Ármin, Novotny Károly és Heller Farkas.[38]

Lukács László a plánumot november 30-án terjesztette a képviselőház elé, és kérte annak továbbítását az igazságügyi és közigazgatási bizottsághoz.[39] A miniszterelnöki indokolás szerint a

[31] TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996, 4. o.
[32] KÉPESSY Imre: Az út a kiegyezéshez. Acta Juridica et Politica 2019/1. szám, 85–98. o.; MEZEY Barna: A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja. Jogtörténeti Szemle 2007/3. szám, 31–42. o.
[33] PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, Jogtudományi Közlöny, 1969/2-3. szám, 81. o.
[34] PÖLÖSKEI: i. m. 81. o.
[35] Előkészületet lásd bővebben: MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban, Presov, Prešov University, 2016, 11-18. o.
[36] GERŐ Gyula később az 1930. évi katonai büntetőtörvénykönyv fő megalkotója.
[37] PAYER Vilmos a háború évei alatt előbb a Sajtóalbizottság vezetője, majd a Hadfelügyeleti Bizottság elnöke.
[38] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[39] Képviselőházi napló, 1910. XVII. kötet, 1912. június 18. – deczember 31., 415. ülésnap, 170. o.

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

A törvény a jogrendszer, az állam intézmények és a szabadságjogok széles körét érintette. Ennek megfelelően a következő tárgyköröket szabályozta a törvény: a kivételes hatalom időbeli és területi hatályát; a felhatalmazás garanciális kereteit, így a miniszteri felelősségi rendszert, az elrendelésnek és egyes intézkedéseknek a hivatalos lapban való közzétételének a kötelezettségét, valamint megfogalmazta a jelentéstételi kötelezettséget az Országgyűlés irányába. Emellett ki kell emelni a közigazgatási rendelkezéseket, amely a korábbi tiltakozások ellenére tartalmazta a kormánybiztos intézményét, bővítette a belügyminiszter békeidős jogosítványait. Klasszikusnak mondható módon[43] a törvény büntetőjogi szabályokat és a békeidős garanciák korlátozását is tartalmazta, így különleges anyagi jogi szabályokat, a gyorsított eljárás elrendelésének a lehetőségét, valamint azok szervezeti és eljárási szabályait, továbbá e területre vonatkozó alapjogi korlátozásokat. Fontos és kiemelt területe a törvénynek és a későbbi módosításainak, illetve a kiadott rendeletanyagnak a hadigazdálkodásra vonatkozó felhatalmazása, amely következik a későbbi és a felek által már ekkor vizionált háború totális jellegéből.[44]

A törvény 1. §-a szabályozta a kivételes állapot időbeli hatályát, vagyis, hogy a felhatalmazással háború idején vagy háború közvetlen veszélye esetén élhetett a kormány. Amennyiben háború közvetlen veszélye okán rendelték el, ha a háború az első rendelkezéstől számított négy hónapon belül nem tört ki, akkor a kivételes állapot alapján tett intézkedéseket hatályon kívül kellett helyezni, kivéve, ha azokat az Országgyűlés hatályukban megerősítette. Háború esetén a háború lezárását követően kellett a háború fennállása alatt tett kivételes intézkedéseket kivezetni a jogrendszerből. Területi hatály esetében az ország egészére, vagy annak egy meghatározott részére is be lehetett vezetni a kivételes állapotot.

A kivételes állapotot a kormány rendelhette el, azonban garanciaként került a törvénybe, hogy minden egyes intézkedést a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett volt csak lehetséges

[40] LUKÁCS László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.
[41] LUKÁCS László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 9. o.
[42] Vitát lásd bővebben: KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, Parlamenti Szemle, 2016/1. szám, 70-91. o
[43] DRÓCSA Izabella: Rendtörvények a hazai és nemzetközi jogrendszerekben. In: KOVÁCS-SZÉPVÖLGYI Enikő (szerk.): Kihívások a büntetőjogi jogalkotás terrénumában a 19–21. században: Külföldi minták és nemzeti megoldások. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 53–82. o.
[44] PÉTERVÁRI, Máté: Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa, 2022/2. szám, 227–244. o.

megtenni.[45] További garanciaként szolgált, hogy a felhatalmazásokkal csak és kizárólag a szükséges mértékben élhetett a kormány. Minden megtett intézkedést a hivatalos lapban közzé kellett tenni, emellett pedig jelentést kellett készíteni róluk az Országgyűlésnek.[46] Az első világháború idején Tisza István kormánya és a Wekerle-kabinet is számos ilyen jelentést terjesztett be a törvényhozás elé.

A kivételes állapot birtokában a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatás szervezetét, és ezáltal korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit, amely annyit tett, hogy felettük felügyeleti és irányítási jogkörrel bíró *kormánybiztosokat* nevezhetett ki. A kormánybiztosokat két kategóriába sorolták: az állandó székhellyel kinevezett kormánybiztos és a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztos.[47] Mindkettő feladata azonos volt, vagyis, hogy „*szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról gondoskodjanak és hogy azokat a rendes közigazgatási intézkedéseket is megtegyék, a melyek a hadviselés sikere érdekében szükségesek.*"[48]

A kormánybiztosok révén megvalósult a közigazgatás centralizált irányítása, mégpedig úgy, hogy a területi közigazgatásban a katonai parancsnoknak, ha nem is irányítási jogkört biztosított, de a kormánybiztosokkal szemben elvárásként fogalmazták meg a katonai parancsnok szándékaival való összhang biztosítását. A kiadott esküszövegük is rögzítette, hogy a terület illetékes katonai parancsnokának szándékaival összhangban kötelesek eljárni a székhelyhez kötött kormánybiztosok, míg a katonai parancsnok mellé rendelt kormánybiztosnak nemcsak a parancsnok utasításainak megfelelően kellett eljárnia, hanem közvetlenül is támogatnia kellett a tevékenységét.[49]

A központi igazgatásban speciális szerv fogta össze a kivételes állapot egyes intézkedéseinek a koordinálását az első világháború idején. Ez a szerv a Honvédelmi Minisztérium berkeiben felállított *Hadfelügyeleti Bizottság* volt. A Hadfelügyeleti Bizottság lényegében a kivételes hatalmi intézkedések végrehajtásának koordináló szerveként működött, ugyanis *„a kivételes rendelkezések végrehajtása és felügyelete az egyes szakminisztériumok feladata volt. Így a kivételes intézkedések gyorsasága és az egységes irányítás céljából… külön intézményt szerveztek az egyes szakminisztériumok oda delegált képviselőiből…*"[50]

A törvény rendelkezései a belügyminiszternek számos jogkört biztosítottak. Így például lehetősége volt arra, hogy elrendelje a csendőrség igénybevételét a városok területén, amelyre békeidőben nem volt felhatalmazás. Emellett hatályon kívül helyezhette az önkormányzati testületek rendészeti tartalmú rendeleteit, és helyükbe saját rendeletet alkothatott. Törvényhatósági bizottságok és rendezett tanácsú városok minden olyan határozatát hatályon kívül helyezhette, amelyek a hadiérdekeket vagy a közrend, közbiztonság fenntartását sértették; amennyiben szükséges volt, ezek helyett új határozatot alkothatott. Fontos rögzíteni, hogy a Kivhattv. felfüggesztette a törvényhatóságok azon alapjog-óvó garanciális lehetőségét, hogy a Közigazgatási Bírósághoz

[45] BATHÓ Gábor: A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.
[46] A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény 1-2. §.
[47] Kivhattv. 4. §.
[48] Kivhattv. 4. § 2 bekezdés.
[49] Kinevezési okmány minta kormánybiztosok részére – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[50] M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, Magyar Könyvszemle, 1975/1. szám, 78-79. o.

fordulhassanak sérelmeikkel.[51] Ezeken felül a belügyminiszter hatáskörébe került az útlevelek kiállításának a hatásköre is.[52]

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

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

a) magántulajdon:
   - fegyver, lőszer, lőpor, robbantó anyagok korlátozása,
   - vízi és légi járművekkel kapcsolatos korlátozások,
   - ármaximalizálás,
   - külkereskedelem korlátozása;

b) magántitok, levéltitok: posta, távírda és távbeszélő forgalom ellenőrzése;

c) a mozgás, tartózkodási hely szabad megválasztása;

d) a polgári és büntető eljárással kapcsolatos alapjogok:
   - a bíróhoz való jog korlátozása,
   - az esküdtszéki rendszer korlátozása,
   - a katonai büntetőjog hatályának kiterjesztése,
   - valamint gyorsított bűnvádi eljárás bevezetése (ezen belül a statáriális szabályok is megjelentek).

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

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

A Kivhattv.-be foglalt rendelkezések nyomán kiadott rendeletek első csoportját jelentették azon jogszabályok, amelyek hatáskört biztosítottak a sajtótermékek ellenőrzésére, továbbá azok, amelyek az ellenőrzés szabályait határozták meg. A kormány az időszaki lapok és más sajtótermékek ellenőrzéséről szóló 5.483/1914. számú rendeletében felhatalmazást adott az

[51] PATYI András: Törések és hiányok - a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. In: PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNÉ KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): "Bírák vagyunk..." A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére. Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019, 89–104. o.

[52] Kivhattv. 5-6. §.

igazságügy-miniszternek, hogy a belügyminiszterrel és a kereskedelmi miniszterrel egyetértve az erre okot szolgáltató időszaki lapoknak és az időszaki lapok közé nem tartozó minden más sajtóterméknek az ellenőrzését rendelettel szabályozza. Az előzetes ellenőrzést nem generálisan rendelték el a háború évei alatt, hanem kifejezetten csak az arra okot adókkal szemben. A lapbetiltás jogával sem élt vissza a kormány. 1914 és '18 között 23 lapot tiltottak be. A háború kitörésének évében Magyarországon 707 lap volt forgalomban, a háború alatt 74 újat alapítottak, a nemzetiségi lapok száma 1914-ben 201-re volt tehető. A lapbetiltások száma így nem mondható jelentősnek a vizsgált korszakban, azok eredendően tényleg a sajtórendészet kijátszása, ellenséges hatalom támogatása vagy a közrend ellen irányuló tartalmak miatt kerültek megszüntetésre.[53]

A törvény és annak módosításai emellett még lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen jellegű, gazdasági tartalmú rendeletek megalkotására, amely révén a kabinet az első világháború idején több száz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt bocsátott ki.[54]

Érdemes röviden kitérni a büntetőjogi szabályokra és az igazságszolgáltatás kérdéskörére. Ezek a szabályok alapvetően két pilléren nyugodtak: a Kivhattv. rendelkezésein, valamint a katonai bűnvádi eljárás szabályrendszerén. Büntető anyagi jog tekintetében a Kivhattv. rendelkezései főszabályként kiterjesztették vagy súlyosbították a Csemegi kódex rendelkezéseit,[55] valamint új tényállásokat vezetettek be, mint például a sztrájk tilalmazása, vagy akár a sajtókorlátozások megszegése. Alaki jog területén lehetővé tették az esküdtszéki rendszer felfüggesztését, konkrét ügyek áthelyezését más polgári büntetőbíróságokhoz, a gyorsított bűnvádi eljárás és rögtönbíráskodás elrendelését. Ezeket azonban az ország egész területére nem rendelték el.[56] A katonai büntetőjog szabályait polgári egyének felett csak szűk körben engedték alkalmazni, így például erődítmény, erősített hely körbezárása esetén, vagy hadszíntéren, illetve meghatározott

---

[53] KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In Medias Res, 2020/2. szám, 280–307.; KELEMEN Roland – ELEKES Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2021/4. szám, 33–66. o.; Révész T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. Jogtörténeti Szemle, 2015/4. szám, 34–44. o.; GOSZTONYI Gergely: Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 58-70. o.

[54] Kivhattv. 17. §; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről szóló 1915. évi XIII. törvénycikk; A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk. Lásd: PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 149-183. o.; TÓTH Árpád: A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon, Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.

[55] Lásd például a hatóságok vagy hatósági közegek elleni izgatás háború idején 2 év helyett 5 évig terjedő szabadságvesztéssel büntették. Kivhattv. 19. §

[56] Utóbbit igazolja a háború időszakában a miniszterelnökök által az országgyűlés részére készített jelentések a kivételes intézkedésekről. Lásd például Tisza István első jelentését: 1100. szám. A m. kir. miniszterelnök jelentése a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybevételéről, Képviselőházi Irományok, 1910. XLIV. kötet, 371-420. o. A jelentés melléklete tartalmazta az ún. alapcsomagot, vagyis azon rendeleteket, amelyeket az egyes minisztériumok még a háború előtt kidolgoztak és amelyek az első világháború idején alkalmazott kivételes hatalmi jogszabályok alapjainak tekintendőek. Lásd büntetőjog kérdését: EDVI ILLÉS Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám 554-562. o.; FINKEY Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, Budapesti Szemle, 1916, 167. kötet, 48-90. o.

bűncselekmények esetében, mint például a katonai szolgálatnak a megtagadására való uszítás.[57] A katonai törvénykezést a polgári személyek felett a magyar joganyag csak szűk, indokolt körben engedte meg, szintén az angolszász és francia ostromállapoti joganyagot inkább követve ezzel, mintsem a társországi és szövetségesi államokéit.

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény (továbbiakban Kivhattv.) végül széleskörű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, azonban erős védbástyákat húzott az egyes alapjogok minimumai köré, amellyel körülhatárolta a mindenkori kabinet mozgásterét a kivételes hatalom idejére. A korabeli jogtudomány méltán neves alakjai, így többek között Angyal Pál, Edvi Illés Károly, Buza László mindegyike méltatta az elfogadott törvényt, és hangsúlyozta annak közjogi fontosságát, mivel úgy vélték, hogy ennek köszönhetően a közjogi vívmányok háború idejére is átmenthetőek és csak az előre meghatározott keretek mentén korlátozhatóak. A korszak kiemelkedő jogtudósainak álláspontjaiból kiolvasható, hogy az adekvát kivételes hatalmi törvény a békés mindennapok talpköveiként fungáló szabadságjogokat csupán az állam léte érdekében, a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, valamint kizárólag a törvényben meghatározott eszközök igénybevételével és csak szükséges mértékben engedte korlátozni.[58] A törvény megalkotása tehát – ahogy ma az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. – válasz volt a kor biztonsági kihívásaira, és igyekezett felvértezni az államot – nagyon fontos, hogy jogállami keretek között – a vészidőszaki működésre.

4. Adalékok a speciális védelmi célú döntéshozatal hagyományaihoz

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

4.1. Honvédelmi Bizottmány, mint kormánypótló országgyűlési bizottság

1848 nyarára az események olyan fordulatot vettek (Jellasics hűségesküje a Habsburgoknak és Horvátország elszakítása, illetve a szászok ellenállása és az általuk lázított románok tevékenysége)[59], hogy a magyar törvényhozás felszólította a kormány kivételes hatalmi törvény megalkotására,

[57] Lásd bővebben: KELEMEN Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 103-140. o.; NAGY Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, Belvedere Meridionale, 2017/3. szám, 33-41. o.
[58] Lásd: ANGYAL Pál: Háboru és sajtószabadság, Bűnügyi Szemle. 1914/2. szám 86-87. o.; EDVI Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám 551. o.; Buza László: Az államjogi kivételes állapot. Jogtudományi Közlöny, 1915/36. szám 386. o.
[59] SZEREMLEI Samu: A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, 7-11. o.

amelyből végül törvény nem lett. Ilyen felhatalmazás nélkül érkezett el tehát a végrehajtó hatalom 1848 őszéhez. 1848 szeptembere kaotikus, átmenti időszak volt a felelős minisztériumi rendszeré és a kollegiális képviseleti kormányforma között. Szeptember első harmadára lemondott az első kabinet, de rövid átmenet után István nádor ismét Batthyány Lajost bízta meg a miniszterelnöki feladatokkal, aki bízott abban, hogy békés egyezség köthető a dinasztiával, azonban Kossuth már ekkor is úgy vélte, hogy egy ideiglenes végrehajtó hatalmat kell létrehozni, amely képes kezelni a közelgő vészidőszakot. Olyan szervet vizionált, amely nincs kötve a törvényi keretekhez.[60] Ennek megfelelően Kossuth szeptember 15-én javaslatot tett egy bizottság felállítására, amely közvetítő funkciót lát el hadügyi kérdésekben a miniszterelnök és a törvényhozás között. Végül a bizottmány tagjait szeptember 21-én választották meg. A felsőház szeptember 25-én, követve a képviselőház példáját, szintén létrehozott egy bizottságot három taggal és megegyező feladatokkal.

Kossuth reálisan látta, hogy „*olyan szervet kellett teremtenie, amely a kormányt kezébe tudja venni, ha az uralkodó és a nemzet között szakításra kerül a sor.*”[61] Szeptember 25-én az uralkodó nyílt parancsban érvénytelenítette Batthyány miniszterelnöki megbízatását, és kinevezte Lamberg Ferenc altábornagyot, pozsonyi dandárparancsnokot Magyarország teljhatalmú királyi biztosává, Vay Miklósnak pedig felajánlotta a miniszterelnöki pozíciót, amit ő visszautasított.[62] Szeptember 26-án pedig Majláth Györgyöt helytartónak nevezte ki. Ezekre válaszul Kossuth kérésére szeptember 27-én éjjel – Batthyány távollétében – a házelnök rendkívüli képviselőházi gyűlést hívott össze, ahol határozatban kimondták, hogy az uralkodói eljárás alkotmányellenes volt, hiszen nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést. Kossuth meggyőzte a házat, hogy a határozat végrehajtásával Batthyány távollétében a Honvédelmi Bizottmányt bízza meg. Ezzel a megbízatással a honvédelmi bizottmány – egyelőre még a felsőházi tagok nélkül – tájékozódó és tájékoztató szervből végrehajtó hatalmat gyakorló orgánummá alakult át.[63] Másnap (szeptember 28-án) a képviselőház határozatban mondta ki, hogy „*választmánynak három jelenlevő tagjait a ház addig megbízza a rendnek és csendnek fenntartására, és minden olly intézkedéseknek sikeres megtételére, mellyeket jelenleg az ország állapota megkíván*”.[64] E felhatalmazás egyfelől felfogható teljhatalomnak, hiszen a felhatalmazás korlátozását csak az elvi szükségesség jelentette, emellett pedig három tag jelenléte is elegendővé vált a döntések meghozatalához. Ezen határozat eredménye, hogy „*kormánnyá vált a Bizottmány*”.[65] Szeptember 29-én a képviselőház határozatban utasította az államtitkárokat, hogy csatlakozzanak a Bizottmányhoz. Emellett ezen a napon megkapta a két fővárosra kiterjedő rendelet kiadásának a jogát, amelyet október 1-jén országos hatáskörben gyakorolhatott tovább mind polgári, mind katonai hatóságokra kötelező módon. Hatáskörének végső kiterjesztésére október 8-án került sor, amikor a képviselőház határozatában kimondta, „*hogy miután ministerium nincs, a jelen körülmények között a nemzet kormányzat nélkül nem lehet, a honvédelmi bizottmány pedig azon szük körben, melly eddig*

[60] Budapest, 1848. szeptember 15. Kossuth a képviselőházban felveti a Honvédelmi Bizottmány létesítésének gondolatát, In: Kossuth Lajos összes munkái XIII. kötet, BARTA István (szerk.): Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest, Akadémia Kiadó, 1957 (Arcanum Kézikönyvtár).

[61] EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány. Századok, 1948/1–4. szám, 151. o.

[62] URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. Századok, 2002/4. szám, 742. o.

[63] EMBER: i. m. 155. o.

[64] Budapest, 1848. szeptember 28. A képviselőház a miniszterelnök távollétének idejére kiterjeszti a Honvédelmi Bizottmány hatáskörét, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.

[65] MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: MEZEY Barna – VÖRÖS Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról. Budapest, Logod Bt., 2001, 222. o.

számára ki van jelölve, sikeresen nem működhetik, az ország minden kormányzata ideiglenesen a honvédelmi bizottmányra úgy ruháztassék, miszerint az ügyek vezetésében nagyobb egyszerűség és bizonyos egység legyen, a bizottmány elrendelése pedig olly formán történjék, hogy a kormányzó bizottmány kinek kinek a végrehajtás körébeni teendőit maga jelölje ki."[66] Emellett Kossuth Lajost a Honvédelmi Bizottmány elnökének választották, továbbá szabad kezet kapott arra nézve, hogy működési elveit és egyes tagok feladatait maga határozza meg.

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

Kézenfekvő volt, hogy a végrehajtói tevékenység ellátására és az államfői teendők helyettesítésére a törvényhozás maga választ egy személyt vagy bizottságot, azonban a felhatalmazás parttalansága vagy kötetlensége okán a Honvédelmi Bizottmány „*így közelebb állott az ország ügyeinek a forradalmi diktatúra szabályai szerint történő vezetéséhez, mint a miniszteriális kormányzati formához… Nem arról van tehát szó, hogy a bizottmány ne lett volna felelős annak a parlamentnek, mely őt kebeléből kiküldte. Felelőssége azonban nem parlamentáris kormányzati felelősség, hanem a Ház saját bizottságának megbízatásáért való felelőssége. Ez a felelősség pedig nem határvonalat vont a kormányzati és törvényhozói tevékenység közé… hanem éppen a legislativa és az executiva egyfajta egységét teremtette meg.*"[67] A Honvédelmi Bizottmány tehát egy szinte teljhatalommal felruházott országgyűlési bizottságként működött, amely a kollegialitás elve mentén szerveződött, de az elnöki hatáskörök miatt valójában egyszemélyi – szinte omnipotens – vezetés alatt álló forradalmi diktatúra szabályai szerint működő intézmény volt, amely magán viselte a kivételes hatalom kezdetleges szabályozóinak valamennyi hiányosságát. A fentiekből levonható az a következtetés, hogy a Honvédelmi Bizottmány nem szolgálhat előképeként a jogállami keretek között megalkotott, annak alap princípiumait tiszteletben tartó különleges jogrendi szabály- és intézményrendszernek, hiszen az sokkal inkább – Mezey Barna szavaival élve – a forradalmi diktatúra szerve volt, amit egy jogállami különleges jogrendi szabályozás el kíván kerülni.

4.2. Kivételes hatalom koordináló és „országmozgósító szervek"

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

A Hadfelügyeleti Bizottság az első világháborút megelőző időszakban felállított koordináló szerv volt, amely „*…olyan hatalommal bírt, hogy a hivatalos út betartása nélkül »minden katonai érdeket érintő vagy*

[66] Budapest, 1848 október 8. Kossuth felszólalásai a képviselőházban az Országos Honvédelmi Bizottmány hatáskörének kibővítése körüli vitában, In: Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet.
[67] MEZEY: i. m. (2001) 226–227. o.

a kivételes intézkedésekkel összefüggő ügyekre vonatkozó« ügyben »úgy az érdekelt katonai parancsnokságok, mint a tekintetbe jövő polgári hatóságok és hivatalok« kötelesek voltak hozzáfordulni. A szakminiszterek feladata volt, hogy a hozzájuk tartozó intézményeket figyelmeztessék e kötelességre."[68] A Hadfelügyeleti Bizottság szervi határozványa szerint feladata a megfelelő intézkedések kialakítása, azok későbbi felügyelete, s azok egységes irányítása, valamint a beérkező információk hatékony elosztása,[69] valamint a tanácsadás kormányzati intézkedéseknél, és azok gyors és egységes keresztülvitelének elősegítése. Emellett viszont „*intézkedési joga (hatásköre) nincs.*"[70]

A levéltári források azt bizonyítják, hogy a hatásköri leírásban kifejezetten megnevezett hatáskörökben, így például külföldi utazások engedélyezése (határvesztegzár alóli felmentés), hadifoglyokkal kapcsolatos egyes ügyekben (például azok foglalkoztatására vonatkozóan), sajtótilalmak kiadása körében saját ügykörében eljárva érdemi döntéseket hozott. A tanácsadó tevékenysége arra is kiterjedt, hogy a kormányzat egy-egy rendeletét véleményezze, annak szövegét módosítsa, bár a döntő szót az érintett miniszter mondta ki.[71] Az iratokból az is kiderül, hogy egyes miniszteri delegáltak hatáskörét egyénenként a küldő miniszter állapította meg, így meghatározott kérdéskörben, rendkívüli szükség esetén a rendeletkiadási jog szubdelegációja is megvalósulhatott.[72]

Hatáskörébe tartozott „*a háború érdekében hozott rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése, a kémkedés elhárítására vonatkozó intézkedések megtétele, elvi döntések meghozatala kétes kérdésekben (ha azok a katonai intézkedések végrehajtását nehezítik), rendeletek módosításának indítványozása, azok végrehajtásának ellenőrzése, sajtóellenőrzés, kivitel-behozatal, valutaügyek, hadivesztegzár alóli felmentés, közélelmezés, posta- és távírda forgalom, nemzetiségi mozgalmak, propaganda-, útlevél-, hadifogoly- és internált-ügyek.*"[73] A kormánybiztosok, valamint a Hadfelügyeleti Bizottság működése révén a közigazgatást teljes mértékben sikerült centralizálnia a kormánynak.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény[74] hozta létre, azonban, ahogy arra többen is felhívják a figyelmet,[75] valójában a törvény egy, már működő intézményt legalizált. Ez az intézmény a Legfelsőbb Honvédelmi Tanács volt, amely majd 1939-től a Legfelső Honvédelmi Tanács nevet vette fel.

A Legfelső Honvédelmi Tanács létrehozatalához az a felismerés vezetett, hogy a „…*jövő háborújában az egész ország hadszíntér lesz s a jövő háborújában kezdettől fogva az egész nemzetnek részt kell venni és pedig: nemre és korra való tekintettel minden ember fizikai és szellemi erejével, minden anyagi erőforrásával és eszközével, valamint minden hatalmi tényezőjével*".[76] Ezen hadviselés esetében az állam túléléséhez az kell, hogy már

[68] M. KONDOR: i. m. 79. o.
[69] Hadtörténeti levéltár, Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.
[70] Hadtörténeti levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, Tematikus gyűjtemények, 728. doboz. HFB. hatásköri leírás.
[71] Hadtörténeti levéltár Hadfelügyeleti Bizottság, iratok 323-326., 416-423., 532-539., 720-732. doboz.
[72] A minisztériumközi vegyes bizottság a kivételes hatalmi törvény és végrehajtási rendeletek tárgyában, 5. ülés (1912. december 6.) – MNL OL, K26 978. csomó XLI. 20. sz.
[73] SZIJJ Jolán (szerk.): Magyarország az első világháborúban, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000, 225. o.
[74] Eme törvény jelentőségéről lásd bővebben FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18. szám, 1–29. o.; KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. szám, 5–46. o.
[75] Többek között lásd SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. Századok, 2016/6. szám, 1389. o.; SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, Honvédségi Szemle, 1991/2. szám, 41. o.
[76] FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám, 49–50. o.

békeidőben kialakítsák azokat a mechanizmusokat,[77] amelyek a humán- és ipari gazdálkodás, valamint az államszervezet gördülékeny és hatékony átállítását és minél teljesebb kiaknázását teszik lehetővé. Korabeli szóhasználattal élve az Legfelső Honvédelmi Tanács az ún. országmozgósítás legfőbb szerve volt, amely a totális háborúra való felkészülést koordinálja, irányítja, így annak határozatait az egyes minisztériumoknak végre kellett hajtaniuk. Békeidőben évente egy-két alkalommal ülésezett, de az elnök bármely tag javaslatára összehívhatta, háború idején működése folyamatosságot mutatott. A Legfelső Honvédelmi Tanács állandóan működő operatív szerve a Vezértitkárság volt, amely funkciókat kapott a Tanács határozatainak végrehajtásában is. Jelentősége abban is tetten érhető, hogy a Legfelső Honvédelmi Tanács vezértitkára a honvédelmi miniszterrel honvédelmi ügyekben egy szinten volt.[78] Így a központi koordinatív funkciójú intézmény testületi szerve csak nem gyakran ült össze, azonban annak volt egy igazgatási feladatokat ellátó egysége, amely folyamatosan működött békeidőben is.

A Legfelső Honvédelmi Tanácsot a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény helyezte valójában alkotmányos keretek közé, amely értelmében az a honvédelemi érdekek és intézkedések összehangolását elősegítő szervként működött, mind béke idején, mind háborús időszakban. Az általa megállapított alapelvek mentén már béke idején meg kellett tennie minden szükséges intézkedést az összes miniszternek annak érdekében, hogy a vezetése alatt álló minisztérium és az irányítása, felügyelete alá tartozó szervek feladataikat az államot veszélyeztető vészidőszakokban is zavartalanul el tudják látni.[79] Ülésein valamennyi miniszter részt vehetett szavazati joggal, az elnöki feladatokat pedig fontosabb kérdésekben a kormányzó[80] látta el, és csak egyéb esetekben a miniszterelnök.[81]

Az ügyvitelére vonatkozó szabályok azonban ennél lényegesen kiterjesztőbb hatásköri szabályokat rögzítettek. Tagjainak összetétele okán háborús időszakban a Legfelső Honvédelmi Tanács határozatait minisztertanácsi határozatoknak kellett tekinteni, amely ilyen értelemben a minisztertanácsot is döntései megvalósítójává tette.[82] Gyakorlatilag a Legfelső Honvédelmi Tanács hatáskörébe tartozott a háborús célok megállapítása, az általános háborús irányvezetés kül- és belpolitikai vonatkozásai, valamint az idegen hatalmak fegyveres erejének igénybevételével kapcsolatos elvi kérdések eldöntése. [83] Az országmozgósítás polgári szerveinek és az országmozgósítási kormánybiztosnak a működésére irányelvet adott ki. E szervek felügyeletét a Legfelső Honvédelmi Tanács elnöke fenntartotta magának, gyakorlatban azonban a Vezértitkárság látta el a feladatot.[84]

---

[77] Alapjogokkal kapcsolatos gyakorlatot lásd LEHOTAY Veronika: A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020.

[78] SPÁCZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., Levéltári Szemle, 1974/1. szám, 62. o.

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

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

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

[82] VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén, Jogtudományi Közlöny, 1979/11. szám, 761. o.

[83] Ezt támasztják alá az alábbi munkák: SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), Hadtörténelmi Közlemények, 1985/3. szám, 696. o.; VARGYAI: i. m. (1979), 760–761. o.; JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám, 151. o.

[84] VARGYAI: i. m. (1979), 760–761. o.

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

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

A világháborút követően a Legfelső Honvédelmi Tanácsnak előbb a személyi köre változott meg,[85] majd a jelentősége is megszűnt, hiszen funkcióit a kommunista párt államszervezetbe beépülő hivatalos és félhivatalos szervei vették át: 1946-ban a Katonai Bizottság (1949-ig), Farkas Mihály elnökletével, 1948-ban a Belügyi Bizottságát, utóbbi szinte rögtön ezután meg is szűnt. A Magyar Dolgozók Pártja keretében rövid időn belül létrehozták az Államvédelmi Bizottságot. A pártban végbemenő tisztogatások után, 1950 őszére három ember: Rákosi Mátyás, Farkas Mihály és Gerő Ernő kezében összpontosult minden hatalom. E hármas 1950 októberében létrehozta a Trojka néven elhíresült Honvédelmi Bizottságot.[86] Hatáskörét vizsgálva megállapítható, hogy a honvédelemmel és a nemzeti biztonsággal kapcsolatos összes lényegi kérdésben a végső döntés ide volt visszavezethető.[87] 1952 végén a Honvédelmi Bizottság és az Üzemgazdasági Tanács egyesítésével létrehozták a Honvédelmi Tanácsot, vagyis az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző szabályozás által is ismert szerv elődjét, amelynek jogállása sem államszervezetileg, sem párton belül nem volt tisztázva.[88]

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény nem tartalmazott rendelkezéseket a Honvédelmi Tanácsról, viszont annak érdekében, hogy az esetleges felhatalmazás legális lehessen, a törvény a következőképpen rendelkezett: a „…*meghatározott rendkívüli intézkedéseket egyes államigazgatási területekre a Minisztertanács által felhatalmazott állami szerv vezetője vagy katonai egység parancsnoka is elrendelheti*”.[89] A politikai akarat megfogalmazása 1961-ben az MSZMP Politikai Bizottságának zárt ülésén történt meg, ahol úgy döntöttek, hogy háború esetén az ország vezetését a Honvédelmi Tanács látja el.[90] Mivel békeidős és háborús feladatokról is rendelkeztek, így 1962-ben a békeidős szervet átnevezték Honvédelmi Bizottságra. A Honvédelmi Bizottságnak létrejöttek területi szervei, a megyei és fővárosi honvédelmi bizottságok. A Honvédelmi Tanács ügyrendjét 1964-ben határozták meg, eszerint rendkívüli állapot kihirdetését követően a Honvédelmi Bizottság

[85] „A Tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, a honvédelmi politikai államtitkár és a honvédség főparancsnoka, illetve e parancsnok jogkörét gyakorló parancsnok.” Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 754/1945. M. E. számú rendelete az 1939. évi II. tc.-nek a Legfelső Honvédelmi Tanács szervezetéről szóló 3. §-a 2. és 3. bekezdésének módosításáról, In: Honvédségi Közlöny, 1945/6. szám, 45–46. o.

[86] GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980 (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011, 1–2. o.

[87] GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka”) 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, Hadtörténelmi Közlemények, 2013/2. szám, 615. o.

[88] OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, Hadtörténelmi Közlemények, 1994/2. szám, 87. o.

[89] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény, 123. §. (2) bekezdés.

[90] GERMUSKA: i. m. (2011) 4. o.

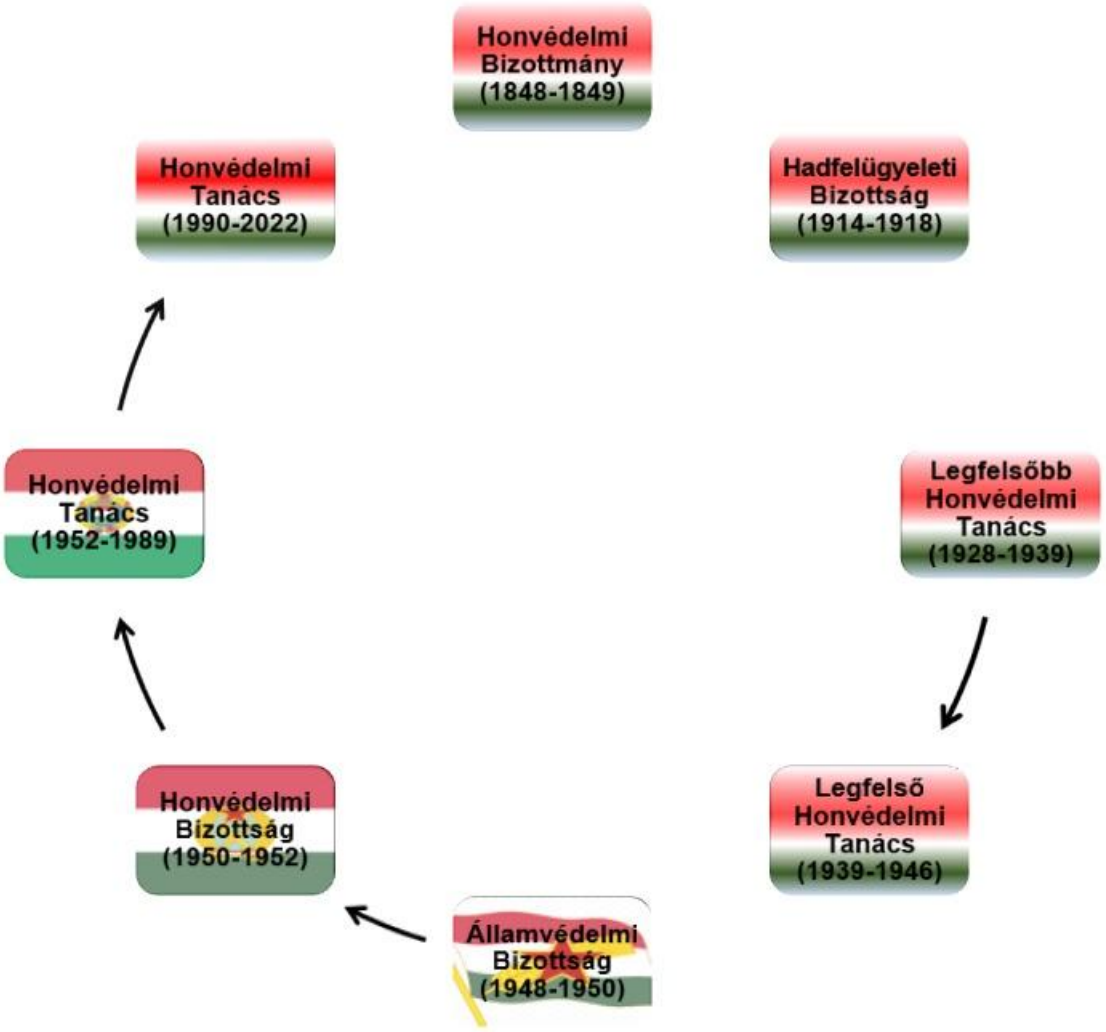
Honvédelmi Tanáccsá alakult volna át, és az ország legfelső állami irányító szervévé lépett volna elő.[91]

Az 1972-es nagy alkotmányrevízió során alkotmányos szervvé vált a Honvédelmi Tanács: az Alkotmány 31. § úgy rendelkezett, hogy „*háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetén a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre*".[92] Ennek megfelelően az 1976-os honvédelmi törvény már rendezte a Honvédelmi Tanács kérdését is. A törvény kimondta, hogy „*háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély (a továbbiakban: háború) idején rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre*…".[93] A Honvédelmi Tanács fő feladata háború idején a honvédelem és a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának az irányítása volt.[94]

Ez a szabályozás az 1989-es bársonyos forradalomig nem változott, akkor a jogállami átalakításoknak megfelelően kikerült a törvény szövegéből az Elnöki Tanács, és a kollektív államfői testület helyett, az új demokratikus állami berendezkedésnek megfelelően, a köztársasági elnök gyakorolta annak korábbi jogköreit.[95] Az új szabályozás a Honvédelmi Tanács funkcióját nem változtatta meg, hiszen rendkívüli állapot idején továbbra is a végrehajtó hatalom legfőbb szervévé vált. Olyan szervvé, amely jogalkotási jogosítványokkal rendelkezik.

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

[91] KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, Honvédségi Szemle, 2017/1. szám, 129. o.
[92] Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény, 31. § (1) bekezdés, 1972. április 26-tól hatályos változata.
[93] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 8. § (1) bekezdés b. pont.
[94] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, 9. § (1)–(4) bekezdés.
[95] Az Alkotmányról szóló 1949. évi törvény, 19/B §., 1989. X. 23-tól hatályos állapot.



1. ábra Kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (saját szerkesztés)

5. Összegzés

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

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

A történelmi előzményeket így szemlélve tapasztalati tényként lehet kezelni, hogy az újtípusú kihívások (éppen mikor mi számított újnak) megkövetelik a felkészülést, a koordinációt már a béke időszakában is. Ezt illusztrálta az első világháborús Honvédelmi Bizottmány és a Legfelső Honvédelmi Tanács is. Előbbi esetében, bár a rá vonatkozó szabályanyag már létezett, mégis a gyakorlata azt mutatta, szükséges lett volna, legalább időközönként lemodellezni a gyakorlati működését, jobban összecsiszolni az egyes tagok által képviselt szakterületeket. Az Legfelső Honvédelmi Tanács esetében – bár a trianoni békeszerződés okán sokáig rejtetten –, de ez a folyamatos működés megfigyelhető volt, amelyet hangsúlyosan a haderő fejlesztését célul kitűző Győri Program kidolgozásában és gyors végrehajtásában tetten is érhettünk, az első honvédelmi törvénnyel – amely a kor katonai dominanciájú biztonságfelfogásában egyszerre volt honvédelmi és összkormányzati felkészülési törvény – pedig kiteljesedni láthattunk jogi értelemben.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. által megnyitott védelmi és biztonsági reform további alakulása kapcsán tehát érdemes a hasonlóságok miatt is figyelmet fordítani a történelmi előzményekre. Ezt azonban az is indokolja, hogy ma a reformot nem egy légüres térből, nem a „nulláról" kell megvalósítani, hanem egy olyan döntően 1989-ben kialakított intézményi keretrendszer megújításával, amely sok tekintetben – igaz inkább prima facie, mint materiális értelemben – épített az 1944-es német megszállás előtti mintázatokra. Akkor tehát, amikor a reform egyszerre tudja a védelmi és biztonsági szisztéma korszerűsítését és a nemzeti hagyományokhoz illeszkedő voltát erősíteni, megkerülhetetlen a történelmi előzmények mélyebb áttekintése, kutatása. Jelen fejezet ehhez kívánt adalékokat nyújtani, felhívva egyúttal a figyelmet arra, hogy a jelenleg zajló védelmi és biztonsági reform keretei között megvan a lehetőség a megfontolt, mélyreható vizsgálódások talaján történő döntés-előkészítésre, mivel nem az 1989-es időszakhoz hasonló – gyors megoldásokért kiáltó – politikatörténeti pillanatban vagyunk. A reform tartalmi

alakítása kapcsán tehát a döntés-előkészítőkön jelentős a felelősség, hogy megfelelően tudják szintetizálni a kezelendő kihívásokat és az azokkal kapcsolatos politikai és szakmai igényeket, a nemzetközi mintákat és tendenciákat, valamint a hazai történelmi előzményeket. Ehhez megfelelő munkafolyamatok, fórumok, szakértők és együttműködések kellenek, amelyek nélkül azonban egy teljeskörűségre törekvő előkészítő tevékenység nehezen képzelhető el. Ehhez a tudományos kutatás is megfelelő támogatást tud nyújtani, persze sajátos – a napi gyakorlati, közigazgatási tevékenységtől jelentősen eltérő – mércék és modusok szerint.

Irodalom és forrásjegyzék

ANGYAL Pál: Háboru és sajtószabadság, Bűnügyi Szemle. 1914/2. szám

BARTA István (szerk.): Kossuth Lajos Összes munkái XIII. kötet, Kossuth Lajos 1848/49-ben – III. Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Budapest, Akadémia Kiadó, 1957.

BATHÓ Gábor: A kormány szerkezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

BUZA László: Az államjogi kivételes állapot. Jogtudományi Közlöny, 1915/36. szám

DRÓCSA Izabella: Rendtörvények a hazai és nemzetközi jogrendszerekben. In: Kovács-Szépvölgyi ENIKŐ (szerk.): Kihívások a büntetőjogi jogalkotás terrénumában a 19–21. században: Külföldi minták és nemzeti megoldások. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

EDVI Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám

EDVI Illés Károly: Kivételes sajtó- és büntetőjog háború idején. Jogállam, 1914/7-8. szám

EMBER Győző: Honvédelmi Bizottmány. Századok, 1948/1–4. szám.

HOBSBAWN, Eric: A birodalmak kora (1875-1914), Budapest, Pannonica Kiadó, 2004.; Christopher Clark: Alvajárók – Hogyan menetelt Európa 1914-ben a háború felé, Budapest, Park Könyvkiadó, 2015.

FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám.

FÁBRY Dániel: A legfelső honvédelmi és hadi tanácsok szervezete és működése az egyes államokban, Magyar Katonai Szemle, 1940/3. szám

FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai. In: FARKAS Ádám – KáDár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016.

FARKAS Ádám – PATYI András: A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016. In: FARKAS Ádám (szerk.): A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 87-112. o.

FARKAS Ádám – TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmány és alkotmányosság alapkérdései Magyarországon. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 40-71. o.

FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon. 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

FARKAS Ádám: A katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás helye, szerepe, létjogosultsága az állam és társadalom rendszereiben. Hadtudomány, 2012/elektronikus szám

FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! Pázmány Law Working Papers, 2015/18. szám

FERDINANDY Gejza: Magyarország közjoga. Budapest, Politzer Kiadó, 1902.

FINKEY Ferenc: Háborús büntetőjogunk és bűnügypolitikai feladataink a háború után, Budapesti Szemle, 1916.

GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Bizottság („Trojka") 1950–1952. évi jegyzőkönyvei, Hadtörténelmi Közlemények, 2013/2. szám

GERMUSKA Pál: A Honvédelmi Tanács és a Honvédelmi Bizottság Magyarországon, 1952–1980 (http://www.nationaler-verteidigungsrat.de/downloads/germuska_ht_hb.pdf), 2011.

GOSZTONYI Gergely: Cenzúra Arisztotelésztől a Facebookig- A közösségi média tartalomszabályozási gyakorlatának komplexitása. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

JUHÁSZ Gyula: A második bécsi döntés, Külpolitika – A Magyar Külügyi Intézet elméleti-politikai folyóirata, 1987/5. szám

KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. szám

KÁDÁR Pál: Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai a honvédelem területén, 2010-2014. MTA Law Working Papers 2014/36.

KELEMEN Roland – ELEKES Dóra: Különleges jogrend és a háború hatása a filmművészetre az első világháború idején. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2021/4. szám.

KELEMEN Roland (szerk.): Az első világháború sajtójogi forrásai: Sajtójog a kivételes hatalom árnyékában. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017

KELEMEN Roland (szerk.): Források a kivételes hatalom szabályozásának magyarországi geneziséről. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2017

KELEMEN Roland: A háború esetére szóló kivételes intézkedéseket tartalmazó 1912. évi LXIII. törvény országgyűlési vitája és sajtóvisszhangja, Parlamenti Szemle, 2016/1. szám.

KELEMEN Roland: A katonai igazságszolgáltatás Magyarországon 1867-1949: Egy elfelejtett jogterület a jogalkotás tükrében. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017.

KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In medias res, 2020/2. szám.

KELEMEN Roland: Sajtórendészet különleges jogrend idején: Az első világháborús különleges sajtórendészet a külföldi és a hazai szabályok és gyakorlat tükrében. In Medias Res, 2020/2. szám.

KELEMEN Roland: Út a nemzeti jogalkotásig, avagy a jogállami kivételes hatalmi törvény megalkotásának több évtizedes története. In: MARGITTAY-MÉSZÁROS Árpád (szerk.): Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021.

KÉPESSY Imre: Az út a kiegyezéshez. Acta Juridica et Politica 2019/1. szám.

KISS Dávid: A Kádár-korszak háborús védelmi igazgatási rendszerének kiépítése, Honvédségi Szemle, 2017/1. szám

KISS István: Magyar közjog. Eger, Érseki-Lyceumi Könyvnyomda, 1886.

KMETY Károly: A magyar közjog tankönyve. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1911.

LEHOTAY Veronika: A jogszűkítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére. Miskolc, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár, 2020.

LUDENDORFF, Erich: Der totale Krieg, München, Ludendorffs Verlag G.m.b., 1935.

M. KONDOR Viktória: Adalékok az első világháború alatti sajtó és cenzúra történetéhez. Törvények és cenzúra, Magyar Könyvszemle, 1975/1. szám.

MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom" (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány). In: Mezey Barna – Vörös Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma: Jogtörténészek 1848-ról. Budapest, Logod Bt., 2001.

MEZEY Barna: A kiegyezés jogpolitikájának kialakítása: Horvát Boldizsár igazságügyi miniszter reformprogramja. Jogtörténeti Szemle 2007/3. szám.

MEZEY Barna: Az első világháború jogi törvényhozói előkészítése: A kivételes hatalomról szóló 1912. évi 63. törvénycikk, In: KONYA Péter (szerk.): Prvá Svetová Vojna V Karpatoch – Első világháború a Kárpátokban, Presov, Prešov University, 2016.

NAGY Ernő: Magyarország közjoga. Budapest, Atheneum Kiadó, 1907.

NAGY Szabolcs: Az 1916-os erdélyi betörés egyes hatásai a háromszéki nemzetiségi együttélésre, Belvedere Meridionale, 2017/3. szám.

OKVÁTH Imre: A hadsereg irányítása Magyarországon 1945–1956, Hadtörténelmi Közlemények, 1994/2. szám

OLECHOWSKI, Thomas: Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918 – Ein Beitrag zur österreichischen Medienrechtsgeschichte, Bécs, Manzsche Verlags- und Universitatsbuchhandlung, 2004.

PATYI András: A védelmi alkotmány alapkérdése: a fegyveres erő rendeltetése. In: BIHARI Mihály – Patyi András (szerk.): Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára. Győr, Universitas-Győr, 2010, 437-449. o.

PATYI András: Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája. In: PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNÉ Körtvélyesi Mária (szerk.): „Bírák vagyunk…" A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének 150. évfordulója tiszteletére. Budapest, Országos Bírósági Hivatal, 2019.

PÉTERVÁRI Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezség bevezetése Magyarországon. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

PÉTERVÁRI, Máté: Changes in the Hungarian Insolvency Law in the Interwar Period, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa, 2022/2. szám.

POLLMANN Ferenc: A szarajevói merénylet – kiradírozva: Váltóállítás a történelem nagy rendező pályaudvarán. Rubicon 2018/10. szám.

PÖLÖSKEI Ferenc: A belpolitikai rendszer jogi újraszabályozása Magyarországon az első világháború előtti években, Jogtudományi Közlöny, 1969/2-3. szám.

RÉVÉSZ T. Mihály: A sajtójog metamorfózisa az első világháború esztendeiben Magyarországon. Jogtörténeti Szemle, 2015/4. szám.

SCHEER, Tamara: Die Ringstraßenfront Österreich-Ungarn, das Kriegsüberwachungsamt und der Ausnahmezustand während des Ersten Weltkrieges, Wien, Heeresgeschichtliches Museum, 2010.

SPÁCZAY Hedvig: A Honvédelmi Minisztérium szervezési változásai a Horthy-korban III.: 1941–1945., Levéltári Szemle, 1974/1. szám

SZAKÁLY Sándor: A katonai vezetés és a honvédelmi politika alakításának szintjei a két világháború közötti Magyarországon, Honvédségi Szemle, 1991/2. szám

SZAKÁLY Sándor: Náray Antal feljegyzései Magyarország hadbalépéséről (1941. április 12-től), Hadtörténelmi Közlemények, 1985/3. szám

SZAKÁLY Sándor: Trianon, Honvédség, Háború, Sport. Budapest, Kárpátia Stúdió, 2013.

SZENTE Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. Századok, 2016/6. szám

SZEREMLEI Samu: A Honvédelmi Bizottmány keletkezése s a forradalom kitörése 1848-ban – Adalékul Magyarország ujabbkori történetéhez. Pest, Kiadja Pfeifer Ferdinánd.

SZIJJ Jolán (szerk.): Magyarország az első világháborúban, Budapest, Petit Real Könyvkiadó, 2000.

TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság 30 éve Magyarországon, 1988-2017. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2017.

TOMCSÁNYI Móric: Magyarország közjoga. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943.

TÓTH Árpád: A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon, Acta Juridica et Politica, Tomus LX., Szeged, 2002.

TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, 1976.

TÓTH Árpád: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica Et Politica, Tomus L., Fasc 13., 1996.

TÓTH Árpád: A statárium és az ostromállapot szabályozása 1848-tól a kiegyezésig. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tomus XXIX., Fasciculus 5, 1982.

URBÁN Aladár: Bizottmány a haza védelmére, a rend és béke fenntartására – A Honvédelmi Bizottmány kezdeti tevékenysége. Századok, 2002/4. szám

VARGYAI Gyula: A kivételes hatalom és az államszervezet militarizálásának néhány kérdése Magyarországon a második világháború előestéjén. Jogtudományi Közlöny, 1979/11. szám

II.

Nemzetközi minták vizsgálata az összehangolt válságkezelésre, az arra való felkészülésre és a különleges jogrendi szabályozására

1. Bevezetés

Az elmúlt bő egy évtized történései (így többek között az arab tél eseményei nyomán kiemelkedő Iszlám Állam tevékenysége, az európai terrorhullám, a 2015-ben kibontakozó orosz-ukrán konfliktus, majd háború, a hibrid konfliktusok, a technológiai vívmányok biztonsági kockázatai, a Covid19 okozta pandémia)[1] nyilvánvalóvá tették, hogy a hatályos védelmi jog alapját jelentő biztonsági környezet jelentős mértékben átalakult, amelynek követnie kell a magának a szabályozásnak is az átalakítása. Így szükségszerűvé vált a szabályozás reformja. És jelen esetben nem beszélhetünk másról, mint a fegyveres védelmi ágazat[2] szabályozási reformjáról, mivel a fentebb felvillantott események okán generális átalakításra van szükség a vizsgált terület szabályanyagának, mivel a korábbi jogintézmények még a múlt század kihívásaira reagáltak, így többségükben 19. századi gyökereiket alig haladták meg.

Egy ilyen reform esetében kézenfekvőnek hat megvizsgálni, hogy ezt mások miként csinálják, mások ezt miként szabályozzák, vagyis a jogösszehasonlítás eszközével élve górcső alá helyezzük

[1] Lásd: PONGRÁCZ Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai, In: FARKAS Ádám (szerk.) Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019, 19–28. o.; BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 115–132. o.; SPITZER Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019; FARKAS Ádám – SULYOK Gábor: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 26–45. o.; Hautzinger Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): A XXI. század biztonsági kihívásai, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297–300. o.; HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265–280. o.; BARTKÓ Róbert: Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.; RÁCZ András: Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben, Védelmi Tanulmányok, 2020/3. szám, 4–52. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132–149. o.; SCHMITT, Michael N.: Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147–169. o.; KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): Hungarian Yearbook of International law and European Law (2019), Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203–226. o.; FARKAS Ádám: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, Jog Állam Politika, 2019/1. szám, 63–79. o.; KELEMEN Roland – SIMON László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150–170. o.; PETRUSKA Ferenc: A lawfare tipológiája. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/16. szám, 1-12. o.; 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. o.

[2] FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

az átalakításra szoruló területeket. E tanulmány lényegében nem vállalkozik másra, minthogy a védelmi jogi szabályozás egy belső magját jelentő szabályanyag, a válságok feloldásának jogállami kereteit tekinti át. Ennek során eltérő jogi, társadalmi és kulturális tradíciókkal rendelkező államok szabályanyagát vizsgáljuk a tanulmány keretei között. Ennek megfelelően nem ragadunk meg az európai szabályok tengerében – természetesen számos ide tartozó állam megoldásait is feltérképezzük – hanem vizsgálat tárgyává tesszük az euro-atlanti térség angolszász államainak megoldásait, valamint egy-egy demokratikus(abb) keretek között működő ázsiai állam szabályozási kútfőit is áttekintjük.

Jelent fejezet célja, hogy feltárjon a védelmi jog területéről szabályozási modelleket, keretadó szabályozási megoldásokat, jogintézményeket, amelyek mintaként szolgálhatnak hazai jogalkotás finomhangolása során.[3]

2. A visegrádi államok különleges jogrendi szabályozása

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

2.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

A visegrádi államok alkotmányai, alkotmányos törvényei meghatározzák azokat a tényállásokat, amelyek esetében a különleges jogrend elrendelhető. A szabályozás alapvetően a klasszikus támadás iránya szerinti felosztást követi, néhol kiegészítve e neutrálisabb jellegű egészségügyi, környezeti katasztrófa leküzdésére életre hívott esetkörrel. Ennek megfelelően a cseh jogrend elhatárol szükségállapotot, államot fenyegető állapotot és hadiállapotot.[4] A lengyel alkotmány szintén három esetkört különít el a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.[5] A szlovák szabályozás szintén négy tényállást ismer: a háborút, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet.[6] A következőkben ezeket tekintjük át röviden.

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

Fogalmi meghatározás tekintetében a szlovák alkotmány kivételével mindegyik alkotmányban megjelenik a hadiállapot különleges jogrendi tényállásának definíciója, amit alkotmányos törvény rendez. Az állambiztonsági alkotmány törvény szerint a szlovák állam biztonsága akkor valósul meg, ha alkotmányos értékei megmaradnak, a szuverenitása és területi integritása nem sérül, valamint a demokratikus rend és az alapvető szabadságok nem sérülnek. Lívia Trellová és Boris

[3] A korábbi kutatási eredmények közül érdemes kiemelni a különleges jogrend covid-19 pandémia relációjának vizsgálatát: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021. Továbbá azt időben megelőző elméleti-rendszertani kutatási eredményeket közlő FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.

[4] HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 218. o.

[5] NÉMETH Zoltán: A különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 358. o.

[6] SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 530-531. o.

Balog tanulmányukban hangsúlyozzák, hogy a szlovák alkotmányos struktúrában is ultima ratio eszköz a különleges jogrend, amellyel kapcsolatban rögzítik, hogy a demokratikus rend nem lehet ellentétes a biztonsággal, sőt az, az állam biztonságának az immanens része.[7]

A szlovák alkotmány csak a felhatalmazást tartalmazza az alkotmányos törvény megalkotására a háború, hadiállapot és szükségállapot tekintetében.[8] Arról viszont érdemes röviden megemlékezni, hogy a szlovák törvényhozás dönt a hadüzenet kérdéséről, a fegyveres erőknek a szlovák állam területén kívül való alkalmazásáról, valamint idegen haderőnek az állam területén történő tartózkodásáról.[9] 60 napot meg nem haladó időtartamban utóbbiakról a kormány is rendelkezhet.[10] A köztársasági elnök a kormány kezdeményezésére – a kezdeményezésről a kormány testületileg dönt[11] – elrendelheti a fegyveres erők mozgósítását, dönt a háború kérdéséről, a hadiállapotról és szükségállapotról. Emellett ő a fegyveres erők főparancsnoka.[12] Fontos kitétel, hogy amennyiben a Szlovák Köztársaság elnökének pozíciója betöltetlen, akkor a fenti jogköröket a szlovák törvényhozás gyakorolja, kivétel a főparancsnoki pozíció, amely a kormányfőre száll.[13] A háborúval kapcsolatos esetkör köztársasági elnök általi elrendelésének akkor van helye, ha a Szlovák Köztársaságot idegen hatalom megtámadja, mégpedig hadüzenet megküldésével, vagy hadüzenet mellőzésével, illetve – furcsa mód, dogmatikailag némiképpen hibásan – az állambiztonsági törvény ezen tényálláshoz rendeli a nemzetközi szerződéses kapcsolataiból eredő kötelezettségek teljesítésének esetét is, amely nem minden esetben jelent háborús tevékenységet, így talán célszerűbb volna a hadiállapothoz (ami elnevezés szintén furcsának hat a háború mellett) rendelni, de ez is mutatja a klasszikus támadás iránya szerinti felosztás nehézségeit a jelenkor biztonsági környezetében. A hadiállapot elrendelésének akkor van helye, ha hadüzenet vagy támadás közvetlen veszélye áll fenn.[14]

A cseh alkotmánytörvényben hasonlóan a szlovák szabályozáshoz elkülöníti egy tényleges háborús helyzetet és annak közvetlen veszélyét. A hadiállapot akkor rendelhető el, ha az államot megtámadják, vagy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettsége ezt megköveteli. A cseh törvényhozás joga dönteni hadiállapot kérdéséről, valamint más államok fegyveres erőinek Csehország területén történő állomásoztatásáról. A kérdésben jól láthatóan domináns szerepet tölt be a törvényhozás, amely alól szűk kivételként állapítja meg az alkotmány a kormány lehetséges önálló fellépési köreit: „*ha a fenti esetek 60 napot nem haladják meg és kollektív védelmi kötelezettségek teljesítéséhez feltétlen szükséges; a békefenntartó műveletek egyes esetköreiben; természeti, ipari katasztrófa esetében; a mentőakciókban; elhárításban való részvétel*”.[15] A hadiállapot az ország egészére rendelhető. Fontos kritérium a fokozatosság, hiszen ezen tényállás kizárólag akkor nyilvánítható ki, ha a másik két esetkör felhatalmazásai nem elégségesek a helyzet megoldásához. Az *államot fenyegető állapot* akkor hirdethető ki, ha külső hatalom „*az állam szuverenitását, területi egységét vagy demokratikus alapjait közvetlenül fenyegeti*”.[16] Ez a kormány indítványára kizárólag a kétkamarás törvényhozás abszolút többségének támogatása mellett lehet elrendelni.[17] A kezdeményezéstől számított 72 órán belül döntenie kell az alsóháznak és a döntéstől számított 24 órán belül a szenátusnak, utóbbi, ha a

[7] Lívia TRELLOVÁ–Boris BALOG: The Material Core of the Slovak Constitution and its Perspectives. Balkan Social Review, 2022/19. sz. 150. o.
[8] Tt. 460/1992. A Szlovák Köztársaság Alkotmánya (Kelt: 1992. szeptember 1.), [a hivatalos magyar nyelvű fordítás: http://torvenytar.sk/zakon-31,], 102. cikkely (3) bekezdés.
[9] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 86. cikk k-m) pont.
[10] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk.
[11] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 119. cikk
[12] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 102. cikk.
[13] Szlovák Köztársaság Alkotmánya 105. cikk.
[14] Állambiztonsági alkotmányos törvény, 2-3. cikk.
[15] Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992No. 1/1993 Sb 39., 43. cikk.
[16] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 7. cikk (1).
[17] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 7. cikk.

határidőnek nem tesz eleget elrendeltnek kell tekinteni az államot fenyegető állapotot. Ezen esetkör szemben a hadiállapottal nemcsak az ország egészére, hanem meghatározott részére is elrendelhető. A köztársasági elnök neutrális szerepköre figyelhető meg, hiszen a haderővel és különleges jogrenddel kapcsolatos hatásköre – a gyengébb kinevezési jogkörön túl –, hogy viseli a fegyveres erők főparancsnoka titulusát, azonban ellenjegyzés nélküli döntést nem hozhat.[18]

A lengyel szabályozás szintén ismeri a hadiállapotot,[19] amelynek elrendelését akkor teszi lehetővé, ha a lengyel államot külső támadás veszélye fenyegeti, vagy külső fegyveres támadás érte területét, továbbá kollektív védelemből eredő nemzetközi kötelezettségének teljesítésének érdekében.[20] A lengyel haderő alaprendeltetését is ebben határozza meg az alkotmány 26. cikke, akként, hogy „*védelmezi az állam függetlenségét és területi integritását, és biztosítja a határok védelmét és sérthetetlenségét*," emellett pedig kiemeli annak politikai semlegességét és a felette fennálló civil kontrollt.[21] Azonban felhatalmazást ad arra, hogy törvényben meghatározott esetekben Lengyelország határain belül is alkalmazható legyen a haderő.[22] Érdemes megjegyezni azt is, hogy alapvetően a Képviselőház primátusa dönteni hadiállapot kérdésében, azonban akadályoztatása esetén eme jogkör is átszáll a köztársasági elnökre.[23] A lengyel alkotmányozó az operativitást szem előtt tartva a köztársasági elnök jogává tette a hadiállapot elrendelését, a minisztertanács kezdeményezésére.[24] Igaz, hogy a köztársasági elnöknek 48 órán belül kezdeményeznie kell a Képviselőház döntését az elrendelésről, amely haladéktalanul tárgyalja a kérdést, és abszolút többséggel vetheti csak el a köztársasági elnök döntését.[25] A lengyel rendszer kapcsán fontosnak tartom felvázolni a köztársasági elnök olyan hatásköreit, amelyek esetileg kapcsolódhatnak a különleges jogrendhez, azon belül is a hadiállapothoz, hiszen elrendelőként fontos mechanizmusokat indíthat be. Kiemelendő hatásköre, hogy ő a fegyveres erők főparancsnoka, békeidőben ezt a hatáskörét a honvédelmi miniszteren keresztül gyakorolja, ő az, aki kinevezi a vezérkar főnökét és az egyes fegyveres erők ágainak parancsnokait. Hadiállapot idején a miniszterelnök javaslatára kinevezi a fegyveres erők vezénylő parancsnokát. A bel- és külbiztonsági ügyekben a tanácsadó testülete a Nemzetbiztonsági Tanács (Rada Bezpieczeństwa Narodowego).[26] Ennek fő rendeltetése, hogy véleményeket, tanácsokat fogalmazzon meg általános biztonsági kérdésekben, a külpolitikai alapelvei és irányai kérdésében, a fegyveres erők fejlesztésének kérdésében, a külső biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a belső biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelemhez szükséges erőforrások kérdéskörében.[27] Tagjait a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel.[28]

2.1.2. Belső jelentős anomáliák kezelésére vonatkozó szabályok

A szlovák állambiztonsági törvény szerint a szükségállapotot szintén a kormány javaslatára rendelheti el a köztársasági elnök terrortámadás vagy utca zavargások veszélye, illetve bekövetkezte esetében.[29] Utóbbi esetkört meghatározza maga a jogszabály is, amely nagyban hasonlít az Alaptörvény jelenleg hatályos szükségállapoti szabályaira. Az állambiztonsági törvény szerint ez olyan eseménysor, „*amely a közhatalmi szervekkel szemben alkalmazott erőszakos cselekményekkel, üzletek*

[18] Constitution of the Czech Republic 63. cikk.
[19] A hivatalos angol nyelvű fordítás a martial law kifejezést alkalmazza.
[20] The Constitution of the Republic of Poland (As adopted by the National Assembly on 2nd April 1997), 229. cikk.
[21] The Constitution of the Republic of Poland 26. cikk.
[22] The Constitution of the Republic of Poland 117. cikk.
[23] The Constitution of the Republic of Poland 116. cikk.
[24] The Constitution of the Republic of Poland, 229. cikk.
[25] The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.
[26] The Constitution of the Republic of Poland 134-136. cikk.
[27] http://en.bbn.gov.pl/en/president-of-poland/national-security-coun/about-the-national-sec/99,The-National-Security-Council.html.
[28] The Constitution of the Republic of Poland 144. cikk (3) bekezdés 26. pont.
[29] Állambiztonsági alkotmány törvény 4. cikk.

és raktárak kifosztásával vagy egyéb, tulajdonra irányuló erőszakos cselekménnyel vagy más, tömeges erőszakos jogellenes cselekmény elkövetésével párosul, amely súlyosan fenyegeti a közbiztonságot, és amennyiben a rend helyreállítása a hatóságok fellépése révén, illetve más jogi eszközök alkalmazásával hatástalannak bizonyul."[30] Elrendelésére 60 napra van lehetőség, amely további 30 nappal hosszabbítható meg.

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

A cseh alkotmányos törvény a szükséghelyzet körében összevonja a magyar szabályozás szerinti szükségállapotot és a veszélyhelyzetet. Ilyen állapot akkor rendelhető el, ha természeti, ökológiai vagy ipari katasztrófa következett be, vagy más olyan esemény, amely életet és vagyonbiztonságot, valamint közrendet vagy közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztet.[32] A kormány dönt a szükségállapot elrendeléséről, azonban erről haladéktalanul tájékoztatnia kell a képviselőházat, aki ezt a döntését hatályon kívül helyezheti.[33] Emellett a cseh szabályozás ismer egy gyorsított eljárási formát, amikor a cseh miniszterelnök közvetlen veszély esetén maga rendelheti el a szükségállapotot, amelyet 24 órán belül a kormánynak jóvá kell hagynia.[34] Szükségállapot szintén az ország meghatározott területére nézve is elrendelhető. Az elrendeléssel párhuzamosan meg kell határozni a korlátozással érintett alapjogok körét, amelynek összhangban kell lennie az Alapjogok és Alapvető Szabadságok Chartájával, emellett pedig a kormánynak meg kell határoznia a kötelezettségeket és azok mértékét. A szükségállapot 30 napra hirdethető ki, amely a képviselőház előzetes hozzájárulása követően hosszabbítható meg.[35] A pandémia kezelése rámutatott arra, hogy a cseh válságkezelés is többlépcsős rendszerű, ugyanis a járvány korai fázisában a normál jogrend eszközeivel élt a prágai kormányzat, azonban a járvány hihetetlenül gyors terjedését és hatásait látva elrendelték a szükségállapotot, amely körében hozott intézkedések széleskörű hatással voltak az alapjogoktól kezdve a gazdaság működéséig.[36]

A lengyel szabályozás a magyarhoz hasonlóan külön kezeli a veszélyhelyzetet és a szükségállapotot. A lengyel szükségállapoti szabályok az állam alkotmányos rendjének, a polgárok és a köz biztonságának fenyegetettsége idején alkalmazható.[37] A lengyel alapdokumentum nem tartalmaz egyszerűsített eljárást, mivel ebben az esetben is az effektivitás oldalára helyezkedik és a köztársasági elnök diszkrecionális döntésére bízza a szükségállapot elrendelését, itt is azzal a kitétellel, hogy 48 órán belül kezdeményeznie kell a képviselőház döntését a kérdésben.[38] Ezt az attitűdöt osztja tanulmányában Łukasz Szewczyk, sőt még további egyszerűsítések iránti igényt is megfogalmaz érvelése során. Véleménye szerint ugyanis „*az alkotmányos jogalkotó helyesen számolt azzal, hogy a hadiállapot idején a hatóságoknak a lehető legkevesebb szervben kell összpontosulniuk, az általuk hozott döntéseknek gyorsnak és határozottnak kell lenniük, ami a fáradságos parlamenti eljárásokban rendkívül nehéz, sőt lehetetlen lenne. Sőt, azon is el kell gondolkodni, hogy különleges jellegű fenyegetés esetén, mint például a hadiállapot kihirdetésének előfeltételei, felmerül-e annak szükségessége, hogy az állam működése szempontjából kulcsfontosságú döntések meghozatala tekintetében két végrehajtó szervet kössenek, különösen figyelembe véve a*

[30] SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: i. m. 533. o.
[31] Állambiztonsági alkotmány törvény 5. cikk.
[32] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) bekezdés.
[33] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (1) (4) bekezdés.
[34] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5. cikk (3) bekezdés.
[35] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 6. cikk.
[36] Jan LASÁK: Changes to Corporate Restructuring Laws in the Czech Republic During the Covid-19 Pandemic. European Business Organization Law Review. 2023/2. sz. 350-351. o.
[37] The Constitution of the Republic of Poland, 230. cikk.
[38] The Constitution of the Republic of Poland, 231. cikk.

terrorista jellegű jelenlegi fenyegetéseket. E veszélyek célja lehet a létfontosságú lengyel közszféra működésének és a hatósági szervek működésének a megbénítása. Ilyen helyzetekben a biztonsági rendszer hatékonysága szempontjából a döntéshozatali módot maximálisan le kell egyszerűsíteni."[39]

A veszélyhelyzetre, mint különleges jogrendi estkörre külön csak a lengyel alkotmány tartalmaz szabályokat. Elrendelése természeti vagy ipari szerencsétlenség, vagy annak megelőzése érdekében lehetséges. A kormány döntése elegendő az elrendeléséhez. A lengyel alkotmány annyi kikötést tesz, hogy ha az egész ország területére akarják hatályba helyezni, akkor ahhoz szükséges a képviselőház jóváhagyása, és maximum 30 napra szólhat a döntés. 40 Látható, hogy ezen módozat a politikai terrénumon kívül esik, és rendkívül objektív tényezőkhöz köthető, így ennek esetében nem tartalmaz az általános garanciákon túli megkötéseket az alkotmány, kizárólag a fogalmi és időbeli korlátozásokat. Olyannyira, hogy a háttér jogszabályban a jogalkotó rugalmasan fogalmazta meg a természeti csapás fogalmát, hogy a tényleges veszély mértékéhez. a szakemberek tapasztalataihoz lehessen igazítani az intézkedések körét.[41] A lengyel felhatalmazási rendszer e területen többlépcsős, ugyanis – ahogy a COVID-19 által okozott pandémia kezelése itt mutatta – egészségügyi válsághelyzetek esetében tartalmaz normál jogrendi felhatalmazásokat, így 2020 márciusa után is a fertőző betegsége megelőzéséről és kezeléséről szóló törvény rendelkezéseit alkalmazták, még, ha az főszabályként a területi közigazgatást hatalmazta fel eszközparkkal, itt mégis az egészségügyi miniszter volt a fő felelős a válságkezelésért, emellett a törvényhozás külön törvényt is elfogadott.[42]

2.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

Az elrendelés szabályai tekintetében a szlovák alkotmány rendkívül egyszerűvé teszi a helyzetet, hiszen mind a háború, hadiállapot és szükségállapot esetköreiről a kormány kezdeményezésére,[43] a köztársasági elnök határoz,[44] amelynek jogszerűségéről az alkotmánybíróság dönt.[45] A köztársasági elnöknek ezen esetekben szabad mérlegelési jogköre van. A veszélyhelyzet esetéről – mint az az előző fejezetből kiderült – a kormány maga dönt.

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

A cseh alkotmányos szabályozás ennél már összetettebb képet mutat. A hadiállapotról a törvényhozás többséggel dönt, azonban a kezdeményezőt nem jelöli meg.[47] Az államot fenyegető állapot deklarálásához a kormány javaslatára a törvényhozás mindkét háza abszolút többségének támogatása szükséges. Szükségállapot esetén a kormány dönt annak elrendeléséről, a közvetlen

[39] Łukasz SZEWCZYK: Institution of Emergency States. in Polish Jurisdiction. Practical Remarks. Zeszyty Naukowe SGSP, 2020/74. sz., 225. o.
[40] The Constitution of the Republic of Poland, 232. cikk.
[41] SZEWCZYK: i. m. 219-220. o.
[42] Jarosław PINKAS – Mateusz JANKOWSKI – Łukasz SZUMOWSKI – Aleksandra LUSAWA – Wojciech S. ZGLICZYŃSKI – Filip RACIBORSKI – Waldemar WIERZBA – Mariusz GUJSK: Public Health Interventions to Mitigate Early Spread of SARS-CoV-2 in Poland. Medical Science Monitor, 2020/26. sz.
[43] Szlovák Köztársaság alkotmánya, 119. cikkely n pont.
[44] Szlovák Köztársaság alkotmánya, 102. cikkely (1) m) pont.
[45] Szlovák Köztársaság alkotmánya, 129. cikkely (6) bekezdés.
[46] The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.
[47] HOJNYÁK – SZINEK CSÜTÖRTÖKI: i. m. 220. o.

veszély esetében a miniszterelnök, a kormány 24 órán belüli megerősítésével, azonban mindkettő döntést megsemmisítheti a képviselőház.[48]

2.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

A szlovák szabályozás esetében a felhatalmazási rendelkezések az Állambiztonsági törvény tartalmazza. A felhatalmazások fő címzettje a kormány, amely mellett viszont speciális szervekről is rendelkezik a törvény. Ilyen szerv a Parlamenti Tanács, amelynek feladata, hogy annak akadályoztatása esetén gyakorolja a törvényhozás jogköreit. Szintén speciális szerv a Biztonsági Tanács, amelynek eltérő jogkörei vannak különleges jogrend és béke idején. Ugyanis míg békeidőben a kormány tanácsadó szerveként működik, több albizottsággal, addig különleges jogrend időszakában a kormány akadályoztatása esetén átveszi annak feladatait, azonban a kormány programjára, illetve létezésének megszüntetésére (bizalmi szavazás) lépéseket nem tehet. Békeidőben feladata – amely nagyban hasonlít a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvény szerinti Legfelső Honvédelmi Tanácsra[49] – az ország felkészítése a biztonsági kockázatok kezelésére. Területi a kerületi és járási biztonsági tanácsok.[50]

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

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

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

Az alkotmányos garanciák – vagy, ahogy korábbi kutatásai szerint az alkotmányőr[55] – tekintetében kuriózum a szlovák alkotmány, amely külön hatáskörrel ruházza fel ezen időszakra az alkotmánybíróságot. Egyfelől az alkotmánybíróság dönt az elrendelés alkotmánynak és más jogszabályoknak való megfelelőségéről, másfelől pedig az ezen időszakokban kibocsátott

[48] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5, 7. cikk.
[49] Lásd KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szküla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 113-147. o.; KELEMEN Roland: A magyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása: Út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/5. szám, 4-35. o.
[50] SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: i. m. 535. o.
[51] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic, 5., 7., 9. cikk.
[52] The Constitution of the Republic of Poland 146. cikk, (4) bekezdés g-h) pont.
[53] The Constitution of the Republic of Poland, 229-232. cikk.
[54] The Constitution of the Republic of Poland 234. cikk.
[55] Lásd: KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? Acta Humana, 2016/2. szám, 95-116. o.

rendeletek alkotmánnyal és más jogszabályokkal való összeférhetőségét is vizsgálja.[56] A törvényhozás tagjainak alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége könnyűnek mondható, hiszen mindösszesen a képviselők ötödének kell támogatnia az indítványt, amelyet a támadott jogi norma elfogadásától számított öt napon belül kell előterjeszteni, a bíróságnak pedig tíz napja van dönteni a kérdésben.[57] Az alkotmány az alapjogok ezen időszakokban való korlátozhatóságát és annak mértékét azok alapvető tartalmára, valamint a nemzetközi szerződések derogációs szabályaira tekintettel megalkotandó törvény rendelkezéseire bízza.[58] Emellett a Parlamenti Tanács hatáskörének korlátozása említendő meg, amely működése során nem alkothat új vagy módosíthat a meglévő alkotmányon vagy alkotmánytörvényeken, továbbá a népszavazásra, a politikai pártokra és választásokra vonatkozó törvényeket sem változtathatja meg, valamint nem rendelheti el a köztársasági elnök felmentését vagy felelősségre vonását és nem vállalhat nemzetközi kötelezettséget.[59]

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

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

[56] Szlovák Köztársaság alkotmánya 129. cikk (6) bekezdés.
[57] States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States IV (https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652002/EPRS_BRI(2020)652002_EN.pdf) 11. o.
[58] Szlovák Köztársaság alkotmánya 51. cikk.
[59] SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: i. m. 544. o.
[60] 110/1998 Sb. Constitutional Act of 22 April 1998 on the Security of the Czech Republic 5. (2).
[61] The Constitution of the Republic of Poland 228. cikk.
[62] The Constitution of the Republic of Poland 233. cikk.
[63] Spasimir DOMARADZKI: The Polish Parliament in the time of coronavirus. Instrumentalizing the pandemic in order to strengthen the grasp on power of the ruling party. Robert Schuman Foundation. (https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Poland.pdf). 4. o.

3. A germán vagy ún. kontinentális szabályozás áttekintése

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

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

3.1. Az Osztrák Köztársaság különleges jogrendi szabályai[65]

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

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

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

A szövetségi alkotmány 18. cikk alapján:

> „*18. cikk. (3) a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár elhárítása érdekében a Nemzeti Tanács határozathozatalát igénylő intézkedések azonnali meghozatala olyan időpontban válik szükségessé, amikor a Nemzeti Tanács nem ülésezik, nem tud időben összeülni, vagy tevékenységében felsőbb hatalom által akadályozva van, a szövetségi elnök a szövetségi kormány javaslatára saját, vagy annak felelőssége mellett meghozhatja ezeket az intézkedéseket, ideiglenes, törvénymódosító rendeletek útján. A szövetségi kormány a Nemzeti Tanács Főbizottsága (Hauptausschuss) által létrehozandó, állandó Albizottsággal*

[64] Lásd: KELEMEN Roland: A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei - A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. Honvédségi Szemle,2021/3. szám, 126-134. o.

[65] Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban -Elemzés az országgyűlési képviselők részére, Képviselői Információs Szolgálat, Országgyűlés Hivatala, 2016. április, Budapest, 4-5. o., lásd még: Anna GAMPER: Staat und Verfassung, Wien, Facultas, 2018

[66] CSEMÁNNÉ VÁRADI Erika: Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 197. o.

> *(Unterausschuss) egyetértésben köteles megtenni javaslatát [55. cikk (2) bekezdés]. Az ilyen rendeletekhez szükség van a szövetségi kormány ellenjegyzésére.*
>
> *(4) A szövetségi kormány a (3) bekezdés alapján hozott valamennyi rendeletet köteles haladéktalanul a Nemzeti Tanács elé terjeszteni, amelyet az előterjesztést követő 8 nap valamelyikére a szövetségi elnök hív össze, amennyiben a Nemzeti Tanács az adott időpontban nem ülésezik, annak ülésezése esetén pedig a Nemzeti Tanács elnökére hárul ez a feladat. Az előterjesztést követő négy héten belül a Nemzeti Tanács a rendelet helyére vagy egy megfelelő szövetségi törvényt hoz, vagy határozat útján követeli, hogy a szövetségi kormány azonnal helyezze hatályon kívül a rendeletet. Az utóbbi esetben a szövetségi kormány köteles azonnal eleget kell tenni ennek a követelésnek. A Nemzeti Tanács időbeni határozathozatala céljából az elnök az előterjesztést legkésőbb a négyhetes határidő utolsó előtti napján köteles szavazásra bocsátani; a részletes rendelkezéseket az ügyrend tartalmazza. Amennyiben a rendeletet az előző rendelkezések alapján a szövetségi kormány hatályon kívül helyezi, ezzel egyidejűleg ismét hatályba lépnek azok a törvényi rendelkezések, amelyeket a rendelet helyezett hatályon kívül.*
>
> *(5) A (3) bekezdésben megjelölt rendeletek nem eredményezhetik sem a szövetségi alkotmánytörvényi rendelkezések módosítását, sem a Szövetség állandó anyagi megterhelését, sem a tartományok, körzetek és községek anyagi megterhelését, sem a szövetségi állampolgárok anyagi kötelezettségeit, sem az állami birtokok elidegenítését, sem intézkedéseket a 10. cikk 11. pontjában megjelölt ügyekben, sem pedig az egyesülési jog, illetve a lakásbérlők érdekvédelme terén hozott intézkedéseket.*" [67]

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

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

A 79. cikk értelmében:

> „*79. cikk (2) Amennyiben a törvényes polgári hatalom igénybe veszi közreműködését, a szövetségi hadsereg a továbbiakban*
>
> *1. a haza katonai védelmén túl*
>
> *a) az alkotmányos intézmények, azok működőképességének, valamint a lakosok demokratikus*
>
> *szabadságainak védelmére;*
>
> *b) a belső rend és biztonság fenntartására;*
>
> *2. rendkívüli méretű elemi csapások és szerencsétlenségek esetén segítségnyújtásra hivatott.*" [68]

Az állam rendje elleni cselekmények két kategóriát öllel fel: az állam alkotmányos rendje ellen irányuló cselekményeket, valamint a belső rendet támadó cselekményeket, így tipikusan a terrortámadásokat lehetne ide sorolni. Az alkotmány rendelkezései alapján ilyen esetekben a rend és a biztonság fenntartása a szövetségi hadsereg feladata.

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

[67] https://www.jusline.at/gesetz/b-vg.
[68] https://www.jusline.at/gesetz/b-vg.
[69] CSEMÁNNÉ: i. m. 197-198. o.

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

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

Az osztrák nemzeti válságkezelés legfontosabb központja a belügyminisztérium[71], ide kerültek telepítésre az állami krízismenedzsment legfontosabb feladatai a katasztrófakezeléstől a nemzetközi katasztrófák kapcsán nyújtott segítségen át a polgári védelem feladatáig. Az ezért felelős szervezeti egység két referatúrát is működtet, az egyik 24/7-ben működő helyzetkövető központot, az ehhez szükséges törzset és call centert üzemeltet, a másik pedig a kifejezetten szakmai kidolgozó munkát végzi polgári- és lakosságvédelem, a krízis- és katasztrófavédelem és a vonatkozó képzések területén.

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

3.2. A Német Szövetségi Köztársaság különleges jogrendi rendszere

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

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

[70] Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály 2020, 15. o.
[71] https://www.bmi.gv.at/204/start.aspx.
[72] Bővebben lásd pl.: Dieter WEINGARTNER: Rechtliche Grundlagen deutscher Verteidigungspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, 2015, https://www.bpb.de/themen/militaer/deutsche-verteidigungspolitik/199281/rechtliche-grundlagen-deutscher-verteidigungspolitik/

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

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

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

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

A német fegyveres erők külföldi bevetésének sem az alaptörvényben kell keresnünk az alapjait, azt egy 1994-es alkotmánybírósági döntés képezi, amely az alaptörvény 24. cikk (2) bekezdéséből vezette le, hogy a szövetségi kormány a béke megőrzése és kollektív védelem érdekében az ENSZ, a NATO vagy EU szervezeti keretei között engedélyezheti német csapatok külföldi alkalmazását, a Bundestag jóváhagyása mellett (Parlamentsbeteiligungsgesetz)[74].

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

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

Az alaptörvény[77] Németország esetében két különleges jogrendi időszakot szabályoz a külső biztonság kapcsán expressis verbis „feszültségi" helyzet (Spannungsfall) és védelmi helyzet (Verteidigungsfall) néven, további két esetben hasonlóan rendkívüli eljárásokat tesz lehetővé belbiztonsági szükséghelyzetben és katasztrófahelyzetben. A szabályozás már az alaptörvényi szinten is meglehetősen kiterjedt és precíz, ehhez kapcsolódik még számos további, az

73 https://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/

74 https://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html

75 Részletesen lásd: Steven SCHÄLLER: Föderalismus und Souveränität im Bundesstaat, Dresden, Springer VS, 2013; Karl-Theodor FREIHERR zu GUTTENBERG: Verfassung und Verfassungsvertrag, Berlin, Duncker & Humblot, 2009; Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz? https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-artikel.html)

76 https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html)

77 https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html.

államműködés folyamatosságát biztosító jogszabály, amelyek összessége alkotja a német „Biztonsági törvények" rendszerét, meghatározva a szövetségi tartományok és a szövetségi állam közti együttműködés és feladatmegosztás szabályait is. A különleges jogrendi jogalkotás felhatalmazottja alapvetően a kormány, a szövetségi kancellár[78].

Az alaptörvény vonatkozó fontosabb rendelkezései[79] a következőkben foglalhatóak össze.

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

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

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

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

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

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

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

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

A (2) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a tartomány, amelyet a veszély fenyeget, egyedül nem kész vagy nem képes a veszély leküzdésére, a szövetségi kormány e tartomány, valamint más tartományok rendőri erőit utasításai alá vonhatja, úgyszintén igénybe veheti a szövetségi határőrség egységeit is. A rendelkezést a veszély elhárítása, egyébként a Szövetségi Tanács kérésére minden esetben hatályon kívül kell helyezni. Ha a veszély egynél több tartomány területét fenyegeti, a

[78] HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. szám, 15. o.
[79] Képviselői Információs Szolgálat, i.m. 30-33. o.

szövetségi kormány oly mértékben, amennyire a hatékony védekezés érdekében az szükséges, utasíthatja a tartományok kormányait; nem érintve az első és a második mondatban foglaltakat.

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

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

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

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

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

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

A Mádl Ferenc Intézet elemzése alapján[80]: *„…krízishelyzetben a közszolgáltatások korlátozhatósága Németországban elválaszthatatlan attól, hogy a különleges jogrendi helyzetek miatti felhatalmazások rendszere igen szűken meghatározott. Ez kihat a a fegyveres szervek bevethetőségének kereteire, valamint ezt árnyalja a Szövetség és a tartományok szintje közötti hatáskörök megosztásának rendszere. Ennek megfelelően az egyes fegyveres szerveket statuáló szövetségi jogszabályok általában nem tartalmaznak külön felhatalmazásokat közszolgáltatások korlátozására. Egy-egy példát találunk, amikor korlátozások formájában biztosított állami szervek fellépése a krízishelyzet kezelése érdekében.*

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

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

[80] Közszolgáltatásokkal összefüggő honvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági korlátozó szabályozás, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály 2020, 20. o.

Németország polgári jellegű válságkezelési szervezeti hátterét elsődlegesen a Belügyminisztérium (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI)[81] adja. A belügy felel a kibertér polgári jellegű biztonságáért, a minisztérium által 2016-ban előterjesztett Kibervédelmi Stratégia adja a szövetségi kormányzat szakterületeken átnyúló stratégiai kereteit ebben a szférában. A Kiberbiztonsági Tanács elnöki posztját is betöltő információtechnológiáért felelős kormánymegbízott koordinálja a stratégia végrehajtását. A minisztériumhoz tartozik a szövetségi rendőrség, a BKA (Bundeskriminalamt – szövetségi bűnügyi hivatal), a BSI (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – IT biztonsági hivatal), a BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz – alkotmányvédelmi hivatal) és a BBK (lásd lent). Rendelettel hozta létre a központi informatikai tudásközpontként működő ZITiS-t.

A 2004-ben Bonnban felállított Szövetségi Lakosságvédelemi és Katasztrófaelhárítási Hivatal (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK)[82] a kibervédelem területén is aktív, elsősorban a kritikus infrastruktúrákat érintő esetleges támadásokkal és kockázatokkal foglalkozik. Működteti a folyamatosan ténykedő Együttes Jelentési- és Helyzetkövető Központot és jelentős szereplője az UP KRITIS kezdeményezésnek. Együttes Jelentési- és Helyzetkövető Központ (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum, GMLZ)[83] látja el, ami napi jelentéseket is készít.

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

3.3. Következtetések a germán különleges jogrendi rendszerekre nézve

Úgy Ausztriában, mint Németországban is erős alkotmányos meghatározottság jellemző, hatékony alkotmánybírósági normakontrollal kiegészítve. Mindkét állam esetében elmondható, hogy az alapvető polgári és emberi jogok és a liberális demokráciák jogfejlődésén túlmutatóan, a 20. századi történelmükből is számos olyan garanciális igény fakad, amelyet stabilabb fejlődésű államoknál kevésbé tapasztalhatunk. Emellett azonban az is igaz, hogy az új évezred fordulójának biztonsági követelményeire választ adva ezek országok államigazgatása esetében is több és jelentős intézményi fejlődési lépéssel igyekeznek megfelelni a kihívásoknak. Látható az állami válságkezelés rendszerében az állami szervezetek rendelkezésére álló eszközök adott krízishez igazított „skálázása". A tartományok és a szövetségi szint közötti felelősségi kört alapvetően az adott probléma kiterjedtsége, a szükséges erőforrások és koordináció széleskörűsége dönti el.

4. A Spanyol Királyság különleges jogrendi szabályai

A spanyol különleges jogrendre jellemző a történelmi determináltsága, amely már az egyes tényállások meghatározása során is kiviláglik, tehát megfelelően illusztrálja a bevezető gondolatokban megfogalmazottakat, mindamellett viszont olyan sajátos megoldásokat

[81] https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersicherheit/it-und-cybersicherheit-node.html.

[82]https://www.bbk.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Publikationen/Sektoruebergreifend/Leitfaeden/Sicherheit%20und%20Verantwortung%20im%20Cyber-Raum.html.

[83]https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_node.html.

[84]https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/UPKOrganisation/upk_organisation_node.html;jsessionid=CAAB2F9E7BCCF6E6C3AF26C705F8EED7.1_cid320.

találkozhatunk, amelyek a modern, lépcsőzetes biztonsági kihívások korában mintául szolgálhatnak.

4.1. Szabályozott különleges jogrendi tényállások

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

4.1.1. Ostromállapot megjelenése és szabályozása

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

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

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

4.1.2. Szükségállapoti típusú szabályok megjelenése

A spanyol szabályozásban a szükségállapoti szabályozás mellett találunk egy ahhoz kapcsolódó, alacsonyabb eszkalációs fokhoz köthető tényállását is, az ún. a riadókészültséget.

A riadókészültség részben hasonlít a magyar veszélyhelyzetre, de emellett válsághelyzet típusú tényállásokat is tartalmaz, így egyértelműen a fokozatos válságkezelés jelenik meg a képében. Ezen előszoba, vagy küszöb tényállása akkor rendelhető el, ha az ország egész területén vagy annak egy részén az állam működését súlyosan zavaró természeti vagy ipari katasztrófa, illetve egészségügyi válság alakult ki, vagy alapvető közszolgáltatások megbénultak, továbbá elsődleges szükségleti termékek kritikus hiánya alakult ki.[88] Utóbbiak esetében a szabályozás nem részletezi ezek okát, így abba belevonható akár az országot vagy egy részét megbénító sztrájk hullám is, de akár erőszakos cselekmények is, amik ezt előidézhetik. Előbbi nem példa nélküli az európai alkotmányfejlődésben, hiszen az Egyesült Királyságban 1920-ban elfogadott Emergency Power Act hasonló célra jött

[85] The Spanish Constitution (Passed by the Cortes Generales in Plenary Meetings of the Congress of Deputies and the Senateheld on October 31, 1978Ratified by the spanish people in the referendum of December 7, 1978 Sanctioned by His Majesty the King before the Cortes on December 27, 1978) (hivatalos angol nyelvű fordítás: https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/ConstitucionINGLES.pdf), 116. cikk.
[86] Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774) 32. cikk.
[87] Lásd The Spanish Constitution 2. és 8. cikkét.
[88] Ley Orgánica 4/1981, 4 cikk.

létre, vagyis a súlyosabb sztrájkok, akár hadsereg általi elnyomására, amely 1964-es módosítás mellett 2004-ig volt hatályban.[89]

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

Ezzel a kettőséggel az alkotmányozó lehetővé kívánta tenni, hogy a mindenkori kormányzat az állam működését zavaró kisebb súlyú anomáliákat is hatékonyabban kezelje, hogy azok magasabb eszkalációs fokra ne juthassanak. Ezt erősíti az alkotmány 55. cikk (2) bekezdésében található felhatalmazás, valamint a kormánynak adott 86. cikk szerinti jogalkotási hatáskör is. Az 55. cikk ugyanis lehetővé teszi, hogy bírói engedéllyel az alkotmány 17. cikk 2. bekezdésébe (előzetes letartóztatás), valamint a 18. cikk 2-3. bekezdésébe foglalt (magánlakás védelme, magántitok védelme [levél, telefon]) alapjogi garanciákat felfüggesszék az organikus törvénybe foglalt keretek között, amennyiben a vizsgálat tárgya fegyveres szervezettel vagy terrorista csoporttal kapcsolatos tevékenység.[91] A 86. cikk pedig arra biztosít lehetőséget, hogy rendkívüli szükség és sürgősség esetén a kormány törvényerejű rendelet formájában ideiglenesen törvénypótló rendelkezéseket hozhat. Azzal a megszorítással, hogy tiltott tárgykört képez az állam alapvető intézményeire vonatkozó joganyag, az I. cím alatti alapvető jogok és kötelezettségek, autonóm közösségek rendszerére vonatkozó joganyag, valamint az általános választójog. Emellett a rendeletet a kihirdetést követő 30 napon belül a Képviselőház elé kell terjeszteni, amely vagy helybenhagyja és ezzel törvények sorába lépteti, vagy pedig hatályon kívül helyezi.[92]

4.2. Különleges jogrendi tényállások elrendelésének szabályai

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

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

E jóváhagyást kérelem formájában kell képviselőház elé terjeszteni, amelyben meg kell jelölni többek között az érintett alapjogok körét (amely kizárólag az 55. cikk (1) bekezdésére szorítkozhat), a bevezetni tervezett intézkedések körét, a szükségállapottal érintett földrajzi területet, valamint

[89] KELEMEN Roland: Az angol kivételes hatalom története a kezdetektől a második világháborús szabályozásig. Jog Állam Politika, 2020/2. szám, 53-65. o.
[90] Ley Orgánica 4/1981, 13 cikk (1).
[91] The Spanish Constitution 55. cikk (2) bekezdés.
[92] The Spanish Constitution 86 cikk.
[93] The Spanish Constitution 116 cikk (2) bekezdés.

annak tervezett időtartamát, amely 30 napnál hosszabb nem lehet. Már ebben is tetten érhető ismét egy fokozatosság a spanyol rendszerben hiszen – ahogy láttuk – alacsonyabb eszkalációs fokon az határidők is rövidebbek. Nem meglepő módon a határidő hosszabbításának lehetősége itt is a törvényhozás kezében van, azzal a kikötéssel, hogy ők is csak ugyanennyi idővel hosszabbíthatják meg azt.[94] Érdemes itt megjegyezni, hogy a kormány a kérelmében meghatározott intézkedési körhöz a felhatalmazás esetén kötve van, ha az intézkedési kört a helyzet okán bővíteni kívánja, akkor a felhatalmazás módosítását kell kérnie a Képviselőháztól.[95]

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

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

4.3. Felhatalmazási kérdések a különleges jogrend körében

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

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

Szükségállapot idejére szintén a kormány a felhatalmazott, amely az organikus törvényben meghatározott módon alapjogokat is korlátozhat. Így módosíthatja a fogvatartás, a házkutatás, a megfigyelés (postai, telefonos kommunikáció) szabályait, korlátozhatja a mozgás szabadságát, a sajtószabadságot, lefoglalhat kiadványokat, de ezek egyike sem eredményezhet előzetes cenzúrát. Szintén korlátozhatja a gyülekezési jogot, amelyhez társul a feloszlatás jogosítványa is, kivéve az alkotmány 6-7. cikke szerinti párt- és szakszervezeti gyűléseket. Betilthatja a kollektív munkaügyi kapcsolatok munkavállalói érdekérvényesítő eszközeit (például a sztrájkot). Emellett rendelkezhet a fegyver, lőszer robbanóanyag lefoglalásáról, bevezethet ipari korlátozásokat, felhatalmazást adhat objektumvédelemre, és amennyiben a riadókészültség esetkörében meghatározott feltételek is fennállnak, akkor az ott meghatározottakkal is élhet.[99]

Ostromállapot idején szintén a kormány a felhatalmazott, amely mind a riadókészültség, mind a szükségállapot esetére meghatározott eszközparkkal rendelkezhet, továbbá az érintett területeken bevezetheti a katonai közigazgatást, amely koordinálja a szükséges intézkedéseket a hatóságok egyidejű tájékoztatása mellett. Ezen túlmenően a polgári hatóságok gyakorolnak minden olyan

[94] The Spanish Constitution 116. cikk, (3) bekezdés.
[95] Ley Orgánica 4/1981, 13-15. cikk.
[96] The Spanish Constitution 116. cikk, (4) bekezdés.
[97] The Spanish Constitution 97., 102. cikk.
[98] Ley Orgánica 4/1981, 9-12. cikk.
[99] Ley Orgánica 4/1981, 16-31. cikk.

hatáskört, amelyet a kormány kifejezetten nem ruház a katonai szervekre, de a polgári hatóságokat a szükséges mértékben jelentéstételi kötelezettség terheli a katonai hatóságok irányában. Az érintett területen a Képviselőház által meghatározott bűncselekmények körére bevezethetik a katonai igazságszolgáltatást is.[100] Ennek jelentősége még ott érhető tetten, hogy az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy a halálbüntetés tiltott, kivéve háború idején a katonai büntetőjog hatálya alatt.[101]

4.4. Alkotmány biztosítékok, tiltott vagy korlátozott tárgykörök különleges jogrend idejére

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

A riadókészültségről szóló rendelet és annak meghosszabbításának bírói felülvizsgálata vitatott kérdés a spanyol alkotmányjogi gondolkodásban, vagyis, hogy mely bíróság hatáskörébe tartozik: az Alkotmánybíróságéba vagy a Legfelsőbb Bíróságéba. Hasznos iránymutatást adhat a korábbi gyakorlat e kérdésben: a Legfelsőbb Bíróság 2011 és 2012 között hét olyan határozatot hagyott jóvá, amelyek mindegyike elutasította a kormány rendeleteinek jogszerűségi felülvizsgálatára vonatkozó joghatóságot. A bíróság szerint a kormány alkotmányos szervként járt el, mivel az alkotmányban közvetlenül szabályozott hatásköröket gyakorolt, nem pedig a közigazgatási jogban, kiemelve azt is, hogy a rendeletet a kongresszus fogadta el, amely engedélyezte annak meghosszabbítását. A Bíróság úgy vélte, hogy mivel a kongresszus határozatáról van szó, azt az Alkotmánybíróságnak kell bírósági úton felülvizsgálnia, mivel ezek a rendeletek nem közigazgatási aktusok, amit 201 és 2016-ban az Alkotmánybíróság is megerősített.[102]

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

Fontos rögzíteni, hogy a küszöb tényállás, vagyis a riadókészültség időszakában alapjogok korlátozhatóak, viszont nem függeszthetőek fel, ez azért fontos, „*mivel a vonatkozó emberi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében csak a jogoktól való eltérést, nem pedig azok korlátozását kell bejelenteni az Európa Tanács főtitkárának és az ENSZ-nek.*”[104] A pandémia rámutatott viszont a szabályozás gyengéire is, ugyanis az organikus törvény nem nyújt megfelelő jogalapot a központi kormány és az autonóm közösségek közötti hatáskörmegosztás meghatározásához, emellett pedig a bevezetett intézkedések egyes szerzők szerint nem alapjog korlátozások, hanem felfüggesztések voltak, más

[100] Ley Orgánica 4/1981, 32-36. cikk.
[101] The Spanish Constitution 15. cikk
[102] Miguel Ángel Presno LINERA: Beyond the State of Alarm: COVID-19 in Spain, VerfBlog, 2020/5/13, (https://verfassungsblog.de/beyond-the-state-of-alarm-covid-19-in-spain/).
[103] Németh Zoltán: Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 554. o.
[104] CEBADA ROMERO, Alicia; Dominguez REDONDO, Elvira: Spain: One Pandemic and Two Versions of the State of Alarm, VerfBlog, 2021/2/26, (https://verfassungsblog.de/spain-one-pandemic-and-two-versions-of-the-state-of-alarm/)

szerzők és az ombudsmani hivatal nem osztotta ezt a nézetet.[105] E kérdések azonban mutatják, hogy a spanyol rendszer is megérett a revízióra.

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

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

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

- alkotmányuk 16. cikke a rendkívüli elnöki intézkedési jogkörről *(pouvoirs exceptionnels)*,
- 36. cikke a francia forradalomban gyökerező ostromállapotról *(état de siège)* rendelkezik, valamint
- 1955-ben – az V. Köztársaság 1958-as alkotmányának létrejöttét megelőzően – törvényi szinten szükségállapoti *(état d'urgence)* rendelkezéseket határozott meg a jogalkotó.

5.1. Az ostromállapot

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

Az Védelmi törvényben foglaltak szerint az ostromállapot kihirdetésére okot adó körülmények lehetnek egy külföldi háború vagy egy fegyveres felkelés közvetlen veszélye, a minisztertanács kihirdető rendeletének pedig kötelező tartalmi kellékeként kerül meghatározásra az ostromállapot területi és időbeli hatályának meghatározása.[107] Az időbeli hatály a már alkotmányos szinten meghatározottak szerint 12 napban maximált azzal, hogy a meghosszabbítást a Minisztertanács előterjesztése alapján a Parlament hagyja jóvá. Az előterjesztéshez a Minisztertanács módosító javaslatot nem nyújthat be.[108]

---

[105] Quadra Salcedo: Límite y restricción, no suspensión; por Tomás de la Quadra-Salcedo, catedrático emérito de la Universidad Carlos III y exministro de Justicia. Iustel, 2020.04.08.
(https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1196904)

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

[107] Article L2121-1 de la Code de défense.

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

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

5.2. A rendkívüli elnöki intézkedési jogkör

Az alkotmány 16. cikke – az ostromállapothoz képest sokkalta részletesebben – határozza meg a rendkívüli elnöki – azaz végrehajtó hatalmi – intézkedési jogkör tartalmát. Részletszabályokat az alkotmány szövege nem utal törvényi szintre, amiből egyrészt a részletesebb tartalom szükségszerűen indokolt, másrészt e különleges jogrendi működés tágabb mozgástérrel rendelkezik a felhatalmazott számára. A de Gaulle-i alkotmány sokáig diktatórikus lépésének *(„liberticide”*[110]*)* kikiáltott cikke biankó intézkedési jogkört ad az elnök kezébe olyan esetekre, amikor a köztársaság intézményei, a nemzet függetlensége vagy területi integritása, illetve az ország nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése súlyos és közvetlen veszélybe kerül úgy, hogy mindeközben az alkotmányos intézmények rendes működése lényegében megszakadt. E rendkívüli intézkedési jogkör, mint alkotmányos felhatalmazás a fenti körülmények között is, a körülmények ellenére csak azzal a feltétellel jogszerű, ha az elnök a miniszterelnökkel, a Parlament két házának elnökével és az Alkotmánytanáccsal is egyeztetett.[111]

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

A demokratikus berendezkedés további biztosítéka, hogy a rendkívüli elnöki jogkör idejére sem oszlatható fel a Nemzetgyűlés, a Parlament is ülésezik, továbbá az is, hogy a különleges jogrend alatt hozott intézkedések 30 nap múlva hatályukat vesztik. E határidőt követően az Alkotmánytanács felülvizsgálja az intézkedésekre okot adó körülmények fennállását, amelyet előzetesen a Nemzetgyűlés elnöke, a Szenátus elnöke, 60 képviselő vagy 60 szenátor indítványozhat. Indítvány hiányában is legfeljebb 60 napig gyakorolható a rendkívüli elnöki jogkör,

[109] Article L2121-2 - Article L2121-8 de la Code de Défense

[110] A kifejezés leginkább „szabadság-gyilkosságként” fordítható.

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

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

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

azt követően az Alkotmánytanács hivatalból vizsgálja felül az okot adó körülmények státuszát és dönt a rendkívüli elnöki intézkedési jogkör meghosszabbításáról meg megszűntetéséről.

5.3. Szükségállapot

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

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

A 2015-i párizsi merényleteket követő időszak, minden korábbi kihíváshoz mérten sokkalta több szempontból jelentette a szükségállapot vizsgáját. Fennállása alatt választották meg a Nemzetgyűlést, a Francia Köztársaság elnökének Emmanuel Macron-t, valamint részlegesen felfüggesztésre került az Európai Emberi Jogi Egyezmény alkalmazása.[116] A periódus tekintetében nem csupán az intézkedések hatékonysága, de a több évre elnyúlás szükségszerűsége is kérdésessé vált a közvélemény és a jogtudomány gondolkodói számára is. A szükségállapotra közvetlenül hivatkozó, különböző belügyi intézkedések alapvetően az első fél évben koncentrálódtak nagyobb

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

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

[116] Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 15. cikke értelmében a részes államok nemzetük életét fenyegető közveszély esetében élhetnek a (szinte) teljes felfüggesztéssel. Azonban ezidő alatt sem kerülhet felfüggesztésre az élethez való jog, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a rabszolgaság tilalma, valamint büntetés kiszabásának törvényi rendelkezés nélküli tilalma. A francia felfüggesztésről lásd: „La France informe le Secrétaire Général de sa décision de déroger à la Convention européenne des droits de l'homme en application de son article 15." COE.int. 2015. november 25. https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/home/-/asset_publisher/oURUJmJo9jX9/content/france-informs-secretary-general-of-article-15-derogation-of-the-european-convention-on-human-rights?desktop=false (2022. október 13.).

számban[117], sok esetben pedig indokolatlan visszaélések vádja árnyékolta be őket[118]. A párizsi merényletet követő további terrortámadásokra tekintettel joggal érhetné az intézkedéseket a kritika, miszerint sokáig nem értek el látványos eredményt, de az azóta eltelt idő mind a bűnüldözés, mind a terrorizmust visszaszorítását is célzó elhárítás növekvő hatásfokát feltételezik.

5.4. Következtetések a francia különleges jogrendi rendszerre nézve

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

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

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

[117] Ennek kapcsán lásd: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/controle-parlementaire-de-l-etat-d-urgence/donnees-de-synthese/ (2022. október 13.).

[118] „France: Abus commis dans le cadre de l'état d'urgence." Human Rights Watch Online. 2016. február 3. https://www.hrw.org/fr/news/2016/02/03/france-abus-commis-dans-le-cadre-de-letat-durgence.

értékrend mentén hivatott védeni az értékeit, aminek eredményessége inkább kereteit és a jogfejlesztést igazolja.

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

6. Benelux államok és Dánia

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

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

Gyakran a különleges jogrendi tényállások alá tartozó polikrízis komoly nyomás alá helyezik a jogállamiságot, amely a szükségtelen centralizáció, a bírói aktivizmus, a bíróságok politizálódásának és a politika igazságszolgáltatásba fordulásig, illetve szakmaiságot nélkülöző döntések kockázatát hordozza magában.[119] Az erős demokratikus örökséggel rendelkező jogállamok esetében nem volt tapasztalható ezek beigazolódása a COVID-19 betegséget okozó SARS-CoV-2 koronavírus

[119] Martin BELOV, ed., Rule of Law in Crisis: Constitutionalism in a State of Flux, Routledge Research in Public Law (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2023).

pandémia időszakában sem. A pandémia kezelésekor eleve nem minden ország (pl. Svédország) hirdetett ki különleges jogrendet, azonban az intézkedések hatékonyságát és eredményességét érdemes kiértékelni. A lakmuszpapír szerepét betöltő rendkívüli intézkedések eredményessége értékes visszacsatolás lehet minden ország járványkezelési stratégiájának hatékonyságáról, sőt államszervezeti és működési rendjéről is. A különleges jogrend bevezetésének hiánya azonban nem zárja ki a hatékony és céltudatos járványellenes intézkedések végrehajtását, ugyanakkor az ilyen jellegű intézkedések alkalmazása az eredményesség kulcsfontosságú meghatározója volt. Az erős demokratikus szabályozással és mechanizmusokkal rendelkező államok egyértelműen sikeresek voltak egy olyan súlyos pandémia kezelésében is, mint a COVID-19. A járványkezelés sikeressége ugyanis nem csak a pandémiás intézkedések szakszerűségétől, hanem azok érvényesülésétől is függ, amelyhez nélkülözhetetlenek a hatékony állami intézmények, egyértelmű hatáskörök, kompetens vezetők, szakértők közreműködése, hatékony kommunikáció, valamint az állampolgárok bizalma és fegyelmezettsége is.[120]

6.1. Belgium

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

Az 1831-ben hatályba lépett belga alkotmány nem tartalmaz különleges jogrendi tényállásokat, sőt külön cikkben[124] kiemeli, hogy a belga alkotmány hatálya sem részben sem egészben nem függeszthető fel. A belga politika különös, antagonisztikus jellege és a jogi eszközök erős preferenciája a puszta politikai megállapodásokkal szemben megmagyarázza, hogy a kormányzat működése és kormányközi kapcsolatok számos formája miért rendelkezik törvényi garanciákkal.[125] Természetesen emiatt a belga állam sem működhet és válhat kiszolgáltatottá normál jogrendi esetkörökön túli helyzetekben, ezért az alkotmány 105. cikke rendelkezése alapján a belga parlament bizonyos hatásköröket ilyen esetben átadhat a kormány számára. A belga alkotmányjog már a '20-as évektől rendelkezik egy "különleges hatásköröknek" (*bijzondere machten, pouvoirs*

[120] Komalsingh RAMBAREE and Nessica NÄSSÉN, "'The Swedish Strategy' to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities," The International Journal of Community and Social Development 2, no. 2 (June 2020): 234–50, https://doi.org/10.1177/2516602620936048.
[121] La Constitution Belge III. fejezete.
[122] BALÁZS István, A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig (Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 2018), 111–13. o.
[123] SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016.
[124] La Constitution Belge 187. cikk.
[125] Johanne POIRIER, "Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium," Regional & Federal Studies 12, no. 3 (September 2002): 24–54, https://doi.org/10.1080/714004754.

spéciaux) nevezett mechanizmussal, amely lényegében hatáskörök átruházását a jelenti a parlamentről a kormányra. A hatáskör átruházást a törvényhozás feltételekhez (pl. jelentés, beszámoló) is kötheti. Ezek jellemzően a még hatályban lévő törvények hatályon kívül helyezésére, módosítására (kiegészítésére) vonatkozó hatásköröket is magukban foglalják.[126] A hatáskör átruházás indoka az olyan esetek lehetnek, amikor a parlamenti döntések eljárásrendje nem volna elég gyors a rendkívüli helyezetek operatív kezeléséhez. A rendkívüli helyzet megléte – az operatív döntéshozás okszerűsége mellett – a rendkívüli hatáskörök ideiglenességét és a parlamenti utólagos megerősítésének szükségességét is indokolja az alkotmányban.[127] Ez abban az esetben indokolt, amikor a kormány által hozott döntés eredetileg alapvetően parlamenti hatáskörbe tartozik. Ennek elmaradása esetén a kormánydöntés érvénytelennek minősül. Végül az állampolgároknak lehetősége van arra, hogy a rendkívüli intézkedéseket az Államtanács és a belga alkotmánybíróság előtt is megtámadják.[128]

6.2. Hollandia

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

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

---

[126] Jonas RIEMSLAGH: „Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Belgium", Verfassungsblog (blog), 2020. március 25., https://verfassungsblog.de/fighting-covid-19-legal-powers-and-risks-belgium/.
[127] "Légistique - Conseil d'État," goverment, 2020, http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr.
[128] „States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States | Think Tank | European Parliament", European Parliamentary Research Service, 2020. május 4. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649408.
[129] Holland alkotmány 75. és 77. cikke.
[130] BALÁZS István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016, 127–29. o.
[131] Holland alkotmány 96. cikke.
[132] Holland alkotmány 103. cikke.

Ezek részletszabályait a magyar szabályozáshoz hasonlóan törvények[133] írják elő. A hazai szabályozással ellentétben viszont nem a fenyegetés irányából differenciál a szabályozás, hanem a kormányzati döntéscentrum szélesítése, illetve haderőre ruházott hatáskörök kiterjesztése és az alapjogok párhuzamos korlátozása mentén. A szükségállapot mindkét formáját a holland király hirdeti ki rendeletben, amelyet az érvényességéhez hivatalos lapban is meg kell jelentetni.[134] Általános szükségállapot útján tulajdonképpen katonai közigazgatás valósul meg, amely során a közigazgatást a holland hadsereg működteti és a kormányzat széleskörű jogosultságot kap az ország személyi és vagyoni mozgósításához. Amennyiben a szükségállapot korlátozott, hadsereg csak olyan plusz hatáskört kap, amellyel hatékonyabban láthatja el főként katasztrófavédelmi és rendészeti (eltűntek felkutatása, evakuálás, rendészeti közreműködés stb.) karakterű feladatait.[135]

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

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

A COVID-19 pandémia terjedésének lassításakor a lakosság együttműködésének és az önkéntes betartásának ösztönzése is fontos szerepet játszott a sikeres járványkezelésben. A rendkívüli intézkedések mellett szerepet játszottak a hatóságok által kiadott egészségügyi ajánlások is (maszkviselés, higiéniai intézkedések és távolságtartás). A legtöbb szektorban, például az oktatásban, a kulturális és sporteseményeken, korlátozások léptek életbe, beleértve az online oktatást, a virtuális eseményeket és a zárt körülmények közötti sporttevékenységet. Az intézkedések alkalmazása során betartották az arányosság és a szükségesség elveit, valamint biztosították az alkotmányos garanciákat. A hatóságok rendszeresen kommunikáltak a lakossággal az intézkedések okairól, céljairól és végrehajtásuk részleteiről. Az információáramlás és a transzparencia kiemelt jelentőséggel bírt a járványkezelés során, hogy az emberek mélyebben megértsék és maradéktalanul betartsák az intézkedéseket. Az intézkedések végrehajtását

[133] Holland háborús szabályokról szóló 1996. évi törvény (Oorlogswet voor Nederland) és a Kivételes helyezetek szabályairól szóló 1996. évi törvény (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden).
[134] Kivételes helyezetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1)-(3) bekezdés.
[135] Kivételes helyezetek szabályairól szóló 1996. évi törvény 1. § (1) bekezdés.
[136] MARINKÁS György: Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 344. o.
[137] MARINKÁS, 345. o.
[138] MÁRINKÁS: i. m. Zoltán Nagy and Attila Horváth, eds., A Különleges Jogrend És Nemzeti Szabályozási Modelljei, Mádl Ferenc Intézet Tudományos Közleményei (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021), 345, https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4.

ellenőrizték és felügyelték, és szankciók léptek életbe a szabályok megsértése esetén. Végül az intézkedések hatékonyságát rendszeresen értékelték és monitorozták, és szükség esetén módosították azokat a járványhelyzet alakulásával és a tudományos adatok alapján.[139]

6.3. Luxemburg

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

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

Bírósági szervezet élén a Legfelsőbb Bíróság áll és Luxemburgban két semmítőszék is működik.[142]

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

A fenti folyamatok ellenére a Luxemburgi Nagyhercegségben még nem történt meg a különleges jogrendi tényállások kidolgozása és azok alkotmányos szabályozása. Ide kapcsolódó szabályozásnak minősül, hogy a nagyherceg képviselőházi felhatalmazás esetében jogosult háború és béke kérdéseiben is dönteni.[144] A luxemburgi alkotmány szerint a nagyherceg olyan intézkedéseket hozhat, amelyek eltérhetnek a hatályos törvényektől a nemzetközi válság, az ország egészének vagy egy részének létfontosságú érdekeit fenyegető valós veszély esetén vagy a közbiztonságot ért súlyos támadásokból eredő közvetlen veszély esetén.[145] Ez lényegében a krízishelyzet *(état de crise)* tényállásával feleltethető meg. A nagyherceg rendkívüli intézkedéseinek *(règlements grand-ducaux)* szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük. Az intézkedések hatálya legfeljebb tíz nap, amelyet a parlament három hónappal meghosszabbíthat, de nem tovább, mint ameddig a krízishelyzet valójában tart.[146]

A pandémia időszakában a luxemburgi megközelítés egyik legfontosabb szempontja az volt, hogy olyan szabályozási környezetet alakítson ki, amely egyensúlyt teremt a közegészség védelme (kijárási korlátozások, távolságtartási követelmények, maszkviselés és a nem létfontosságú

[139] Vanessa, TYZO: "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III," 2020, 12.
[140] Luxemburgi alkotmány 50-75. §.
[141] Luxemburgi alkotmány 33-42. §.
[142] Luxemburgi alkotmány 91-92. §.
[143] "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States III | Think Tank | European Parliament," goverment, Think Tank | European Parliament, 2020, 6–7, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651972.
[144] Luxemburgi alkotmány 37. § (6) bekezdés.
[145] Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.
[146] Luxemburgi alkotmány 32. cikk (4) bekezdés.

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

6.4. Dánia

A Benelux államokhoz hasonlóan Dánia államformája parlamentáris alkotmányos monarchia. A végrehajtó hatalom az Államtanács kezében összpontosul, amelynek elnöke a királynő, tagjai a miniszterelnök és annak miniszterei. A miniszterek az általuk irányított tárcáért politikai és jogi felelősséget is viselnek. A miniszterelnök határozza meg a kormányzati politika legfontosabb irányait, viszont a legfontosabb kérdéseket a kormányülés vitatja meg. A különösen nagy jelentőségű ügyeket a kormány tagjai gyakran informális üléseken vitatják meg. A kormány munkáját viszonylag kevés konzultatív testület segíti, és ezek is leginkább közvetlen egy-egy miniszter munkáját támogatják. A dán államigazgatásban különösen komoly a bizottságok szerepe. Ezek döntési jogkörrel rendelkező, konzultatív vagy csupán tanácsadó bizottságok.[148]

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

A különleges jogrendi alkotmányos alulszabályozottság meglepetést tartogatott a COVID-19 pandémia berobbanásakor, hiszen a megfelelően cizellált szabályozás hiánya komoly hátrányt jelentett a jogszerű, operatív és indokolt korlátozó járványügyi intézkedések meghozatalában. A részletesen kidolgozott és alaposan megvitatott rendkívüli intézkedések hatályát még 2021 márciusában is fenntartották, amelyek végül a magyar szabályozáshoz számos rendelkezésben

[147] BELOV: Rule of Law in Crisis; Lilla VUKOVICH – Volha VYSOTSKAYA – Birte NIENABER: Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications in Luxembourg, 2020, https://orbilu.uni.lu/handle/10993/44111.

[148] BALÁZS István: i. m., A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig, 113–115. o.

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

hasonló intézkedéseket (például a gyülekezési szabadság korlátozása, hatósági korlátozások) tartalmaztak.

Amennyire alulszabályozott a dán különleges jogrend, annál szabályozottabb az alapjogok kérdésköre, amellyel egy teljes alkotmányfejezet[150] foglalkozik. Az elkerülhetetlen pandémiás korlátozó intézkedéseket ezért nem a normál jogrendi tényállásokon túli szabályozás, hanem az alapjogok és azok ésszerű korlátozásának irányából legitimálták. Az alkotmányban nevesített kilenc alapjog nem korlátozható csak abban az esetben, ha azokat a köz érdekében törvényben mindenképpen korlátozni szükséges. Ezek a személyi szabadság, lakáshasználat, tulajdonjog, kereskedelemhez való jog, munkához való jog, ingyenes közoktatáshoz való jog, a szólásszabadság, a gyülekezési és az egyesülési szabadság.[151]

A pandémiás intézkedések jogalapját a 2019. évi a járványok kezelését a fertőző és egyéb járványok elleni intézkedésekről szóló törvény[152] adta. A COVID-19 járvány kitörése előtt ez a törvény széles körű hatásköröket ruházott át öt regionális járványügyi bizottságra. A bizottságok a rendőrség, a katasztrófavédelem, az egészségügyi hatóságok, és önkormányzatok képviselőiből álltak. Ezek döntései a nyilvános gyülekezések korlátozásáról, karanténba helyezésről és a COVID fertőzés elleni védekezés részleteiről szóltak. A járvány erősödésével a kormány számos módosítást kezdeményezett a törvény szövegében, amelyek az egyes döntési kompetenciák áthelyezését célozták a regionális bizottságoktól a kormányzatra. Az egyik módosítás lehetőséget teremtett például arra, hogy 2020. március 17-én az egészségügyi miniszter elrendelje a fertőzésgyanús személyek elkülönítését, betiltsa a száz főnél nagyobb létszámú gyülekezéseket és rendezvényeket.[153]

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

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

7. Az Észt Köztársaság különleges jogrendje

Észtország sok tekintetben mintaállamként szolgálhat a hazai védelmi szabályozás reformja során, hiszen a 2007-es országot ért orosz kibertámadásokat követően – NATO közreműködésével is –

[150] Dán alkotmány VIII. fejezete.
[151] Dán alkotmány 71-79. cikke
[152] Sundhedsministeriet: Bekendtgørelse Af Lov Om Foranstaltninger Mod Smitsomme Og Andre Overførbare Sygdomme, LBK nr 1026 af 01/10/2019 § (2019), https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1026.
[153] "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis," 2020, 3–4.
[154] "States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis," 2020, 4.
[155] David OLAGNIER ésTrine H. MOGENSEN: The Covid-19 Pandemic in Denmark: Big Lessons from a Small Country, Cytokine & Growth Factor Reviews 53 (2020): 10–12, https://doi.org/10.1016/j.cytogfr.2020.05.005.

jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtott végre a kibetér és hozzá csatlakozó technológiák biztonsága, egyben a nemzet biztonságának szavatolása érdekében, amelynek során kiemelkedő szerep hárult a tudományos háttérmunkára is. Emellett az elmúlt 100 évben történelmi tapasztalásai hasonlatosak a magyar államéhoz, ugyanis rövid függetlenséget követően a negyvenes években a Szovjetunió részévé váltak, így testközeli élményeik vannak azon totaliter rezsimről, amely hazánk működését is meghatározta.

A vizsgált témánk szerint érdekes tény, hogy Észtország 1918. február 24-i Orosz Birodalomtól való függetlenségének kimondását követően szinte rögtön élt a különleges jogrend kihirdetésével a kommunista fenyegetés miatt. A két világháború közötti korszakot leginkább meghatározó különleges jogrendi törvényüket 1930-ban fogadták el. Sokat nem is kellett várni annak alkalmazására, hiszen Jaan Tönisson kormánya már 1933 nyarán elrendelte a szükségállapotot Tartu városára és megyére a szélsőjobboldali Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalma miatt. E különleges jogrend csakhamar országos hatályúvá vált és egészen ezen év októberéig tartott, amikor a veterán harcos mozgalom által kezdeményezett alkotmány módosítást a politikai harcokba belefáradt lakosság megszavazta és a Tönisson-kabinet lemondott. Azonban a szélsőjobboldali militáns szervezett politikai térnyerése fenyegette az alkotmányos rezsimet, ezért Konstantin Päts miniszterelnök által vezetett puccs részeként 1934. március 12-én ismét elrendelte a szükségállapotot, amelynek során széleskörű korlátozásokat vezetett be, így többek között a sajtót az ellenőrzése alá vonta, a politikai mozgalmakat és gyűléseket betiltotta és az Észt Függetlenségi Háború Résztvevőinek Szövetsége mozgalom tagjai közül sokakat letartóztattatott. 1938-ban az új alkotmány mellett áprilisában új szükségállapoti törvényt fogadtatott el a Päts vezette kormány, amely révén már lényegében elnöki mérlegeléssé vált a jogkör alkalmazása és főként a belső rend megőrzésére alkalmazták. Ez az állapot a Szovjetunióhoz való csatolásig fennállt. A törvény hiányosságait és általa nyújtott eszközöket később a korai időszakában Szovjetunió által kijelölt kormány is fel- és kihasználta.[156]

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

Az észt különleges jogrendi szabályanyag három pólusú. Az alkotmány maga két különleges jogrendet különít el a hadiállapotot és a szükségállapotot,[158] azonban a jogrendszer részét képezi a veszélyhelyzet[159] is. Mindhárom esetkör részletes szabályait külön törvény tartalmazza.

7.1. Különleges jogrendi tényállások és elrendelésük a szabályai

A hadiállapot tényállását két alesetre osztja az alkotmány. Az első esetkör, amikor a nemzetközi kötelezettség teljesítéshez kell elrendelni a különleges jogrendet, illetve külső támadás veszélye

[156] Peeter KENKMANN: "Universal Means of Governance": the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. Tuna, 2018/1. szám (https://www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/).

[157] National defence hazards (https://www.eesti.ee/en/security-and-defense/safety-and-security/national-defence-hazards#emergency-situation).

[158] Észtország alkotmánya (https://www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/chapter-x-national-defence). 10. fejezet Honvédelem.

[159] Veszélyhelyzeti törvény (https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528062021002/consolide/current).

miatt kell elrendelni a mozgósítást. Ekkor ezt a köztársasági elnök kezdeményezi és a Riigikogu határoz róla. A másik aleset, amikor az Észt Köztársaságot külső támadás éri, ekkor a köztársasági elnök saját hatáskörben elrendelheti a hadiállapotot és kinevezi a védelmi erők főparancsnokát. Utóbbit azért nevesíti külön az alkotmány, mivel elkülöníti a békeidős és háborús honvédelmi szervezetet, amelyekről külön jogszabály rendelkezik és külön nevesíti a hadsereg békeidős és háborús védelmi parancsnokát.[160]

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

A veszélyhelyzeti törvény definiálja a veszélyhelyzet fogalmát. Eszerint a veszély „*olyan esemény vagy eseménylánc, illetve létfontosságú szolgáltatás megszakadása, amely sok ember életét vagy egészségét veszélyezteti, jelentős vagyoni kárt, jelentős környezeti kárt vagy a létfontosságú szolgáltatások folyamatosságának súlyos és kiterjedt zavarát okozza, és amelynek megoldása több hatóság vagy az általuk bevont személyek azonnali összehangolt tevékenységét, a szokásostól eltérő vezetési szervezet alkalmazását, valamint a szokásosnál több személy és eszköz bevonását igényli.*"[164] A veszélyhelyzetet a kormány rendelet kibocsátásával deklarálhatja természeti csapás, katasztrófa, vagy fertőző betegség által okozott veszély esetében, ha ahhoz a törvényben meghatározott intézkedések szükségesek. Katasztrófa alatt a jogalkotó az ipari jellegű veszélyeket érti. Veszélyhelyzet az ország egészére vagy meghatározott részére rendelhető el.[165]

7.2. Különleges jogrend speciális szervei

Lényegében mind a kormány, mind pedig a köztársasági elnök központi szereplő különleges jogrend idején. A hadiállapot esetében az államfő akár saját döntéséből is elrendelheti a különleges jogrend alkalmazását, szükségállapotot kívánó állapotok fennforgása esetén pedig kezdeményező szerepkörébe kerül. A kormány minden típusú különleges jogrend esetében központi szereplő, hiszen leginkább e szerv kezében futnak össze a vészidőszakok leküzdésének feladatai. A miniszterelnök szükségállapot és hadiállapot esetén is a rendkívüli helyzet kezeléséért felelős

[160] Észtország alkotmánya 126-128. §
[161] Észtország alkotmánya 129. §
[162] Erakorralise seisukorra seadus (Szükségállapoti törvény) 3. §
[163] Szükségállapoti törvény 12-16. §
[164] Hädaolukorra seadus (Veszélyhelyzeti törvény). 2. (1) bekezdés.
[165] Veszélyhelyzeti törvény 19-23. §

személy, mellette a belügyminiszter a belbiztonságért felel. Hadiállapot esetén központi figura az Észt Védelmi Erők parancsnoka, aki jogosult közigazgatási határozatokat hozni, utasításokat adni, jelentősebb jogosítványa, hogy köthet fegyverszünetet, vagy elrendelheti annak megszüntetését, illetve a kormány utasítását és rendeletét, miniszter, községi és városi tanács, önkormányzat döntéseit figyelmen kívül hagyhatja, ha ezek ténylegesen és közvetlenül akadályozzák a honvédelmet.[166]

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

Speciális szerv a kormány Biztonsági Bizottsága, amely koordinálja a végrehajtó hatalom azon tevékenységeit, amelyeket a honvédelemmel kapcsolatos tervezésre, annak fejlesztésére, valamint annak megszervezésére irányulnak. A Bizottságra vonatkozó jogszabály szerint e szerv „*koordinálja a biztonsági hatóságok tevékenységét, elemzi és értékeli az állam biztonsági helyzetét, meghatározza az állam igényét a biztonsággal kapcsolatos információkra, valamint más, törvény által meghatározott feladatokat is ellát*."[170]

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

7.3. Alkotmányos garanciák különleges jogrend idején

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

---

[166] Honvédelmi törvény 45. §

[167] Észtország alkotmánya 127. § (2) bekezdés.

[168] https://president.ee/en/president/institutions/36.

[169] Szükségállapoti törvény 11. §

[170] DORNFELD László: Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 286. o.

[171] Veszélyhelyzeti törvény 4-7. §

[172] Észtország alkotmánya 130. §

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

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

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

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

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

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

[173] Észtország alkotmánya 131. §

[174] Brennan Center for Justice: A Guide to Emergency Powers and Their Use, p. 3., New York University School of Law, 2019. https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf

[175] MÉSZÁROS Gábor: A "szabályozatlan" kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? Fundamentum, 2016. 2-4. szám, 37. o.
http://epa.oszk.hu/02300/02334/00071/pdf/EPA02334_fundamentum_2016_02-04_037-055.pdf

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

8.1. Egyesült Királyság

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

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

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

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

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

- esemény vagy szituáció, ami az emberek jólétét komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,
- esemény vagy szituáció, ami a környezetet komoly károkkal fenyegeti az Egyesült Királyságban vagy annak valamely részében, régiójában,

[176] MÉSZÁROS Gábor: Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban, p. 102-107., PhD-értekezés, Debreceni Egyetem
https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/237870/Meszaros_Gabor_PhD_ertekezes_20117_titkositott.pdf?sequence=5&isAllowed=y

[177]Ennek a jogi lehetőségnek most szomorú aktualitást ad a részben a brexit, részben a járvány miatt elmaradó kelet-európai munkaerő hiánya a mezőgazdaságban.
https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/prince-charles-pick-for-britain-fruit-veg-video-royal-family-a9521516.html

[178] Képviselői Információs Szolgálat: Kormányhatáskörök és parlamenti ellenőrzés rendkívüli állapot esetére az Európai Unió tagországaiban, p. 11., Országgyűlés Hivatala 2016.
https://www.parlament.hu/documents/10181/709209/8_Rendkivuli_allapot_kormanyjogkorok_EU.pdf/916ffa9d-7d86-48fa-a2a0-277da6190198

- háború vagy terrorizmus, ami komoly károkat okozhat az Egyesült Királyság biztonságában.

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

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

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

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

A Kormány nyílt műveleti elgondolása[179] szerint a különböző vészhelyzetek esetében a beavatkozás és eseménykezelés elsődlegesen az alapszintű feladatellátást adó szolgálatok feladata, összetettebb szituációkban a helyi koordináció biztosító csoport (Strategic Co-ordinating Group) irányítása alatt. Magasabb szintű vészhelyzetekben, három fokozatban vonódik be a központi kormányzat a COBR[180] (Cabinet Office Briefing Rooms) rendszerrel. A jelentős-komoly-katasztrofális fokozatok közül az utóbbi már a kiterjedt természeti katasztrófák, a csernobilihez hasonlítható ipari vészhelyzetek szintje, ahol már minden esetben a miniszterelnök vezeti az elhárító munkát.

A kritikus infrastruktúrák védelmével nemzeti szinten az MI5 – a brit belső elhárítással foglalkozó titkosszolgálat – alá rendelt CPNI (Centre for the Protection of National Infrastructure)[181] foglalkozik, amelynek tevékenységét alapvetően határozza meg a nemzetbiztonsági stratégia[182], a nemzeti kockázati nyilvántartás[183] és a terrorelhárítási stratégia[184].

Fontos értékként sorolható fel az is, hogy rendelkeznek az spontán önkéntesek munkájának koordinálásának tervezésére vonatkozó útmutatóval[185], és felelősségi térképpel[186] is a különböző típusú vészhelyzetek esetén felelősségi hatáskörrel rendelkező szervezetekről.

[179]https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192425/CONOPs_incl_revised_chapter_24_Apr-13.pdf

[180] https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra

[181] https://www.cpni.gov.uk/who-we-are

[182]https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

[183]https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952959/6.6920_CO_CCS_s_National_Risk_Register_2020_11-1-21-FINAL.pdf

[184]https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf

[185]https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/828201/20190722-Planning-the-coordination-of-spontaneous-volunteers-in-emergencies_Final.pdf

[186]

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61354/lead-government-department-march-2010.pdf

8.2. Kanada

A Kanada alkotmányos kereteit rögzítő 1982-es Constitution Act 15. cikke[187] szerint a szárazföldi és tengeri milíciák és minden tengeri és szárazföldi katonai erő főparancsnoka a királynő.

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

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

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

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

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

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

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

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

[187] https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-1.html#h-3
[188] https://www.cbc.ca/history/EPISCONTENTSE1EP16CH1PA4LE.html.

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

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

A kanadai válságkezelést[189] a megosztott felelősség és a kormányzat minden szintjén folytatott koordináció és kommunikáció határozza meg. A helyi, tartományi és központi kormányzat mind a saját felelősségi-, kompetencia- és képesség-szintjén reagál a felmerülő veszélyhelyzetekre. Kormányzati szinten a tevékenység első számú gazdája a Közbiztonsági Minisztérium (Minister of Public Safety Canada), amely az helyzetkövetést a Kormányzati Műveleti Központban végzi. A minisztérium regionális irodákkal is rendelkezik, amely egy esemény esetén a tartományi műveleti központot is adja. Tevékenységük kiterjed a helyzetkövetésre, kockázatelemzésre, tervezésre, logisztikai ellátásra és tájékoztatásra egyaránt.

8.3. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya[190] nem tartalmaz explicit különleges jogrendi rendelkezéseket. A Kongresszus joga a habeas corpus felfüggesztése, ezzel a bírói döntés nélküli fogvatartás lehetővé tétele, lázadás, invázió esetén, vagy ha a közbiztonság ezt megköveteli, továbbá az is, hogy felhívja a fegyveres erőket („milíciákat") a lázadások le-, vagy inváziók visszaverésére (Article I. Section 8, 15.). A végrehajtói hatalom vezetőjeként az elnök különleges jogrendi jogosítványait a felruházási záradékból (Article II. Section 1, 1.), a gondoskodási záradékból (Article II. Section 3.) az eskü záradékból (Article II., Section 1, 8.) , illetve a főparancsnoki kijelöléséből (Article II. Section 2, 1.) vezetik le, beleértelmezett jogokként kezelve ezeket.[191] Erre hivatkozott Roosevelt elnök a japán felmenőkkel rendelkező állampolgárok internálásakor is, vagy Lincoln a habeas corpus polgárháború alatti felfüggesztésekor.[192]

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

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

Az elnöki aktusok is képezhetik természetesen bírói felülvizsgálat tárgyát, a Legfelsőbb Bíróság számos ügyben hozott döntéssel formálta ezt a jogterületet (pl. ex parte Milligan, Korematsu vs.

[189] https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/ntnl-rspns-sstm/ntnl-rspns-sstm-eng.pdf.
[190] https://constitutionus.com/
[191] Justin DEPLATO: American Presidential Power and the War on Terror, Palgrave MacMillan 2015., 28. o.
[192] https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/
[193] https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/War-Powers/
[194] https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/MR1251/MR1251.AppD.pdf

USA). Az 1976-ban elfogadott National Emergencies Act-ig[195] (a továbbiakban: NEA) az elnöki különleges jogköröket számos területen elfogadott kisebb törvényből lehet eredeztetni, az új jogszabály ezekre kísérelt meg egységes eljárásrendet adni - azóta tudhatóan - nem túl nagy sikerrel.

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

A New York-i Egyetem Brennan Központja[197] által készített vészhelyzeti felhatalmazásokról szóló összefoglaló anyag szerint jelenleg 136 ilyen jogkör van az USA jogban, ebből 13 követeli csak meg, hogy a Kongresszus deklarálja a nemzeti veszélyhelyzetet, a többi esetében elegendő az elnök általi elrendelés és aláírás. A felhatalmazások sporadikusan, tematikailag nagyon különböző jogterületeken kerültek szabályozásra. A kézenfekvő katonai, egészségügyi, büntetőjogi szférán túl vannak ilyenek az ingatlanjogban, a kereskedelmi szabályokban, az agrár-, kommunikációs és szállítási törvényekben is.

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

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

A szövetségi szintű válságkezelés elsődleges kormányzati centruma, a 2002-es Homeland Security Act alapján 2003. március 1-vel[198] működő Department of Homeland Security – Belbiztonsági Minisztérium (DHS).

A szervezetet létrehozó törvény 101. cikke[199] szerint annak küldetése, hogy

- megakadályozza a terrortámadásokat az Egyesült Államokon belül;
- csökkentse az ország terrorizmus általi sebezhetőségét;
- minimalizálja a terrortámadások által okozott károkat, és segítse a helyreállítást;
- ellássa az összes törvényben meghatározott feladat- és hatáskörét, vezető kormányzati szereplőként eljárva a természeti és ember okozta válságok és a veszélyhelyzeti tervezés tekintetében;

[195] https://www.govtrack.us/congress/bills/94/hr3884/text
[196] https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_emergencies_in_the_United_States
[197] Lásd Brennan GUIDE
[198] https://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security
[199] https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf

- biztosítja, hogy a hazai biztonság szavatolása szempontjából nem elsődleges funkciók is ellátásra kerülnek, kivéve, ha törvény másként rendelkezik;
- gondoskodik róla, hogy a nemzetgazdaság érdekei ne sérüljenek a nemzetbiztonság érvényesítése során;
- figyelemmel kíséri az illegális kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus közötti kapcsolatokat, összehangolja az ezek megszakítására irányuló erőfeszítéseket.

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

A FEMA (Federal Emergency Management Agency) a szövetségi veszélyhelyzet-kezelő ügynökség, amelyet Carter elnök 1979-ben hozott létre a polgári védelem és a veszélyhelyzet-kezelés feladataira. Többször – gyakran valamilyen jelentős természeti csapást követően, reaktív jogalkotással – módosítva a szabályozási hátterét, és szélesítve a szervezet hatáskörét a 2006-os Katrina-hurrikánt követően elfogadott Post-Katrina Emergency Management Reform Act-ben a FEMA-t nevezte meg a Kongresszus az Elnök, a belbiztonsági miniszter, és államtitkára egyes számú tanácsadójának minden veszélyhelyzet-kezelési témában az Egyesült Államok területén. A FEMA 2022-2026-ra megalkotott stratégiája talán ezekből is fakadóan a klímaváltozás hatásaival való harc felvételét, a megfelelő ellenállóképesség kialakítását célozza meg[200].

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

8.4. Következtetések az angolszász különleges jogrendi rendszerekre nézve

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

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

[200] https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_2022-2026-strategic-plan.pdf
[201] https://www.cisa.gov/about-cisa.

Pentagon és a hadműveleti szint között mint stratégiai szint irányítják (EUCOM, CENTCOM, AFRICOM stb.)

9. Ázsiai minták a különleges jogrend szabályozására

Jány János kiváló könyvében, amelyben az ázsiai jogi kultúrákról értekezik a következőképpen fogalmaz: „*A vállalkozás időszerűségét aligha kell különösebben részletesen magyarázni, mivel köztudomású, hogy az ázsiai országok globális jelentősége évről évre növekszik. E sikereket ugyan általában gazdasági oldalról szokás megközelíteni, melyet konfliktusok esetén a politikai dimenzió is kiegészít, de az így nyert kép nemhogy nem teljes, hanem kifejezetten torz, mert nincs magyarázó ereje… társadalmi struktúrák a joghagyományokban gyökereznek, miközben a jog maga a társadalmi felfogás eredménye is. Ezáltal elválaszthatatlan szál alakul ki társadalmi rendszer és joghagyomány között…*”[202] E fejezet ezt is krédójául tűzheti ki, hogy mélyebb magyarázatot adjon az ázsiai államok sikereinek a vészidőszakok kezelésének jogszabályai bemutatása révén. Másik oldalról ezen jogi kultúrák is adhatnak olyan szabályozási mintát, amely a saját szabályozásunkat előbbre viheti.

9.1. India

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

A normál idei működéstől eltérő, különleges jogrendi szabályok keretéről az indiaialkotmány 352-360. cikkei rendelkeznek, amelyek alapján a következő különleges jogrendi állapotok kerültek megállapításra:

- Nemzeti szükségállapot (352. cikk)
- Állami szükségállapot (356. cikk)
- Pénzügyi veszélyhelyzet (360. cikk)

9.1.1. Nemzeti szükségállapot

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

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

A 352. cikk kimondja, hogy ha a felsorolt okok valamelyike miatt, India vagy annak bármely részének védelme veszélybe kerül, akkor az elnök jogosult a kihirdetésre az ország egészére vagy egy részére. Az elnök döntését a minisztereket egyesítő kormányzati kabinet hagyja jóvá, majd a törvényhozó hatalmat gyakorló kétkamarás parlament a *Rádzsja Szabha* (Államok Tanácsa) nevű

[202] JÁNY János: Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudományi, mindennapok. Budapest, Typotex, 2016,11. o.

[203] „Introduction to Constitution of India”. Ministry of Law and Justice of India. 2008. július 29. Online: http://indiacode.nic.in/coiweb/introd.htm; „Constitution Day: Borrowed features in the Indian Constitution from other countries”. India Today. Online: https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/constitution-day-borrowed-features-in-the-indian-constitution-1622632-2019-11-26

felsőházból és a *Lok Szabha* (a Nép Tanácsa) nevű alsóházból áll) elé kell terjeszteni. Amennyiben azt valamelyik kamara a jelenlévő képviselőinek kétharmadával nem fogadja el, a kihirdetés és az ahhoz kapcsolódó intézkedések egy hónapon belül vesztik automatikusan hatályukat, amely tekintettel a fegyveres veszélyek széles spektrumára, komoly időtényezőt jelent egy eszkaláció, de egy jelentősebb hatalmi erőkoncentrációs kísérlet vonatkozásában is. A fegyveres dimenzió értelmezése a normatív tartalomból következtetve magában érti a fegyveres támadásnak nem minősülő esetköröket is, továbbá nem kizárt az alkalmazása egy katonai természetű belső lázadás esetében sem.

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

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

9.1.2. Állami szükségállapot

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

E különleges jogrend életbe lépése szintén a Parlament két kamarájának jóváhagyásával történhet meg, ennek hiányában két hónapig maradhatnak hatályban a kihirdetéssel egyidejűleg megtett szükséges intézkedések. Az állami szükségállapot hatásai az állami törvényhozás gépezetét alapjaiban rendezhetik át. Az elnök magához vonhatja az államok kormányainak valamennyi jogkörét, kinevezheti a kormányzót vagy bármely más közigazgatási hatóságot valamennyi szerepkörre. Szintén jogosult arra az elnök, hogy az egyes államok törvényhozását feloszlassa, ebben az esetben a szövetségesi kétkamarás parlamentet ruházza fel azzal a jogkörrel, hogy az érintett államokra nézve olyan szabályokat is meghozzon, amelyek korábban nem szövetségesi szintű jogalkotással kerültek végrehajtásra. Mindez ugyanakkor a funkcionális stabilizálás és a strukturális hatékonyságnövelés céljából történő intézkedéseket irányoz, aminek nem lehet következménye a föderatív berendezkedés megváltoztatása.

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

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

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

9.1.3. Pénzügyi veszélyhelyzet

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

A pénzügyi veszélyhelyzet kihirdetésének a következő eredményei biztosítottak:

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

9.1.4. Következtetések India különleges jogrendi berendezkedése tekintetében

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

9.2. Japán

Japán mai alkotmánya 1947-ben lépett hatályba, az ország legdrasztikusabb történelmi fordulópontjakor, amikor a második világháború legpusztítóbb fordulatát követően az országot a szövetségesek kapitulációra kényszerítették. Az Egyesült Államok csapatai egészen 1952-ig tartották megszállás alatt Japánt, az alkotmány szövegét a szövetséges erők helyi parancsnokságának kormányzati egysége készítette el angolul, csak később fordították le japánra.

[204] Ennek kapcsán lásd: SRIDHAR, Madabhushi. Evolution and Philosophy behind the Indian Constitution (page 22)" (PDF). Dr.Marri Channa Reddy Human Resource Development Institute (Institute of Administration), Hyderabad; CHANDRA, Bipan: In The Name Of Democracy: JP Movement and the Emergency. Random House Publishers India Pvt. Limited, Apr 17, 2017; FARKAS, Ádám; KELEMEN, Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól Budapest, Magyarország: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020);

Mindebből logikusan következne a teljes kudarc, de legalábbis a gyakorlati alkalmazhatatlanság és a japán bojkottálás prognózisa, ám tartalma társadalmi és politikai elfogadottságra talált. Habár 2022-ben jelentősebb revízió alá került,[205] de mindmáig nem került sor átfogó módosítására.[206]

Példátlan és egyértelműen a keletkezés diplomáciai és politikai időszakával indokolható rendelkezéseket tartalmaz a japán az alkotmány második fejezete, amelynek értelmében Japán örökre lemond a hadviselésről mint a nemzeteket már a szokásjogi idők óta megillető szuverén jogról és a jövőben nemzetközi vitái rendezésében egyéb eszközöket preferálva tartózkodik az erőalkalmazástól, valamint az azzal való fenyegetéstől. Ahhoz, hogy ez az egyébként alkotmányos szinten megkötött, a feltétel nélküli megadás következményei nélkül elképzelhetetlen, szokatlan kötelezettségvállalás kétségkívül érvényre juthasson, ugyanebben a részben az ország lemond a szárazföldi, a tengeri és a légi haderő fenntartásáról és minden egyéb hadikapacitásról is.[207]

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

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

Az amerikai megszállás első éveiben már nyilvánvaló vált, hogy Japán ilyen mértékű, abszolút lefegyverzése, noha előnyös volt a háború lezáráshoz, egy olyan állapotot teremtett, ami hosszútávon tarthatatlan többlet terhet ró a megszálló erőkre. Egy ilyen lépés tehát nem csak az ország korábbi, kiemelkedő katonai agresszivitását tűntette el, hanem a szuverén államterületéhez elengedhetetlen, minimumkövetelményként is értékelhető védekezőképességét is. Az optimalizáció jegyében az Egyesült Államok és Japán között 1951-ben úgynevezett „Biztonsági Szerződés" jött létre, amelynek értelmében a Japán ellen intézett külső támadások elhárítására továbbra is az állomásozó amerikai haderő telepített bázisai maradtak kijelölve, míg a belső fenyegetések és a katasztrófavédelmi szerepvállalásra Japán saját szárazföldi és tengeri erők felállítására kapott felhatalmazást, amely kétségkívül jelentős előrelépés.[208]

1954-ben került sor a következő jelentős fordulatra, ekkor került teljes elfogadásra az alkotmány 9. cikke szerinti „béke klauzula" azon értelmezése, amely a háborúról való alkotmányos szintű lemondás mellett továbbra is az ország inherens jogának tekinti a külső támadásokkal szembeni

[205] Constitutional revision inches closer in Japan, but actual change still far off. The Japan Times. 2022. július 11. Online: https://www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/national/politics-diplomacy/constitutional-revision-prospects/

[206] Bővebben lásd: MATSUI, Shigenori. The Constitution of Japan: A Contextual Analysis. Oxford. Hart Publishing, 2011.

[207] Japán alkotmányának 9. cikke

[208] KOWALSKI, Frank: An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army. Naval Institute Press. 2014. 72. o.

önvédelmi jogát.[209] Mindez összhangban van az ENSZ Alapokmány erőalkalmazási szabályaival[210] és ezáltal feloldja a nemzetközi jog által egyébként Japánra ki nem szabott többletkötelezettség egyik markáns aspektusát. Az Önvédelmi Erőkről szóló 1954-ben elfogadott 165. törvény teremtett végül jogalapot Japán szárazföldi, légi és tengeri katonai erejének gyakorlati megformálásához. Az Önvédelmi Erők képességei az 1951-es amerikai-japán megállapodáshoz képest jelentős önállóságot mutattak már a kezdetekben is, létszámában és felszereltségében pedig a térség meghatározó haderejévé vált.

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

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

Az egészségügyi típusú veszélyhelyzeti szabályozásánál a területen a jogalkotás reaktivitása teret nyert a preventív elgondolásokkal szemben, aminek a legfőbb oka a közelmúlt globális és Japánt egyénileg is érintő (elég csak az ipari és természeti csapások sorára gondolni) eseményei adhattak okot. Ennek eredmény az is, hogy ezen a területen a jogrend sokkalta fragmentáltabb szabályozást mutat: nincs átfogó egészségügyi típusú különleges jogrendi szabályozás, csupán az új típusú influenzával szembeni fellépésről szóló 2012. évi 31. törvény tartalmaz releváns rendelkezéseket. Túl azon, hogy a koronavírus világjárvány okán a törvényben felsorolt betegségeket egy gumiklauzulával hidalta át a jogalkotó,[211] tartalma javarészt a 2009-es madárinfluenza járvány

[209] A későbbiekben ez az önvédelmi jog egyéni és kollektív tartalma teremtett arra lehetőséget, hogy Japán külföldön is alkalmazza a haderejét akár az ENSZ felkérésére Kambodzsában, akár japán állampolgárok halála okán a Közel-Keleten jelenleg is folyó terrorizmus elleni nemzetközi fellépésben. Lásd: SLAVIN, Erik: Japan enacts major changes to its self-defense laws. Starts and Stripes. 2015. szeptember 18.
Online: https://www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783; „Japan set to expand SDF role in Sudan from May under new laws" Nikkei Asian Review. Kyodo. 2015. szeptember 22.

[210] Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésében az erőszak általános és átfogó tilalmát fogalmazza meg, amivel szemben kivételként két lehetőséget hagyott meg. A 39. cikk értelmében a kollektív biztonság rendszerében a Biztonsági Tanács határozata alapján nyílik lehetőség a jogszerű fegyveres erőalkalmazásra. Az 51. cikk értelmében minden állam természetes joga az ellene intézett fegyveres támadással szemben egyéni vagy kollektív önvédelmet gyakorolni mindaddig, amíg a nemzetközi béke és biztonság védelme érdekében a Biztonsági Tanács a szükséges határozatokat meg nem hozza. A téma vonatkozásában lásd: SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. Állam- és Jogtudomány 2002/1–2, 111. o.; KAJTÁR Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. In: ELTE Jogi Kari Tudomány 29., Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.; SPITZER Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2019.

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

tapasztalatai alapján épül fel. A 32. cikk értelmében a miniszterelnök, mint a Kormányzati Egészségügyi Ellenintézkedési Központ vezetői hatáskörét gyakorló az, aki veszélyhelyzetet rendelhet el, meghatározva annak időtartamát, területét. A veszélyhelyzet az európai átlaghoz képest meglepően hosszú ideig, legfeljebb kétéves időtartamra rendelhető el, meghosszabbítani legfeljebb egy évvel lehet. A 45. cikk rendelkezései a prefektusok részére teremtenek jogkört a lakosság kijárásának korlátozására, kifejezetten nevesítve a közhasználatban lévő létesítmények működésének visszaszorítását vagy akár felfüggesztését is. A jogszabály számol azzal, ha egészségügyi létesítmények kialakítása válna szükségessé, a prefektus ekkor a korábban eltérő – adott esetben magáncélú – felhasználású épületeket vehet igénybe és jogköre arra is kiterjed, hogy ott az átmeneti egészségügyi szolgáltatások megteremtésére adjon ki utasítást. A nem teljesítés esetére a kormányfőt hatalmazza fel a 45. cikk (3) bekezdése felszólítást és utasítást is intézhet a megtagadókkal szemben. Fontos leszögezni azonban, hogy jogsértő magatartásnak csak az utasítással szembeni kifejezett engedetlenség számít és hogy hiányoznak a kikényszeríthetőség hatékonyságát garantáló rendelkezések azáltal, hogy szankcionálásra vonatkozó szabályokat nem határoz meg a törvény.

9.3. Koreai Köztársaság (Dél-Korea)

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

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

Az alkotmány 76. cikke értelmében belső zavargások, külső fenyegetés, természeti katasztrófa, valamint súlyos pénzügyi és gazdasági krízis esetén biztosítottak az elnök számára rendkívüli intézkedési jogkörök, annak érdekében, hogy a nemzetbiztonság, a közrend és a közbiztonság érdekében a sürgősen eszközölendő intézkedéseket meg tudja hozni, ha a Nemzetgyűlés összehívására nincs elég idő. Az alkotmány az elnököt erre az időre törvényi erővel bíró rendeletek kiadására jogosítja fel, amelyeket a Nemzetgyűlés jóváhagyásához köti. A Nemzetgyűlés azonnali tájékoztatása és az általuk történő jóváhagyás hiányában a rendelet – függetlenül a fennálló fenyegetésre adandó válasz szükségességére – haladéktalanul hatályát veszti. A demokratikus értékek veszélyektől független megőrzésének fontossága abban is megnyilvánul, hogy a Nemzetgyűlés tájékoztatása mellett a nyilvánosságra hozatal azonnali kötelezettsége is köti az elnököt. A (2) bekezdés a rendeletalkotási jogkört határozottan célhoz köti, a nemzetbiztonságot fenyegető, jelentősebb ellenségeskedés esetében hozott csak a nemzeti integritás védelme érdekében meghozni szükséges intézkedésekre és kizárólag a Nemzetgyűlés akadályoztatása esetére szól. A részletesebb felhatalmazási kérdésekről már nem alkotmányi szinten rendelkezik a

jogalkotó, azt a fenyegetéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörében érintett ágazati szabályzók rendezik.[212]

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

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

10. Összegzés

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

Ennek megfelelően szükségszerűen nem találkoztunk univerzális megoldásokkal, vagy univerzális rendszerekkel, de találkoztunk olyan rész intézményekkel, amelyek megfelelő értelmezésével irányt tudunk mutatni a hazai szabályozás fejlesztése során. Ilyennek tekinthető, hogy a modern különleges jogrend lépcsőzetes, vagyis szükségképpen találkozhatunk olyan intézményekkel, amelyek az eszkaláció alacsonyabb fokán kívánják feloldani a kialakulóban lévő válságokat. Szintén látható elmozdulás annak irányába is, hogy nem taxatív kereteket húzunk a különleges jogrend köré, hanem általános felhatalmazások mentén kívánjuk növelni a felhatalmazott mozgáskörét. Az is általánosnak hat, hogy a végrehajtó hatalmat ruházzuk fel a különleges jogosítványokkal, mert a hétköznapok hatalomgyakorlói effektívebb válságreagálásra képeseket, mint az ad hoc végrehajtó szervek. Emellett számos mintát láttunk arra is, hogy „békeidős" szerveket hoznak létre az egyes államok, hogy már ekkor ki tudják alakítani azokat a mechanizmusokat, amelyek ennek hiányában a vészidőszakban, éles körülmények között, szakmai előszűrés nélkül tudnának csak megalkotni.

[212] Példaként hozható a 2009-ben kihirdetett, a fertőző betegségek megfékezéséről és megelőzéséről szóló 9847. sz. törvény, amely többek között az új típusú koronavírus okozta 2020-as pandémia időszakában az egyik leghatékonyabb jogi keretet biztosította a szükséges intézkedések megtételéhez.
Ennek kapcsán lásd: KIM, Brian J.: Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. Lawfare blog. 2020. március 16. https://www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-authorities-used-law-fight-coronavirus

[213] KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022, 178. o.

A totális kihívások korában,[214] ahol az egyénig hatóan kell kialakítani ezeket a rendszereket egyértelműen szükségszerű olyan intézmény működése, amely a totális kihívásokhoz igazodó totális biztonság alapjait lerakja, annak immanens részeként alakítva a társadalmi rezilienciát is.[215]

Irodalom és forrásjegyzék

BALÁZS István: A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2018.

BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 115–132. o.

BARTKÓ Róbert: Az irreguláris migráció elleni küzdelem eszközei a hazai büntetőjogban, Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.

Brennan Center for Justice: A Guide to Emergency Powers and Their Use, p. 3., New York University School of Law, 2019. https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf

CSEMÁNNÉ Váradi Erika: Ausztria: 150 éves gyökerek, 21. századi megoldások. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 197. o.

DORNFELD László: Fokozatosság elve és átfogó védelem: a különleges jogrend Észtországban. Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett „hibrid hadviselés" kihívásainak kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 132–149. o.

FARKAS Ádám – SULYOK Gábor: Az ENSZ Biztonsági Tanácsának lehetőségei és szerepe a terrorizmus elleni küzdelem és a hibrid konfliktusok kezelése terén, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 26–45. o.

FARKAS Ádám: A kibertér műveleti képességek kialakításának és fejlesztésének egyes szabályozási és államszervezési alapvonalai, Jog Állam Politika, 2019/1. szám, 63–79. o.

FARKAS Ádám: A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.

FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai, Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

HAUTZINGER Zoltán: A migráció dinamikája és társadalmi hatásai, In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A XXI. század biztonsági kihívásai, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2018, 297–300. o.

[214] FARKAS Ádám: A totalitás kora? A 21. század biztonsági környezetének és kihívásainak totalitása és a totális védelem gondolatkísérlete. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018.
[215] KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: Társadalmi hálózatok és reziliencia. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/13. szám, 1-31.o.

HAUTZINGER Zoltán: A nemzetbiztonsági érdek megjelenése a migrációban és az idegenjogban, In: DOBÁK Imre – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Szakmaiság, szerénység, szorgalom: Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 2018, 265–280. o.

HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2021/2. szám, 15. o.

HOJNYÁK Dávid – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrend alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Csehországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

JÁNY János: Jogi kultúrák Ázsiában – Kultúrtörténet, jogtudományi, mindennapok. Budapest, Typotex, 2016.

Justin DEPLATO: American Presidential Power and the War on Terror, Palgrave MacMillan 2015.

KAJTÁR Gábor: A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban. In: ELTE Jogi Kari Tudomány 29., Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

KELEMEN Roland – FARKAS Ádám: To the Margin of the Theory of a New Type of Warfare: Examining Certain Aspects of Cyber Warfare, In: SZABÓ Marcel – GYENEY Laura – LÁNCOS Petra Lea (szerk.): Hungarian Yearbook of International law and European Law (2019), Den Haag, Eleven International Publishing, 2020, 203–226. o.

KELEMEN Roland – NÉMETH Richárd: A kibertér fogalmának és jellemzőinek multidiszciplináris megközelítése, In: FARKAS Ádám (szerk.): Védelmi alkotmányosság az új típusú biztonsági kihívások erőterében, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2018, 147–169. o.

KELEMEN Roland – Németh Richárd: Társadalmi hálózatok és reziliencia. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/13. szám, 1-31. o.

KELEMEN Roland – Simon László: A kibertérben megjelenő fenyegetések és kihívások kezelésének egyes nemzetközi jogi problémái, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.) Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl – intézményi és jogi kihívások, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 150–170. o.

KELEMEN Roland: A kivételes hatalom kontinentális modelljének eredeti rendszerei – A német és az osztrák kivételes hatalmi struktúra kialakulása és fejlődése az első világháborúig. Honvédségi Szemle,2021/3. szám, 126-134. o.

KELEMEN Roland: A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? Acta Humana, 2016/2. szám, 95-116. o.

KELEMEN Roland: A 95agyar kivételes hatalmi struktúra kialakulása: Út az 1848/49-es vészmegoldásoktól az első jogállami kivételes hatalmi törvény rendszeréig. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/5. szám, 4-35. o.

KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a 95agyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 113-147. o.

KIM, Brian J.: Lessons for America: How South Korean Authorities Used Law to Fight the Coronavirus. Lawfare blog. 2020. március 16. https://www.lawfareblog.com/lessons-america-how-south-korean-

authorities-used-law-fight-coronavirus KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

KOWALSKI, Frank: An Inoffensive Rearmament: The Making of the Postwar Japanese Army. Naval Institute Press. 2014. 72. o.

MARINKÁS György: Különleges felhatalmazás különleges jogrend kihirdetése nélkül, avagy járványkezelés holland módra. NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

Matsui, SHIGENORI. The Constitution of Japan: A Contextual Analysis. Oxford. Hart Publishing, 2011.

MÉSZÁROS Gábor: A „szabályozatlan" kivételes állapot amerikai modellje: tévút vagy követendő példa? Fundamentum, 2016. 2-4. szám, 37. o.

MÉSZÁROS Gábor: Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban, p. 102-107., PhD-értekezés, Debreceni Egyetem

NÉMETH Zoltán: A különleges jogrendi szabályok Lengyelországban. In: Nagy Zoltán – Horváth Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021.

NÉMETH Zoltán: Spanyolország, ahol a különleges jogrend valóban különleges. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021, 554. o.

Peeter KENKMANN: "Universal Means of Governance": the State of National Emergency in the Republic of Estonia in 1938–1940. Tuna, 2018/1. szám (https://www.ra.ee/tuna/en/universal-means-of-governance-the-state-of-national-emergency-in-the-republic-of-estonia-in-1938-1940/).

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. o.

PETRUSKA Ferenc: A lawfare tipológiája. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/16. szám, 1-12. o.

PONGRÁCZ Alex: Államkudarc és államépítés, avagy egy valós kihívás koncepcionális értelmezései és a katonai kezelés állami aspektusai, In: Farkas Ádám (szerk.) Az állam katonai védelme az új típusú biztonsági kihívások tükrében, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019, 19–28. o.

RÁCZ András: Oroszország biztonságpolitikai törekvései a posztszovjet térségben, Védelmi Tanulmányok, 2020/3. szám, 4–52. o.

SCHMITT, Michael N.: Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Cambridge, Cambridge University Press, 2017

SLAVIN, Erik: Japan enacts major changes to its self-defense laws. Starts and Stripes. 2015. szeptember 18. Online: https://www.stripes.com/news/pacific/japan-enacts-major-changes-to-its-self-defense-laws-1.368783; „Japan set to expand SDF role in Sudan from May under new laws" Nikkei Asian Review. Kyodo. 2015. szeptember 22.

SPITZER Jenő: Önvédelem versus terrorizmus: Az erőszak tilalma és az önvédelem joga a nemzetközi jogban, különös tekintettel az Iszlám Állam elleni nemzetközi fellépés lehetőségeire, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2019

SULYOK Gábor: Az egyéni vagy kollektív önvédelem joga az Észak-Atlanti Szerződés tükrében. Állam- és Jogtudomány 2002/1–2. szám.

SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016.

SZINEK János – SZINEK CSÜTÖRTÖKI Hajnalka: A különleges jogrendi esetkörök alkotmányos és törvényi szintű szabályozása Szlovákiában. In: NAGY Zoltán – HORVÁTH Attila (szerk.): A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Budapest, Mádl Ferenc Intézet, 2021

III.
Alapvető szabályok – a Vbö. I fejezete

1. Bevezetés

A magyar védelmi, illetve állam- és jogtudományi szisztémában új területet jelenített meg a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.), amely 2022. november 1-jével lépett hatályba.[1] A nóvum, amit a Vbö. jelent,[2] nem tekinthető azonban előzmények nélkülinek e sorok szerzőjének kutatásai[3] és a tágabb tudományos vizsgálódások horizontján,[4] illetőleg a védelmi igazgatás fogalma és működése miatt szabályozási értelemben sem. Az újszerűséget és reformértéket tehát nem az összehangoltság igénye és keretbe foglalása, hanem a védelmi igazgatás mögül hiányzó intézményi, illetve sajátos szabályozási keretek megteremtése, a korábbi védelmi igazgatási tartalomból hiányzó elemek pótlása, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás honvédelmi igazgatástól való elkülönítése és ezzel egy összkormányzati szint létrehozása jelenti a magyar állam- és jogrendszerben.

---

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

[2] Bővebben lásd: KÁDÁR Pál: A short overview of the reform of Hungarian defence and security regulations. In: Hadtudomány 2022/1. 61-73. o.; KÁDÁR Pál: Gondolatok a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. In: Honvédségi Szemle 2022/1. 3-19. o.; KESZELY László – VARGA Attila: A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. In: Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/28.; KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/21.

[3] A komplex biztonsághoz igazodó szabályozási reform előzményi kapcsán lásd: LAKATOS László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. MTA Law Working Papers 2014/49.; KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. Iustum Aequum Salutare 2017/4., 77-89.; CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4., 7-16.; CSINK Lóránt – SABJANICS István: A különleges jogrend alkotmányjogi és igazgatási értékelése. In: CSINK, Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Budapest, Pázmány Press, 2017, 261-285.; FARKAS Ádám: A jogállamon túl, a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban. Iustum Aequum Salutare 2017/4., 17-29.; TILL Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. Iustum Aequum Salutare 2017/4., 55-75.; MÉSZÁROS Gábor: Uralhatja-e a jog a kivételes állapotot? Iustum Aequum Salutare 2017/4., 31-41.; TORDAI Csaba: A közjog határai a járványveszély idején. (https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/); FARKAS Ádám – KELEMEN Roland: Szkülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.; TILL Szabolcs: Freedom of European national constitutions to regulate emergencies: Comparative study on the Hungarian structure of special legal orders. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020.); SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. MTA Law Working Papers 2020/9.; KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás megújítása és a Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/4., 7-33.; KELEMEN Roland: Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2017/1-2., 37-68.

[4] Lásd: FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! In: Pázmány Law Working Papers 2015/18.; FARKAS Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel a Magyarország katonai védelmére. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.; FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In: Honvédségi Szemle 2017/1. szám, 44-58. o.; FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. In. Vélemények a katonai jogi világából 2018/3.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. In: Honvédségi Szemle 2018/4. szám, 20-32. o.; FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

Témánk kapcsán fontos már itt rögzíteni, hogy nem véletlen az állam- és jogrendszer megfogalmazás alkalmazása. A jogrendszer kifejezés bevett fogalomnak tekinthető, Szigeti Péter megfogalmazásával élve „*formális értelemben a jogrendszer egy adott államban, egy adott időpontban hatályban lévő jogszabályok összessége.*"[5] Ehhez a mélyebb megértés céljával további kiegészítések tehetők és teendők. A jogrendszer állapotát vizsgáló munkában Jakab András és Gajduschek György szerkesztők ezt úgy fogalmazták meg, hogy a „*jogászi tárgyalásmód rendszerint megelégszik a szabályozás dogmatikai nyelvezetű bemutatásával, mi azonban úgy véljük, hogy ez elégtelen a jogrendszer állapotának érdemi megértéséhez, ezért a társadalmi környezetet […], a vélhető hatásokat, a szabályozások célját, valamint társadalmi elfogadottságát is vizsgáljuk.*"[6] Ez már egy másik véglet, ami a szabályok működését helyesen, multidiszciplináris mércével, ám számos esetben olyan kritériumokkal közelíti meg, amelyek objektív mérése, értékelése kérdéseket hagyhat nyitva. Ehhez képest az államrendszer értelmezési tartományát Szigeti Péter a következőkkel határozta meg: „*Az államformák általánosítási szintje az államtípus általánosságához képest a különös síkján helyezkedik el, s bár bizonyos újabb tulajdonságok kiemelésével tovább rendszerez, még az államok alak- és formagazdaságának figyelembevételével sem foghatja át maradéktalanul az egyedi, konkrét államokat. Ezért utóbbiak jellemzésére alakult ki az államelméletben az államrendszer kategóriája. Ezt az egyedi, térben és időben behatárolt nemzetállam konkrét jellemzésére használjuk.*"[7] A konkrét és egyedi, adott időre vonatkozó sajátosságok elemzése túlmutat a normativitás kérdésén és egyértelműen rámutat a szabályozás mellett az azok által statuált intézményekre, azok viszonyrendszereire, érvényesülésére, környezeti sajátosságaira, illetőleg a politikai hatalomgyakorlás intézményesült kereteire is.

E megközelítés kiemelt fontossággal bír a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása, illetve annak alapvetései és majdani kibontakozása kapcsán, hiszen egyértelműsíti, hogy a sajátos szabályozás mellett sajátos intézményi keretrendszer, majd megfelelő működés szükséges ahhoz, hogy az új rendelkezések kellő hatékonysággal és innovatívitással kerülhessenek átültetésre a valóságba és vele az állam védelmébe, biztonságának szavatolásába, ebből következően pedig a komplex biztonság minden szektorába. Jelen fejezet célja ezek alapján a védelmi és biztonsági tevékenységek alapvetéseinek oly módon történő áttekintése, hogy a Vbö. jogrendszeri szerepére[8] való kitekintés, illetve a Vbö. egyes rendelkezéseinek elemzése mellett megvillantsa annak államrendszeri vonatkozásait mind az előzmények, mind pedig a jövőbeni kibontakozás tekintetében, hiszen a jogszabályi rendelkezések valós hatását azok értelmezése mellett az alkalmazás, illetve a hozzá kapcsolódó további döntés-előkészítési és döntési feladatok ellátása jelentős mértékben meghatározza, utóbbiakat pedig az intézményi és működési összefüggések determinálják.

[5] SZIGETI Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011., 142. o.
[6] JAKAB András – GAJDUSCHEK György: A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016., 5. o.
[7] SZIGETI Péter i.m. 44. o.
[8] Lásd: FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/39.

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

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

A védelmi igazgatás hazai viszonylatban normatív és szakirodalmi tekintetben is évtizedes múltú kérdéskörként kezelhető, ami lényegében a magyar állam- és jogrendszer komplex biztonságfelfogásra adott egyik reakciójaként ragadható meg. Keszely László szerint: „*A hidegháborús időszak lezárulásával teljes átrendeződésnek lehettünk tanúi a globális és a regionális biztonságpolitikai környezetünkben. Ezzel szinte egy időben és szorosan hozzákapcsolódva, a múlt század utolsó évtizede alapvető fordulatot hozott hazánk társadalmi, politikai berendezkedésében is. […] Biztonságfelfogásunkat ebben az időszakban globális, regionális és nemzeti szinten egyaránt az egypólusú, katonai, katonapolitikai szférában történő gondolkodástól való elmozdulás jellemezte a többdimenziós biztonságpercepció irányába. Ennek oka részben a múlt század kilencvenes éveiben végrehajtott válságkezelő missziók során szerzett tapasztalatokra vezethető vissza, amelyek alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai erőfeszítések önmagukban nem elegendők a válságok megoldására. Felismerést nyert, hogy a politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák interdependensek, így az irányukban kifejtett, egymástól elkülönült erőfeszítések nem célravezetők. A válságok komplex jellegükből fakadóan csak komplex módon kezelhetők, ezért a katonai erők kizárólagos alkalmazása helyett a különböző képességek teljes tárának bevonása szükséges. […] A biztonsági környezet, és ehhez kapcsolódóan a biztonságpercepció megváltozásának tendenciáihoz alkalmazkodnia kellett a védelmi igazgatás rendszerének is, vagyis az egypólusú, katonai védelemre történő szorítkozáshoz képest óhatatlanul el kellett mozdulnia a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba*.”[9] Az idézetből jól látható, hogy a védelmi igazgatás fejlődési alapjai a honvédelmi és az annak alapját képező – polgári államiságunk történeti fejlődése során többféle elnevezéssel illetett – katonai vonatkozású igazgatásban ragadhatók meg.

Ezt a honvédelem hazai szabályozásának fejlődése is egyértelműen alátámasztja a 19-20. század dinamikus állami és társadalmi változásaiba ágyazva, amit szintén érdemes számításba venni a mélyebb szakmai gondolkodás igényével a jövőben.[10] A védelmi igazgatás és a honvédelmi igazgatás között ezen evolúciós folyamat miatt sajátos kapcsolódás mutatható ki. Ezt Lakatos

[9] KESZELY László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehtséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019., 9-10. o.

[10] Lásd: FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.; KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig). In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020., 113-147. o.; KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79., KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

László 2019-es szabályozási környezethez igazodó megfogalmazása a következőkkel összegezte: „*Az általános, a honvédelem megszervezéséért és a honvédelmi felkészítés irányításáért viselt feladatkörében a honvédelmi igazgatás fogalmát – ezen keresztül funkcióit – a Kormány határozta meg. Ennek megfelelően: »b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat.« A fogalom értelmezése feltételezi a honvédelmi igazgatásnak (mint állami védelmi funkciókban érvényesülő részterületnek) a védelmi igazgatással (mint az állami védelmi funkciók egészét jelentő területtel) való kapcsolati értelmezését is. Ez azt jelenti, hogy a honvédelmi igazgatás maga csak (bár kiterjedésében legnagyobb) részterülete a védelmi igazgatásnak: »n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.*”[11] Ez a megfogalmazás jól összekapcsolja a viszonyulásokat és a rész-egész kérdéskört, jelzi emellett azt is, hogy ebben a szabályozási modellben, amely a honvédelmi szabályozáson belül jelenítette meg a védelmi igazgatást, jelentős átfedések mutatkoztak – Keszely László gondolataira visszautalva evolúciós okokból is – a két igazgatási terület között. Lakatos László gondolatainak lejegyzése óta e tekintetben – a Vbö. megalkotásáig legalábbis – a jogalkotó jelentékeny változtatást rendszertani értelemben nem eszközölt ezen a kettősségen.

Ezt a fajta történelmi-evolúciós összekapcsoltságot, illetve a biztonságfelfogás változását a jogalkotó is egyértelműen megfogalmazta a Vbö. általános indokolásban, amit a törvény megalkotásának céljaival összekapcsolva egyértelműen az alapvetések körébe emelt, mint részint meghaladni kívánt korábbi fejlettségi-szint azonosítását, másrészről pedig az elérni kívánt hatékonyabb és a biztonság környezethez jobban alkalmazkodó fejlettségi szintet. „*A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldkőhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármas feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását. A jelen törvény e három szempontnak egyszerre kíván eleget tenni. Elfogadása egyedülálló módon járulna hozzá az egyéni és az össztársadalmi biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához. […] Az arab tavasz, majd a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről-esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészről szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészről pedig a*

[11] LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgaás rendszerében betöltött helye és szerepe. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019., 91-92. o.

nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését. […]

E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét."[12] – rögzíti a Vbö. általános indokolása, egyértelműsítve, hogy a Vbö. nem felváltja a korábbi intézményi és szabályozási kereteket, hanem ráépítkezik azokra, de immár önálló keretrendszert alkotva. Ez alapvetési szempontból azért kiemelt fontosságú, mert egyértelművé teszi, hogy a védelmi-biztonsági tevékenységek összehangolása hatékonyan nem valósítható meg, szabályai és törekvései pedig helyesen nem értelmezhetők a kapcsolódó intézményi és szabályozási keretek, működési tapasztalatok figyelembevétele és szintetizálása nélkül.

Fontos újítás tehát, hogy míg korábbi szabályozásunk a védelmi igazgatást államrendszeri oldalról egészen a Vbö. megalkotásáig a honvédelmi ágazathoz nem csak szorosan hozzá kötötte, hanem lényegében azt a honvédelmi igazgatással átfedésbe is hozta szervezeti, működési és közpolitikai tekintetben, addig a Vbö. önállósítja azt és helyesen nem egy új ágazati igazgatási keretként, hanem az ágazati igazgatási szisztémákat összekapcsoló hálóként építi fel. Ilyen irányú törekvés korábban a politikai-kormányzási megoldások körében már korábban is felmerült[13], azonban ez a kísérlet[14] és annak gyermekbetegségei jól mutatják a Vbö. újszerűségének azon oldalát, hogy az új területként, funkcióösszességként jelenik meg és sajátos intézményi kereteket irányoz elő, nem korlátozva a honvédelmi és más ágazati sajátosságokat, de lehetőséget teremtve azok koordináltabb működtetésére és ez által a rendszerszerűség egészében rejlő többletek kiaknázására. A rövid és fókuszált történeti-evolúciós áttekintésből azonban azt a következtetést is le kell vonnunk a következő megállapításokra – és jelen kötet, illetve a mögötte álló szabályozás egészére nézve –, hogy mindez egy fejlődési folyamat adott állomását tükrözi, amely adaptív evolúciós eredményeket akkor tud a jövőben felmutatni, ha mögött mélyebb, átgondoltabb, rendszerszerűbb elemzések és törekvések állnak, amelyeket mind a szakmai-tudományos közeg, mind pedig az intézményi vezetők megfelelően tudnak transzformálni a gyakorlati és politikai működés területeire. Ha akár az innovatív elméleti bázis, akár a megfelelő és megújulni képes gyakorlati működés, illetve a befogadó és védelmet erősíteni akaró társadalmi-politikai közeg hiányzik vagy ezek között az egyensúly megbillen, akkor a korszerű védelem lehetősége és képességei szenvednek csorbát.[15] A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapjait tehát elsősorban funkcionális

[12] Kiemelés a Vbö. általános indokolásából.

[13] A téma kapcsán lásd: KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. In: Honvédségi Szemle 2020/4. 24-48. o.; KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/6.; MOLNÁR Ferenc: A reziliencia kérdése és a NATO. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/15.; FEJES Zsolt – MOLNÁR Ferenc – RAFFAY Bálint: Egészségügyi kérdések és kihívások a nemzeti és szövetségi szintű reziliencia megvilágításában. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2023/3.

[14] KESZELY László i.m. 12-13. o.

[15] A téma kapcsán lásd: FARKAS Ádám: A multidiszciplinaritás helye, szerepe a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban. In: Közjogi Szemle 2021/4., 22-28. o.; FARKAS Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.; FARKAS Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1.

kapcsolódásaiban kell helyesen értelmezni ahhoz, hogy aztán az egyes szabályhalmazok megfelelő értelmezése és alkalmazása megnyílhasson előttünk.

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

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései alatt jelen fejezet azokat a Vbö.-ben és annak indokolásában megjelenő jogalkotói megnyilatkozásokat érti, amelyek a Vbö. szabályösszességének egységként való jellemzés, ha úgy tetszik a Vbö. rendeltetése és irányultsága felől nézve alapvető fontosságúak. Ezek részben biztosan átfedést mutatnak azokkal az elemekkel, amelyek a Vbö. jogrendszerben betöltött helye és szerepe felől közelítve bírnak kimagasló szereppel, de jelen kertek között más az értelmezési irányultság, illetve okkal feltételezhető, hogy a szóban forgó szövegrészek tekintetében is van differencia.

3.1. A Vbö. elvi, rendszertani alapvetései

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

a) Magyarország és a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése és ezekkel összefüggő érdekeinek érvényesítése alapvető célként jelenik meg. E körben már kiemelendő, hogy a nemzet védelme túlmutat a hagyományos területi elvű védelmi megközelítésen, ami Magyarországon – főként politikai felhangok miatt – jellemzően kritikai megközelítés tárgyát képezi, miközben a tagságunkkal működő Észak-Atlanti Szerződés Szervezetének számos tagállamában alapvetően elfogadott fogalmi és szemléleti megközelítés a nemzet biztonságára fókuszáló perspektíva. A területi elvű – ha úgy tetszik: országvédelmi alapú – megközelítés mellett azonban fontos tétel a biztonság fenntartása, fejlesztése és a kapcsolódó érdekek érvényesítése. Ez ugyanis egyértelműsíti, hogy az alapvetés nem csak egy helyzet tevőleges, biztonság-szavatolással és védelemmel való ellátása, hanem egy olyan keretrendszer kialakítása, ami a biztonságot jelzők nélkül, tehát a maga teljességében kíván fejleszteni. Ez azért fontos kitétel, mert a biztonság fejlesztése szükségképpen túlmutat a biztonság fenntartását funkcionálisan szavatoló képességek működésén és működtetésén, azaz megnyit egy nehezen behatárolható együttműködési és cselekvési dimenziót, aminek már a koordinálása, azonosítása, döntés-előkészítésbe kapcsolása is rendkívüli igazgatási perspektívát nyit meg. Ez egyébként paradigmaváltást is megalapozhat.

b) Az első kör realizálására hivatott képességek összehangolt és hatékony irányítása és működtetése jelenik meg következő célként, ami azért fontos, mert a biztonság fenntartásában megkülönböztetett szerepe van a katonai karakterű szerveknek a közgondolkodásban, de a jelző nélküli biztonság a maga komplexitásában áthatja az állami és társadalmi működés egészét és könnyen fókuszterületté teheti például a válságkezelésben is a nem fegyveres dimenziót, ahogy ezt a COVID-19 világjárvány

megmutatta. Másik oldalról a kapcsolódó képességek köre rendkívül széles már a biztonság védelme és szavatolása tekintetében is, hiszen a védelemben feladattal bíró aktív képességek mellett itt számításba kell venni az azok működését segítő szakterületeket is, amelyeknek nincs, vagy nem többségi az aktív védelmi feladata. Ez a kör azonban tovább szélesedik a biztonság fejlesztésének feladata kapcsán, hiszen abba olyan területek összehangolása is beletartozik, amelyek normál keretek között sem közvetlen védelmi, sem közvetlen védelmi-támogató funkcióval nem rendelkeznek.

c) Az előzőekben írtakon túl megjelenik a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásainak és fenyegetéseinek kezelhetőségére törekvés, ami egyértelműen egy nyitott végű és értelmezési keretű szándéknyilatkozat, ami leginkább azt tükrözi, hogy a jogalkotó teljes tudatában volt a biztonsági környezet komplexitásának és abban a meggyőződésben alkotta a törvényt és az azáltal kialakuló kereteket, hogy növelje ennek a kihívási és fenyegetési mátrixnak a kezelési hatékonyságát. Ez együtt elemezve a korábbi tételekkel, magától értetődő módon egy teljes biztonsági spektrumot átfogó államon belüli, illetve egy ehhez kapcsolódó államon kívül összehangolási ambíciót tükröz.

d) A természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartásokkal szembeni összehangolt felkészülés és védekezés célként való meghatározása a Vbö. alapvetéseinek és rendeltetésének körében egyfajta specializációs, vagy fókusz-tételként is felfogható a korábbi széles-spektrumhoz képest. Ez a szabályozási és intézményi evolúciós előzményekhez kapcsolódást is tükrözi, hiszen kiemeli azokat a területeket a biztonság komplex fogalmából, amelyeken a legjellemzőbb az aktív és védekező állami fellépés. Ez az elem ugyanis kiemelten súlyozza a lehetséges – bizonyos szempontból behatárolhatatlan – biztonság-szavatolási perspektíván belül a „hagyományos" védelmi területeket, azaz a katonai és honvédelmi területet, a rendészetet, a nemzetbiztonsági szférát és a katasztrófavédelmet.

e) A fentiekre sajátosan épül rá a válságkezelés és a különleges jogrend időszakával összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése tétel, hiszen míg a „hagyományos" védelmi területekre a funkcionális sajátosságok és az ágazati tagoltság a fő jellemző eseti kooperációkkal, addig ez a pont a válságkezelés és a különleges jogrend ma már gyakorlatból és nem csak elméletből ismert kategóriáiban az átfogó megközelítést, vagyis az ágazatokon átívelő szemléletet jeleníti meg kiemelt célként. Ez a vonatkozó korábbi szabályozással és az ezt tárgyaló szakirodalommal együtt szemlélve egyszerre tükröz állami önreflexiót és fejlesztési célt.

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

- a védelem, biztonság-szavatolás és biztonságfejlesztés feladatköreit,
- a biztonság egészére irányulást,
- az ezt szolgáló képességek és működés összhangjának erősítését,
- a biztonság egészén belül a hagyományos védelmi funkciók kiemelt szerepét, vagy
- a válságkezelési és különleges jogrendi működés átfogó szemléletű megvalósítását

erősítő rendelkezéseket kell keresnünk.

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

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

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

a) a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség),

b) a rendvédelem és a rendvédelmi szervek, valamint

c) *a nemzetbiztonsági szolgálatok.*"

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

A biztonság komplex megközelítését és a védelmen és biztonság-szavatoláson túl a biztonságfejlesztési célt, illetve az ehhez szükséges államon belül és azon túli összhang erősítésének követelményét is jól tükröz a Vbö. 3. § (4) bekezdése, amikor rögzíti, hogy

„*az ország védelmének és biztonságának hatékonysága*

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

b) a társadalom támogatásán és biztonságfelfogásának korszerűsítésén, valamint

c) a védelmi és biztonsági képességek és az azokkal összefüggő tudományos ismeretek folyamatos fejlesztésén

alapul, amelyek előmozdításához és szervezéséhez szükséges alapvető feltételeket – Magyarország teherbíró képességéhez mérten – az állam biztosítja."

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

Jelen keretek között a Vbö. alapelveire is érdemes kitekinteni, hiszen azok egyik oldalról a főbb generális működési, jogalkalmazási keretkövetelményeket irányozzák elő a törvény egészére nézve, másik oldalról azonban támpontot adhatnak a törvény alapvetései kapcsán is. A Vbö. alapelvei[16] az alapvetések tükrében a következők szerint értelmezhetők:

- „*A 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti szervezetek a védelmi és biztonsági feladatellátásuk keretében alkalmazott jogkorlátozás tekintetében a megelőzni, elhárítani vagy felszámolni kívánt hátrány vagy sérelem mértékével és társadalmi hatásaival arányosan kötelesek eljárni, és fellépésük nem terjedhet túl az ehhez szükséges mértéken.*"

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

[16] Vbö. 4. §

- „*A védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességet kell biztosítani.*"

    - Ez alapelv egyértelmű preferenciává teszi a védelmi és biztonsági szemlélet súlyozását, aminek egy lehetséges olvasta az eszkalációt gátló intézkedések szükségességének megalapozása, de adott esetben az eljáró szervek fokozott önreflexiós törekvése a saját működés biztonsági cél felől közelítő szemléletével. Ez az alapvetések kapcsán a biztonsági környezet sokrétűsége és dinamikája miatt fontos, hiszen azt tükrözi, hogy a jogalkotó tudatában van annak, hogy a biztonság fenntartása, fejlesztése terén is további jelentős változások várhatók, amelyekhez alkalmazkodni alapelvi követelmény.

- „*A védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra.*"

    - Ez az elv garanciális természetű, ám mégis következik a biztonság szavatolásából, hiszen ez az elv egyben állami önkorlátozást is tükröz. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy az állam biztonság-szavatoló kötelezettsége nem csak a biztonságot sértő, veszélyeztető 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. Ennek egyik garanciális korlátja lehet a legenyhébb intézkedés alkalmazásának elvi követelménye, ha azt a folyamatba épített kontroll mechanizmusokban is érvényre juttatja az állam.

- „*A védelmi és biztonsági érdekek védelme és előmozdítása tekintetében a tervezés, a felkészülés, az irányítás, a műveletek végrehajtása, valamint a tapasztalatok feldolgozása során az érintett ágazatok és szervezetek összehangolt működésének, valamint a kihívások és fenyegetések legszélesebb körére kiterjedő, átfogó tudományos ismereteket figyelembe vevő megközelítés követelményének megfelelően kell eljárni.*"

    - Ez az alapelv egyértelműsíti az összhang fokozásához és a hatékonyság növeléséhez megkerülhetetlen főbb és egyébiránt egymásra épülő területeket, illetőleg ráirányítja a figyelmet arra, hogy a dinamikusan változó környezethez való megfelelő alkalmazkodás nem képzelhető el akkor, ha a kapcsolódó tudományos vonatkozásokra nincs figyelemmel a működés, fejlesztés és tapasztalatok értékelése.

- „*A védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló – jogszabályban meghatározottakon alapuló – cselekmények végrehajtása során a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel kell biztosítani.*"

    - Ez az elv sajátos irányt mutat, hiszen a biztonság alapvetően csoport- illetve társadalom-fókuszú jellegét tükrözi vissza és ezzel lényegében elsőbbséget biztosít a széleskörű jogérvényesülés fenntartásának, hiszen az a biztonság stabilizálásában kiemelt jelentőséggel bír.

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

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

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A nemzeti ellenállóképesség fogalma (5. § 7. pont) és a nemzeti ellenállóképességre vonatkozó sajátos rendelkezések (V. fejezet)	A nemzeti ellenállóképesség koncepciója a komplex biztonságból következő, rugalmas, civil-katonai (védelmi-biztonsági) kooperáción nyugvó megközelítés, amelynek hatékony előmozdítása kizárólag összkormányzati módon, a biztonsági szektorokon és azokkal kapcsolatos funkciókat ellátó állami ágazatokon átívelő tervezéssel, szervezéssel, fejlesztéssel és feladatellátással képzelhető el. Ez egyértelműen az alapvetések elvi kereteihez igazodó jelleget mutat mind a komplex és átfogó megközelítés, mind az összehangolt vezetés-irányítás-koordináció, mind pedig az állami és nem állami, utóbbin belül a tudományos kapacitásokra is kiterjedő kooperáció viszonylatában.
A védelmi és biztonsági esemény fogalma (5. § 15. pont) „a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény, b) katasztrófa vagy annak veszélye, c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény, d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény, e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény, f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés, g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;”	A védelmi és biztonsági esemény fogalma – és az annak előállta esetén meghatározott további feltételek mellett alkalmazandó további szabályok – egyértelműen tükrözik – az a) pont tekintetében az ágazatokon átívelő és ezáltal a válság- és eseménykezeléshez átfogó keretet adó jelleget, ami a funkciók, erőforrások, képességek koordinált alkalmazása mellett irányítási és felkészülési összhangot is feltételez; – a b)-h) pontok tekintetében azt, hogy az ágazatilag külön – igaz nem minden esetben részletesen – szabályozott fenyegetéstípusok mindegyike kapcsán lehetőség van – az eszkaláció adott foka mellett – az összkormányzati keret lehívásának. Ez a megoldás tükrözi az elmúlt évek ágazatokon átívelő fellépést igénylő válságainak tapasztalatát az illegális migrációtól, a pandémián át az orosz-ukrán háború hatásáig, figyelembe véve az elvi alapvetések több aspektusát is.
A védelmi és biztonsági igazgatás fogalma és rendszere (Vbö. 5. § 16. pont), amely szerint az „a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képző katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást”	A védelmi igazgatás újraértelmezése és szabályozási, illetőleg szervezeti önállósítása – építve az alapvetések fentebb ismertetett jog- és államfejlődési, különösen államrendszeri sajátos előzményeire – mellett a feladatrendszer megközelítése is kijelöli az alapvetések azon fókuszpontját, amelyben az összehangolt képességkiaknázás és az arra való felkészülés, az ágazatokon átívelő koordináció, a szükség szerint egységes keretbe emelt irányítás különösen a válságkezelés, a különleges jogrendi felkészülés és működés, valamint a védelem- és biztonságtudatosság erősítése terén került középpontba állításra. Ez a megközelítés az ágazati szakigazgatásokra való kitekintéssel egyértelművé teszi, hogy a védelmi és biztonság igazgatásnak nem célja kiváltani az ágazati igazgatásokat, vagy átvenni azok szerepét, feladatait, hanem azok megfelelő összekapcsolását és a részek – szervezetközi kooperációban eddig is már testet öltött – összességénél többet jelentő átfogó keretből következő sajátos feladatok ellátását helyezi saját működésének középpontjába.

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A védelem és biztonság tervezése és az ahhoz kapcsolódó feladatok című III. Fejezet, kiemelve ebből a védelmi és biztonsági célú tervezés rendszerének alábbi rendeltetését: „20. § (1) Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet. (2) A védelmi és biztonsági tervezési rendszer rendeltetése a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása. (3) A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben központilag meghatározott szempontrendszer szerint, ágazatilag elkülönülten, de kormányzati szinten összehangolt módon, a költségvetési források tervezésére is kiterjedő stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumok kerülnek kialakításra.”	Ez a szabályösszesség egyértelművé teszi, hogy egyik oldalról a funkció-, illetve ágazatkötött, azaz sajátos tervezés, szakpolitika formálás nem szűnik meg, de kifejezetten a védelmi és biztonsági funkciók összehangolt működtetése terén szükséges egy új, összkormányzati tervezési szisztéma kialakítása, ami a szükségtelen párhuzamosságokat és az esetleges szakterületek közti inkonzisztenciákat fel tudja oldani. Ez tágabb keretben nézve értelemszerűen speciális alrendszer a kormányzat stratégiai irányítási rendszerében, aminek azonban majd megfontolandó lehet több ponton a felülvizsgálata is a Vbö.-re figyelemmel. A védelmi és biztonsági tervezés rendszer egyértelművé teszi, hogy az elvi alapvetések megvalósításához mind a felkészülés, mind a koordináció és irányítás, mind pedig a végrehajtás, majd a fejlesztés terén elkerülhetetlen egy egységes tervezési szisztéma kialakítása, amiből aztán a feladatrendszerek konkretizálhatóak és ágazati, majd szervezeti szintre is alábonthatóak lesznek megfelelően alkalmazkodva az összkormányzati célokhoz és prioritásokhoz. Az összehangoltságot és az erőforrások hatékony kihasználását tükrözi a kormányzati szinten központilag meghatározott szempontrendszer megjelenése és ráépítése az ágazatilag továbbra is elkülönült tervezésre.
A Kormány védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányításával és a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködéssel kapcsolatos egyes feladatai (46. §) és azok ellátásának főbb szabályai: „a) az Országgyűlés elé terjeszti a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló határozati javaslatot és irányítja a védelmi és biztonsági célú tervezés további dokumentumainak kidolgozását, b) összehangolja a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési feladatokat, c) meghatározza a Kormány tagjainak és a Kormány irányítása alá tartozó állami szerveknek a védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással összefüggő feladatait; d) irányítja a védelmi és biztonsági igazgatás szervezetrendszerét, […] f) gondoskodik az Alaptörvényben meghatározott állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartásáról, különös tekintettel a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására, […] h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását, i) meghatározza a Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának fő irányait, valamint az ezekkel összefüggő kivételes döntéshozatal kereteit, […] q) dönt az összehangolt védelmi tevékenységről és az azzal összefüggő intézkedésekről.”	A rendelkezések a Vbö. elvi alapvetéseit ültetik át a központosított irányítás, illetve az összhang kormányzati biztosítása – és ez által a kormány irányítása alá tartozó képességek hatékony kiaknázása és működtetése – terén, amit szükségszerű összevetni az állam védelmi és biztonsági funkcióit ágazati, illetve szervezeti szinten szabályozó törvények kormányzati irányításai szabályaival. Ez alapján egyértelművé válik a Vbö. összkormányzati és ágazati kereteken átívelő jellege, kiterjedtebb spektruma még a hagyományosan jelentős közigazgatási és társadalmi együttműködési igényekre épülő honvédelmi keretrendszerhez képest is. Az alapvetések konkrét irányítási jogkörökbe ültetése terén a Kormány feladatrendszerét érintő rendelkezések azért kiemelendők, mert tükrözik az alapvetések közül a fegyveres védelmi pillérekre és az azokkal való széleskörű kooperációra építő megközelítést a különféle feladatok és jogkörök fegyveres védelmi súlyozottságával.

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok című X. fejezet, különösen az ellenőrzések jellegét, illetve a gyakorlatok összkormányzati kereteit meghatározó alábbi rendelkezésekkel: „72. § (1) A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve ellenőrzi az e törvényben és a kapcsolódó jogszabályokban meghatározott védelmi és biztonsági feladatok ellátásából fakadó kötelezettségek teljesítését a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok és a nemzetbiztonsági szolgálatok körében. (2) Az ellenőrzés magában foglalja a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggésben különösen a) a tervezés, b) a szervezés, c) a képzés és kiképzés, d) a felkészülés, valamint e) a feladatvégrehajtás hatékonyságára, eredményességére, kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelésére irányuló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési tevékenységeket.”	Az ellenőrzési szabályrendszer az alapvetések elvi vonatkozásai közül a hatékony összehangolás és az irányítás szempontjából megkerülhetetlen, hiszen nehezen képzelhető el az ágazatokon átívelő követelmények egységes standardok szerinti ellenőrzése akkor, ha ehhez a megfelelő ellenőrzési rendszer nem kerül kialakításra. Az ellenőrzési felhatalmazás, különösen annak jellegére figyelemmel, alapvető feltétel annak biztosításához, a Vbö.-ben meghatározott elvi és normatív keretek a jogalkotó által megcélzott értéküket a valós működésben is elérjék. E tekintetben persze idővel megfontolandó lesz a jogalkotó által megcélzott szervezeti körön túl egy átfogó ellenőrzési hatáskör lehetőségének kialakítása, különös tekintettel arra, hogy az ellenőrzésre vonatkozó szabályoknál és az ellenőrzést végző védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének feladatainál lévő ellenőrzési rendelkezések szervezeti hatálya között eltérés is van. Az ellenőrzés viszonylatában kiemelendő az elvi alapvetések érvényre juttatása kapcsán, hogy az ellenőrzés lényegében a feladatellátás minden jelentős és összkormányzati szintről követelménytámasztással, iránymutatással, irányítással érintett fázisára kiterjedhet, e körben pedig hatékonysági, eredményességi és a kormányzati összehangolásnak való megfelelőségi ellenőrzést jelent, ami tartalmi oldalról tudja biztosítani a megfelelő kontrollt és szükség esetén újabb követelmények, iránymutatások kialakítását, vagy adott tapasztalatok esetén a rendszer finomhangolását.
„73. § (1) A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek – a katonai gyakorlatokat ide nem értve – felkészítések, gyakorlások és gyakorlatok (a továbbiakban együtt: gyakorlatok) keretében készülnek fel a védelmi és biztonsági feladatok ellátására. (2) A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el, amely nem érinti az ágazatok által szervezett gyakorlatokat. (3) A (2) bekezdésben meghatározott kötelező gyakorlatok lehetnek a) több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy b) egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet, de csak a központi, vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok.”	A gyakorlatokra vonatkozó szabályok az elvi alapvetések alkalmazásba való átültetése mellett korszakhatárnak is tekinthető, hiszen a korábbi katonai, rendészeti kötöttségű gyakorlat-rezsimen túl egyértelműen létrehoz egy önálló, a kormányzati igazgatás széles spektrumára is kiterjeszthető gyakorlatozási rendszert, ami a kooperáció és az összehangolt felkészülés mellett, megfelelő alkalmazás esetén, a „civil” közigazgatás védelmi és biztonsági felkészültségét és tudatosságát is erősítheti.

A Vbö. rendelkezései	A rendelkezés alapvetési kapcsolódása
Az összehangolt védelmi tevékenység és a válságkezeléssel összefüggő szövetségesi feladatok című harmadik rész, különösen az összehangolt védelmi tevékenység alapvető kereteire vonatkozó szabályozással: „74. § (1) A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.”	Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a törvény normál jogrendi válságkezelésre vonatkozó alapvetésének, illetőleg a jogalkotói célok meghatározásának tételes objektivációja, hiszen nem mást tükröz, mint egy generális válságkezelési keretrendszert, amely a biztonság komplex fogalmába tartozó bármely eshetőségben felhívható, amennyiben a törvényi feltételek fennállnak. A feltételrendszer súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági eseményre, vagyis ágazati érdekkörbe tartozó, de magasabb eszkalációs szintet képviselő eshetőségre teszi alkalmazhatóvá a kereteket a fokozatosság elvén, biztosítva az esetleges ágazati szintű, vagy szervezetek közti – de összkormányzati kiterjedést nem igénylő – kooperációra épített fellépés fennmaradását. Ehhez több szerv együttes érintettségét és a törvényben meghatározott intézkedések alkalmazásának szükségességét párosítja, amivel egy sajátos szükségességi és arányossági követelményt mutat az alapelvekhez is kapcsolódva. Az összehangolt védelmi tevékenység megjelenése szükségképpen nem igényli az ágazati válságszabályozások hatályon kívül helyezését. Középtávon azonban a hatékonyság és az összhang további fokozása érdekében szükségessé teheti a tapasztalatokra is építve ezek felülvizsgálatát, körüknek és számuknak mérséklését úgy, hogy az ágazati keretben a szervezeti kooperációs fellépés maradjon főszabály szerint, az ágazatokon átívelő normál jogrendi válságkezelésnek pedig az összehangolt védelmi tevékenység legyen az időszakosan alkalmazott eszköze. Ez az irány a rendszert átláthatóbbá, jobban tervezhetővé és gyakoroltathatóvá tenné, vagyis tovább erősítené az alapvetések érvényesítését is.
A különleges jogrendi felkészülésre és működésre irányuló szabályok, valamint a bevezethető rendkívüli intézkedések köre címet viselő negyedik rész.	Az ide tartozó rendelkezések egy helyen kezelik törvényi szinten a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat és ezzel felszámolták azt a korábbi megoldást, amely a különleges jogrendi esetkörök döntő részét a honvédelmi törvényben, a veszélyhelyzetet viszont a katasztrófavédelmi törvényben jelenítették meg, bizonyos hasonlóságok mellett azért eltérő szabályozási megoldásokkal és esetről-esetre változó, nem pedig generálisan megközelített szabályozási megoldásokkal. Ez az egységes szabályozás generális szabályozási kereteket határoz meg a különleges jogrendi intézkedések körében, ami a koncentrált szabályozással a különleges jogrendi felkészülés jelentőségére irányuló alapvetést megfelelően tükrözi, a tervezhetőség és felkészülés terén pedig a részletek előirányozását a Kormányra, illetve a feladatra felkent védelmi és biztonsági igazgatási központi szervére delegálja. Ez a megoldás a törvényi szintű átláthatóságot, törvényi alapokon nyugvó közvetlen tervezhetőséget a koordinatív-irányítói szint nélkül nem teszi lehetővé, ezzel azonban másik oldalról erősíti az összkormányzati koordináció és az ágazatokon átívelő irányítás jelentőségét az alapvetések köréből.

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

A kapcsolódásoknak azonban van egy jól azonosítható, ha úgy tetszik pozitivista szemlélettel is azonosítható köre, ami a védelmi és biztonsági reform folyamatban léte, le nem zártsága okán nyitott halmazt képez, vagyis feltehetően további elemekkel kerül majd bővítésre. Ezt a normatív keretekből is kirajzolódó kapcsolódási kört egyrészről a Vbö. maga határozza meg

a) a más ágazatokra, szervezetekre mutató és egyben sajátos kapcsolódást megalapozó értelmező rendelkezéseivel (különösen a védelmi és biztonsági esemény, illetve a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmaival);

b) a más törvényi/ágazati keretbe utaló szabályokkal (például a hadkötelezettség, a honvédelmi munkakötelezettség, vagy épp a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének irányítása terén); valamint

c) módosító rendelkezéseivel, amelyek érintik

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt,
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt,
- a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényt,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt,
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt (a Vbö. a Hvt. hatályon kívül helyezését eredményezte),
- a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt,
- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt, valamint
- a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényt.

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

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

- az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvénnyel,
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvénnyel, valamint

- az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvény megalkotásával.

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

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

E további kapcsolódások tételes azonosításához úgy vélem, hogy a működési tapasztalatok mellett az elvi alapvetések különösen az állami és nem állami szférák közti együttműködés, valamint a tudományos eredmények hasznosításának ösztönzése kapcsán hasznos kapaszkodókat tudnak biztosítani. Ezek realizálását különféle kutatási, támogatási programok, illetve a védelmi igazgatás szakigazgatási kötöttségei kapcsán azonosított tapasztalatokra figyelemmel egy a védelmi és biztonsági igazgatás gyakorlati működtetésétől elkülönült diszkurzív és intézményi keretrendszer megalapozása tudja előmozdítani, amelynek irányai már most beazonosíthatóak.

4. Összegzés

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

Jelen fejezetben azt kívántam – alapozó jelleggel – számba venni, hogy mi az a tágabb fejlődési kontextus, amiből a Vbö. újdonsága kinőtt és ez az újszerűség miként jelenik meg a törvény rendelkezéseiben, illetve indokolásában. A fejezet alapvetése, hogy a Vbö. és vele a reform folyamat helyes értelmezése túlmutat a normaszövegek nyelvtani értelmezésén és esetleges végrehajtási szabályokra transzformálásán, mivel a környezeti hatások, a különféle politikai-jogi-intézményi előzmények áttekintése nélkül a részelemek kiléphetnek az eredeti keretek közül. Úgy is mondhatnánk, hogy olyan ez, mint egy grandiózus építkezés, amiben nem elég a ma és a holnap

építési feladatait ismerni, fontos azt is tudni, hogy azok miként illeszkednek az épület terveinek rendszerébe és abba a célrendszerbe, amit a tervek a formába öntéshez előirányoztak.

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

Irodalom és forrásjegyzék

FARKAS Ádám: A [hon]védelmi alkotmány kialakulása a polgári Magyarországon 1867-1944. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2019.

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

FARKAS Ádám: A történelmi tapasztalat és a tudomány helye, szerepe a 21. századi védelmi és biztonsági gondolkodásban. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/1.

FARKAS Ádám: A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022.

FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának alapvetései, ezek viszonyrendszerének feltárása. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/36.

FARKAS Ádám: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény helye, szerepe a jogrendszerben. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/39.

FARKAS Ádám: Adalékok az állam fegyveres védelmének rendszertani megközelítéséhez. In: Honvédségi Szemle 2017/1. szám, 44-58. o.

FARKAS Ádám: Az állam fegyveres védelmének alapvonalai. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához. In. Vélemények a katonai jogi világából 2018/3.

FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól. In: Honvédségi Szemle 2018/4. szám, 20-32. o.

FARKAS Ádám: Szemléletváltást védelmi aspektusban! In: Pázmány Law Workin Papers 2015/18.

FARKAS Ádám: Tévelygések fogságában? Tanulmányok az állam fegyveres védelmének egyes jogtani és államtani kérdéseiről, különös tekintettel a Magyarország katonai védelmére. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2016.

FEJES Zsolt – MOLNÁR Ferenc – RAFFAY Bálint: Egészségügyi kérdések és kihívások a nemzeti és szövetségi szintű reziliencia megvilágításában. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2023/3.

JAKAB András – GAJDUSCHEK György: A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/21.

KÁDÁR Pál: A short overview of the reform of Hungarian defence and security regulations. In: Hadtudomány 2022/1. 61-73. o.

KÁDÁR Pál: Gondol a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdéseiről. In: Honvédségi Szemle 2022/1. 3-19. o.

KELEMEN Roland: A kivételes hatalom történeti és elméleti rendszere. Budapest, Gondolat Kiadó, 2022.

KELEMEN Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79.

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

KESZELY László – VARGA Attila: A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének elemzése. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/28.

KESZELY László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. In: Honvédségi Szemle 2020/4. 24-48. o.

KESZELY László: A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/6.

KESZELY László: A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából. In: HORNYACSEK Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

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

MOLNÁR Ferenc: A reziliencia kérdése és a NATO. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/15.

SZIGETI Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011.

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

1. Bevezetés - a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer alaptörvényi háttere

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

Ezen kötelezettségrendszer számos helyen megjelenik a magyar jogi szabályozásban, az Alaptörvényből származtatott módon az egyes törvények által megfogalmazott kötelezettségekig bezárólag. Áttételes módon ugyanakkor az alaptörvényi keretrendszeren belül a kötelezettségek módosulása a különleges jogrendi rendeletek tartalmi elemeként is feltételezhető, mint ahogyan a COVID-19, majd az orosz-ukrán háború másodlagos humanitárius hatásainak veszélyhelyzeti válságkezelése is érdemben érintette például a köztherviselés megvalósulási formáit.[1]

A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek, különösen a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Vbö.) II. fejezet címeként megjelölve, elsődleges közelítésben könnyen beazonosíthatók: a Vbö. II. fejezete négy alcímben foglalja össze a 6-19. §-ban. Ezek közül a 6-7. §-t tartalmazó 3. alcím a rendszer összefoglaló leírása, a 4-7. alcím pedig egy-egy nevesített kötelezettség-típus részletező leírása 6, 5, illetve 1 szakaszban. Ehhez a fejezethez közvetlenül a Vbö. 5. § 17. pontja[2] szerinti összefoglaló kötelezettség-leírás társul értelmező rendelkezésként, illetve a szabályozás a 83. § 1. pontja[3] szerinti felhatalmazási csomag következtében végrehajtási kormányrendeletekkel is kiegészül.

Elsődleges közelítésben önmagában a Vbö.-t és végrehajtási joganyagát vizsgálva a fejezet szerinti vizsgálati tárgykör határai önállóan meghatározhatók: a törvény szerint definiált és a végrehajtási joganyagban is részletezett szabályrendszer szerint az állam sajátos kötelezettségek teljesítését várja el azok kötelezettjeitől a védelmi és biztonsági funkciók erőforrásainak bizonyos feltételekkel megvalósuló biztosítása érdekében. E kötelezettségek érvényesítésén keresztül garantálja az állam önnön védelmének megvalósítását. Mindezek keretében differenciálási szemponttá válhat maga a nevesített kötelezettség feltételrendszere, különösen annak időbeli vagy alanyi szempontú kiterjesztő, vagy éppen leszűkítő bevezetése.

A fenti megállapítás ugyanakkor csak elsődleges közelítésű rendszer-leírásként igaz, mivel nincs figyelemmel a Vbö. és az Alaptörvény kapcsolódására, melyben az utóbbi determinációként jelentkezik, és a Vbö. preambulumában és a sarkalatossági záradékban kiemelt XXXI. cikk (1), (4),

[1] Az alkotmányossági felülbírálhatóság szempontrendszerét lásd összefoglalva a IV/1568/2022. számú ügyben született 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben.
https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=790C88E39A54D7F5C125887C005B231A

[2] „17. védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek"

[3] „1. a polgári védelmi kötelezettséggel, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő részletes szabályokat, a gazdasági és anyagi szolgáltatás elrendelése érdekében vezetett nyilvántartásban kezelt ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki adatokat"

(5) és (6) bekezdéshez kapcsoltságban is megnyilvánul. A Vbö. 85. § vizsgálata alapján megállapítható, hogy a védelmi és biztonsági kötelezettségi rendszer túlnyomó része (a védelmi és biztonsági bejelentési kötelezettségen kívüli tárgykörökbe tartozó többi elem) sarkalatos, ami csak a Vbö. XIII. fejezete szerinti különleges jogrendi felkészülési szabályokkal összemérhető, a Vbö. további fejezeteihez képest viszont alapvető eltérést mutat. Az alkotmányos beágyazottság szempontjából így a Vbö. II. fejezete közvetlenül kapcsolódónak és érdemben determináltnak tekinthető, ez a törvény egyik sarkalatos magja, amely a korábbi szabályozások meghaladása miatt a kapcsolódó törvények elemeit dereguláló rendelkezések sarkalatosságában is kimutatható. Míg azonban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) kötelezettség-rendszere lényegileg kiürült a Vbö. 92. §-a következtében, mivel az tartalmában átemelésre került a Vbö.-be, a kötelezettségrendszer honvédelmi elemei vonatkozásában ugyanakkor elkülönült maradt a kötelezettségi rendszer súlypontja a Honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt.) elfogadását követően is.

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

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

- a *cél* kettős módon az államisághoz (ország) és a nemzethez egyaránt kötődik, ahol kimutatható a védelem (kihívásokra való reagálás) és a biztonság (állapot, a kihívások kezelhető szinten tartása) fenntartási (statikus) és fejlesztési (dinamikus, hozzáadott értékre törekvő) értelemben egyaránt;
- az *alany* a természetes személyek, jogi személyek, valamint egyéb szervezetek összessége, bárki/mindenki;
- a konstans összefoglaló elem pedig az állam oldaláról a jogviszonyok egyoldalú determinálhatóságának lehetősége – avagy a konszenzuális elem hiánya –, amely ugyanakkor a kötelezettségeket előíró szabályozások általános jellemzője és a kedvezmények és mentességek mérlegelési szabadsága és változtathatósága szempontjából nyerhet különös jelentőséget.

Mindez – összevetve az Alaptörvény XXXI. cikkével – lényegesen szűkebb alkotmányos lábhoz kapcsolódik: azon túlmenően, hogy a hivatkozott cikk a honvédelmi kötelezettségek rendszerének elemeiként tartalmaz két esetben katasztrófavédelmi célokat is, végső soron a két fogalomkörbe

nem tartozó, tipikusan rendészeti kihívások esetében sajátképi alkotmányos kötelezettségekre nem támaszkodhat, így e körben a horizontális jellegű jogalapok (pl. köztehervíselés, tankötelezettség) szegmensein kívül csak alapjog-korlátozási dogmatikára építhető fel.

Ezzel ellentétes érvelés akkor válik védhetővé, ha az Alaptörvény XXXI. cikk (1) bekezdése szerinti „haza védelmére" irányuló kötelezettségnek a honvédelem értelmezési tartományán túlmutató, sajátképi értelmet is tulajdonítunk, túllépve a védelmi és biztonsági reformot megelőző, haza katonai védelmére fókuszált szemléleten.[4] Az elsődlegesen megjelent kiterjesztő elem a katasztrófavédelmi cél alkotmányos szintre emelése. A Vbö. II. fejezetének címe látszólagosan a védelmi és biztonsági kötelezettségrendszer terminológiájának használatával a XXXI. cikk (1) bekezdés kiterjesztő értelmezésére épít, azonban a részletes szabályozás a honvédelmi és katasztrófavédelmi célokon ténylegesen nem lép túl,[5] bár a bejelentési kötelezettség általánosítása például a terror-megelőzési kontextusban is értelmezhető további szigorítási lehetőséget is hordoz, különösen a kihívás akuttá válása esetén. Ha ugyanakkor az Alaptörvény részletező szabályozási módja szerint a célrendszer meghatározott, a kiterjesztő értelmezés alkotmányossága nehezen lenne védhető. A haza védelme ugyanakkor feltétlenül nem azonos értelmezési tartományú, mint a haza katonai védelme még akkor sem, ha az eredeti megfogalmazás a honvédelmi kötelezettségrendszer alkotmányos differenciálására vezethető is vissza.

Azon túlmenően ugyanis, hogy a személyes kötelezettségek rendszerét a vagyoni és szolgáltatási kötelezettségekkel együttesen vizsgáljuk,[6] érdemes az egyes alaptörvényi kötelezettségeket egymással összehasonlítást biztosító szempontrendszer alapján elemeznünk a cél, alanyi korlátozottság és időbeliség szempontjából, mivel ezek azok a szempontok, amelyek végső soron a törvényi szabályozás keret-feltételeit adják.

[4] TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/1. https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf 161-164.

[5] Lásd a Vbö. miniszteri indokolását a 6–7. §-hoz Indokolások Tára 83. szám, a Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1., 1211. o.

„A Javaslat ezen rendelkezései egységes rendszerként jelenítik meg a védelmi és biztonsági kötelezettségeket, majd megnyitják annak a lehetőségét, hogy az e törvényben meghatározott szabályokon túl az ágazati szabályozásban további, az ágazati tevékenységhez kapcsolódó kötelezettségeket határozzon meg a törvényhozó.

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

[6] Az elválasztás különösen nehéz lenne egy saját gépjármű vezetése formájában megvalósuló szolgáltatási kötelezettség esetében, ahol a gépjárművel kapcsolatos vagyoni jelleg dominanciája mellett a gépjármű-vezetési szegmens egyúttal hatásában egyfajta munka-kötelezettségi alakzatot is hordoz.

Alaptörvény XXXI. cikk normaszöveg	Kötelezettség típusa	Cél	Alanyi specialitás	Időbeliség
(1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.	általános védelmi	haza védelme	állampolgár	általános
(2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.	intézményi / szervezeti	honvédelmi	állam	általános
(6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.	gazdasági és anyagi szolgáltatás	honvédelmi vagy katasztrófa-védelmi	általános alany (mindenki, szervezet is) [7]	általános / változtatható fókusszal
(5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - polgári védelmi kötelezettség írható elő.	polgári védelmi kötelezettség	honvédelmi vagy katasztrófa-védelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár	általános / változtatható fókusszal
(4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára hadiállapot idejére - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - honvédelmi munkakötelezettség írható elő.	munka-kötelezettség	honvédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár	hadiállapoti lehetőség
(3) Hadiállapot idején a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.	katonai szolgálati: alternatíva fegyveres vagy feltétellel fegyver nélküli	honvédelmi	magyarországi lakhelyű, nagykorú, magyar állampolgár, férfi	hadiállapoti automatizmus (korábban megelőző védelmi helyzeti mérlegelés + rendkívüli állapot)

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

A terjedelem szerint sorba állított kötelezettségek szempontjából a XXXI. cikk (2) bekezdése annyiban jelent kivételt, hogy annak általános időbeliségi érvényesülése és honvédelmi célja mellett a kötelezettség alanya a legszűkebb, maga a magyar állam, így az ténylegesen szervezet-intézményesítési kötelezettséget jelent. Az *1. táblázat* a további kötelezettségeket azok alanyi és célrendszeri terjedelme szerint szűkülő sorrendben tartalmazza, ténylegesen azok szabályozottsági sorrendjét megfordítva.

Az Alaptörvény XXXI. cikkén túl viszonylag kevés kötelezettséget tartalmaz, ezek megfogalmazási és elhelyezkedési módja kevésbé fókuszált, ugyanakkor a védelmi és biztonsági kontextusban

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

jelentőséget nyerhet, különösen a haza védelmi kötelezettség honvédelmi típusú értelmezési tartományhoz képest kiterjesztő alkalmazása esetén, melyet a *2. táblázat* mutat be.

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

2. táblázat: Az Alaptörvény szerinti további kötelezettségek osztályozása

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

- az erőforrások megalapozására irányuló általános kötelezettségekhez képest mind a szolgálati, mind a honvédelmi munka- és polgári védelmi, mind pedig a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség az aktuálisan mozgósítható erőforrások kiegészítésére irányul, tipikusan időbeli vagy szituációs reaktív jellegű feltételekhez kötötten,

- a megőrzési és helyreállítási típusú kötelezettségek, melyek leginkább a katasztrófavédelmi célokkal rokonítható szabályozások, végső soron azonban az ellenállási kötelezettség vonatkozásában általános rendvédelmi aspektussal is kiegészülnek,
- az ellátási és gondozási típusú kötelezettségek esetében pedig a béke időszaki egyéni kötelezettség – állami intézmény-fenntartási egyensúly térhet ki a háborús ellátási rend más logikájú megszervezése esetén, ha a honvédelmi kötelezettségek elláthatósága érdekében békében nem tömegesen működő ellátórendszerek (árvaházak, népkonyhák) kiterjesztése eredményez megváltozott állami feladatot.

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

Az így kiegészített és kibővített alapvető kötelezettségi szemléletből[8] kiindulva ugyanakkor már értelmezhetővé válik a Vbö. kötelezettségi rendszer-leírásra irányuló 6. §-ának részleges sarkalatossága is: míg az Alaptörvény XXXI. cikk (3)-(6) bekezdése szerinti, történetileg honvédelmi előzményekkel bíró kötelezettségek esetében a sarkalatos törvényi szabályozás előírása konstans elem, az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése szerinti, a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló tevékenységgel szembeni ellenállás kötelezettségi szegmense ilyen speciális előírást nem tartalmaz. Ennek megfelelően a Vbö. kötelezettségek rendszerét és alapvető szabályait meghatározó 3. alcíme a 6. § (1) bekezdésében ugyanúgy indokolható a védelmi és biztonsági célú bejelentés kötelezettség kiterjesztése a katasztrófa-megelőzéstől az állam védelmének irányába, mint a haza védelmére irányuló sui generis előírás, amely honvédelmi és tágabb értelemben vett haza védelmi aspektusban a XXXI. cikk (1) bekezdéséhez, a kifejezetten rendvédelmi/nemzetbiztonsági kihívási értelemben pedig a C) cikk (2) bekezdés kötelezettségi olvasataként kapcsolható.

Az Alaptörvénybe kiemelt kötelezettségek esetében ugyanakkor az alkotmányos korlátokat a Vbö.-re és végrehajtási rendeleteire is rávetülnek: polgári védelmi kötelezettség rendvédelmi vagy nemzetbiztonsági kihívással szemben nem érvényesíthető, azonban az esetleges terrortámadás katasztrófa-típusú következményei esetében már igen. Ugyanígy megmarad a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kizártsága a katonai minőséget el nem érő rendvédelmi vagy

[8] Nem alkotmányossági evidencia, hogy alkotmányos szinten kell a kötelezettségeket megalapozni, bár az alapjog-korlátozási összemérés szempontjából az arányosító pozíciót erősítő érv. A szabályozó alkotmányos önkorlátozási technikája, valamint az alapjogok és alapvető kötelezettségek eltérő alkotmányos szabályozási logikája vonatkozásában lásd az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat különvéleményeit a sorkatonaság megszűnéséről kezdeményezett népszavazás kizártságáról.
http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EF6DDCE7BBE8FF41C1257ADA005296E0?OpenDocument
„Valamennyi, a határozathoz különvéleményt író alkotmánybíró megfogalmazta, hogy az alkotmányban rögzített alapjogok és alapkötelezettségek jogi természetüket tekintve jelentősen különböznek egymástól. Alkotmányossági megítélésükben e minőségi különbségnek tükröződnie kell." Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből; Fundamentum 2001. évi 4. szám http://fundamentum.hu/sites/default/files/01-4-13.pdf 136. o.

nemzetbiztonsági kihívások esetében, ha azoknak nincsenek katasztrófavédelmi szempontból besorolható következményeik. Új típusú kötelezettség tehát a rendszerbe iktatható lett, az alkotmányos peremfeltételek ugyanakkor az időbeli és cél szerinti korlátokon túl a Vbö. és a Hvt. elsődleges szabályozói minőségére is kihatottak. A Vbö. csak akkor választhatta a kifejtő szabályozási módszert, ha a honvédelmi célon túli értelmezési tartomány megragadható volt: ez a szabályozói döntés eredményezte a 4-6. alcímet, illetve a kapcsolódó törvények 7. § szerinti determinációit.

2. A Vbö. kötelezettségrendszere

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

Kimutatható a logikai és szabályozási kapcsolat a kötelezettségrendszerben, amely összességben az egységesen dinamizált védelmi működés felé mutat. A védelmi és biztonsági kötelezettségek közül jó néhányat más jogszabály részletez, a Vbö. azonban deklarálja létezésüket és a törvény által felállított egységes alapelvi rendszerbe emeli az ezekről való gondolkodást. Ebbe a körbe tartozik a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat teljesítése, a honvédelmi munkakötelezettség, amelyek részletszabályai a honvédelmi szabályozásban kapnak helyet, mégis a Vbö. kötelezettségrendszerének elemei is egyben. Ezzel a megoldással azt is elérte a jogalkotó, hogy a klasszikus honvédelmi kötelezettségek mellett, illetve azokon túlmutatva megjelenjen egyfajta nagyobb egységként a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere, kifejezve ezzel is azt, hogy a védelem komplexitása ma már nem szorítható be tisztán honvédelmi-, rendvédelmi- vagy más ágazatok keretei közé, a kapcsolódó kötelezettségrendszernek is komplexebbnek kell lennie a korábbinál.[9]

A Vbö. keretjellegű szabályozása abban nyilvánul meg, hogy egyes kötelezettségek részletszabályai külön törvényben jelennek meg. Így került sor a hadiállapot idején bevezethető fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatra vonatkozó rendelkezések, illetve az ezt biztosító járulékos

[9] Ez hosszabb távon felvetheti az Alaptörvény pontosításának lehetőségét a szükségállapot vonatkozásában. A hatályos szabály XXXI. cikk (5) bekezdése például kizárólag honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében engedi meg a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek érvényesítését, miközben a különleges jogrend i rendkívüli intézkedések egységessége egyértelműen abba az irányba mutat, hogy nem kizárható egy ilyen fajta igény megjelenése szükségállapotot kiváltó körülmények kezelése kapcsán.

kötelezettségek[10] megjelenítésére a honvédelmi törvényben.[11] Ugyancsak ez a szabályozási megoldás született a honvédelmi munkakötelezettség kapcsán,[12] amelyek egyértelműen a honvédelemhez köthető kötelezettségi formák és a védelem és biztonság átfogó területének részeként sem hívhatóak fel más, pl. katasztrófavédelmi feladat ellátására.

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

- a polgári védelmi kötelezettség,[13]
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség[14] és
- a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség.[15]

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

- a fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában az emberi élet védelme, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának előmozdítása, humanitárius feladatok ellátása;
- az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok nem állnak rendelkezésre;
- a bekövetkezett vagy fenyegető veszélyekre vonatkozó információ eljuttatása a védekezésben érintett szervezetek részére;
- a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése;
- a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés;
- hadiállapotban az ország működőképességének fenntartása és helyreállítása érdekében megfelelő munkaerő biztosítása;

[10] Az Alaptörvény nem határozza meg a hadkötelezettség pontos tartalmát, ezért az erre vonatkozó szabályokat a sarkalatos szintű jogalkotásnak kellett biztosítania. Lásd: Hvt. 19. § (1) A hadkötelezettség az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerinti katonai szolgálati kötelezettségből és annak járulékos kötelezettségeiből áll. A járulékos kötelezettségek
a) az adatszolgáltatási,
b) a bejelentési, valamint
c) a megjelenési
kötelezettség.

[11] Hvt. 35. §

[12] Hvt. 44. §

[13] Vbö. 8-13. § Kritikai észrevételként meg kell jegyeznünk, hogy a polgári védelem vonatkozásában a szabályozás még ma sem teljesen egységes, hiszen annak szabályai a Hvt. a Vbö. és a Kat. együttes értelmezéséből ismerhetőek csak meg. A Vbö.-ben történő megjelenítés azonban biztosítja azt, hogy valamennyi kötelezettség közös szabályai és a Vbö. egységes alapelvi keretei érvényesülhessenek a további törvényekben is.

[14] Vbö. 14-18. §

[15] Vbö. 19. §

- a fentiekhez kapcsolódóan törvényben előírt adatszolgáltatás, bejelentés, nyilvántartás, rendelkezésre állás és megjelenés biztosítása.

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

Lényeges elem az is, hogy az egyes kötelezettségek között nincs előre meghatározott „erősorrend", nincs mindent megelőző védelmi és biztonsági kötelezettség. Az elrendelés során az a kötelezettség élvez elsőbbséget, amelyből az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak együttes értékelése alapján a védelmi és biztonsági érdek nagyobb mérvű érvényesülése következik[16]. Annak érdekében, hogy az ilyenfajta – sok esetben nem könnyű – mérlegelés megfelelő szempontrendszer mentén kerüljön elvégzésre, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal jogosult az elrendelés során követendő ajánlást megfogalmazni az elrendelésre jogosult szervek részére.

A törvény azt is meghatározza, hogy a védelmi és biztonsági kötelezettségek teljesítése csak akkor rendelhető el, ha az elrendelésre okot adó feladatok ellátását az állam más módon nem tudja biztosítani, vagy a más módon történő ellátás a védelmi és biztonsági érdek jelentős sérelmével fenyegető késedelemmel járna együtt, esetleg aránytalanul nagy ráfordítást igényelne. Ennek a követelménynek nem kell érvényt szerezni a különleges jogrend időszakában, ezekben az esetekben csak a szükségesség és arányosság általános követelménye és az Alaptörvényben meghatározott jogi korlátok érvényesítendőek annak érdekében, hogy a válsághelyzet kezelésének ne lehessen érdemi akadálya. A szükségesség és arányosság ugyanakkor az alkotmánybírósági felülvizsgálat esetén értelmezhető követelmények sorozatával ütközteti a bevezetett intézkedéseket, amelyek során az alkalmatlannak, aránytalannak, vagy szükségtelen beavatkozásnak minősített kötelezettségi forma – végső esetben – akár meg is semmisíthető, azonban ezen értelmezési tartományba a célszerűség vizsgálata (a tudomány aktuális ismereti szintje, vagy éppen az információ-hiány és a szituációk változékonysága miatt) már nem tartozhat bele.[17]

A védelmi és biztonsági kötelezettségekhez fűződően az is kiemelendő, hogy a kötelezettségek előírása, jogszabályi kötelezés esetén az ezek foganatosítását szolgáló intézkedések meghozatala és a kapcsolódó kártalanítási kötelezettség megállapítása tekintetében a közigazgatási peres eljárás szabályai szerint jogorvoslati eljárásnak van helye[18], amelynek azonban nincs halasztó hatálya. Ennek indoka, hogy az ilyen típusú hatósági határozatok késedelem nélküli végrehajtásához fűződő

[16] Vbö. 7. § (1) bekezdés

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

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

közérdek az összemérés alapján erősebb, mint a jogorvoslati szempont, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának védelmére kiható következmények miatt.

A Vbö. kötelezettségrendszeréhez kapcsolódóan azt is meg kell említeni, hogy a törvény bevezeti a védelmi és biztonsági bírság intézményét[19], amely a honvédelemhez kapcsolódó bűncselekményi tényállásokon túl lehetőséget biztosít szankció alkalmazására azokkal szemben, akik nem, vagy nem megfelelően tesznek eleget a Vbö.-ben meghatározott polgári védelmi, valamint gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségüknek. Ugyancsak szankcionálható lesz, aki a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségének nem tesz eleget és az a magatartás is, ha valaki az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben a Vbö. alapján bevezetett szabályokat megszegi. A szankciórendszer ilyenfajta megalkotása annak a kifejezése is egyben, hogy ezek a főként mulasztásban megnyilvánuló magatartások társadalmilag veszélyesek, összhatásukban az ország biztonságát is veszélyeztethetik. Amennyiben a bekövetkezett vagy fenyegető hátrány súlya nagyobb mértékű, büntetőjogi szankcióra is sor kerülhet,[20] melyek szabályozási előzményének fogalmi tartalmát a Vbö.-re figyelemmel szintén pontosítani volt szükséges 2022. november 1-jei hatállyal. A kapcsolódó büntető anyagi jogi szabályokban tehát a Vbö. és a Hvt. hatályba lépésével összehangolt hatályba lépéssel, előzetes szabályozással valósult meg az egyes normál működéstől eltérő szituációkban érvényesülő sajátos kötelezettségek és tilalmak, illetve a kiváltó körülmények sajátosságából eredő minősítő körülmények meghatározása.

2.1. A polgári védelmi kötelezettség szabályozása

A polgári védelem olyan össztársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése a megvalósuló kihívások hatásainak leküzdése és ezáltal a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében[21]. Annak érdekében, hogy ezek a feladatok elláthatóak legyenek, a törvényi kötelezés eszközével szükséges egyes elemek rendelkezésre állását biztosítani, ennek egyik megvalósulása a személyes kötelezettségként jelentkező polgári védelmi kötelezettség előírása is.

A Vbö. a polgári védelmi kötelezettséget a korábbitól eltérő megközelítésben már az Alaptörvény kilencedik módosításával megállapított felhívhatósági körhöz[22] igazítva határozza meg. A polgári védelem a napi gyakorlatban az elmúlt években hangsúlyosan katasztrófavédelmi fókuszú volt, amelyet az is jól tükröz, hogy a polgári védelemről szóló törvény[23] hatályon kívül helyezését követően, a Vbö. hatályba lépéséig a katasztrófavédelmi törvényben jelentek meg a főbb rendelkezések.

A polgári védelem intézményrendszerének életre hívása történetileg klasszikusan a fegyveres összeütközésekhez és a hátországi légoltalmi feladatokhoz kapcsolható,[24] amely fokozatosan

[19] A védelmi és biztonsági bírsággal kötetünk X. fejezete foglalkozik részletesen.
[20] Lásd például a Btk. 431. § Aki gazdasági és anyagi szolgáltatásban álló védelmi és biztonsági kötelezettségét súlyosan megszegi vagy kijátssza, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
[21] Kat. 3. § (20) bekezdés
[22] Alaptörvény XXXI. cikk (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - polgári védelmi kötelezettség írható elő.
[23] A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2012. január 1-én vesztette hatályát.
[24] Lásd erről bővebben: KOZÁK Attila–HORNYACSEK Júlia: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében; in Bolyai Szemle (2012); 157-184. o.; illetve BERKI Imre: A magyar

egészült ki a katasztrófák elleni kiterjedt védekezéssel. Az orosz-ukrán háború valósága irányította rá ismételten a figyelmet a polgári védelem klasszikus szakmai tartalmának létfontosságú jelentőségére.

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

A Vbö. ugyanakkor a kötelezettség érvényesítése körében már súlyozást is előír: a polgári védelmi kötelezettség ellátását a fegyveres összeütközés idején a honvédelmi feladatok ellátásának elsőbbségével kell megszervezni. A Hvt. – megfelelve a Vbö. alapvetésének[25] – tételesen felsorolja azokat a polgári védelmi feladatokat,[26] amelyek vonatkozásában ez a fajta elsőbbség érvényesítendő.

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

Az *első részkötelezettség* az adatszolgáltatási kötelezettség. Ennek az a célja, hogy az állami szervek (pontosabban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervei) és a polgármesterek a megfelelő adatokkal rendelkezzenek ahhoz, hogy a kötelezetti körbe tartozó személyeket a polgári védelmi szervezetbe beoszthassák, a polgári védelmi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos feladatok végrehajtása céljából a potenciális kötelezettek foglalkozására és a szakképzettségére

polgári védelem történeti áttekintése; in Rendvédelem-történeti Füzetek 24. (2014), 15-24. o. RTF_35-36-37-38_0410_BERKI.pdf (mtak.hu)

[25] Vbö. 1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.

[26] Hvt. 45. § (1) A fegyveres összeütközések időszakában, a Vbö. 8. § (4) bekezdésének alkalmazása körében polgári védelmi feladatnak minősül:
a) a riasztás,
b) a kiürítés és a befogadás,
c) az óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése,
d) az 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 szükségelszállásolás és -ellátás,
k) a szükségintézkedések összessége a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására,
l) a közreműködés a létfontosságú, vagy a lakosság ellátásához nélkülözhetetlen termelői kapacitásokat biztosító, illetve szolgáltatásokat nyújtó infrastruktúrák működőképességének fenntartásában, működési feltételeinek gyors helyreállításában,
m) a járvány- és közegészségügyi, továbbá a kegyeleti és a halaszthatatlan adminisztrációs feladatok ellátása,
n) az a)-m) pont szerinti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tájékoztatást, a tervezést és szervezést, valamint a készletek fenntartását és biztosítását.
(2) A hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, valamint a polgári védelmi szervezeteket ki kell képezni, illetve fel kell készíteni a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátására.

vonatkozó adatok rendelkezésre álljanak. Ez alapozza meg az esetleges feladatokra történő felkészülést, az előzetes tervezést és kijelölést, elkerülhetővé teszi az ad hoc és a jelentkező kihívásnak nem megfelelő alkalmassággal, képességekkel, készségekkel és képzettséggel rendelkezők szükségtelen bevonását a védekezési feladatba.

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

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

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

A *harmadik részkötelezettség* a megjelenési kötelezettség. Ez a kötelezett esetében a konkrét személyes megjelenést jelenti, amelyet a kötelezett lakóhelye, ennek hiányában belföldi tartózkodási helye szerint illetékes polgármester rendel el. A polgári védelmi szervezet tagja kiképzésre és gyakorlatra osztható be, illetve szolgálatadásra is kötelezhető, amelyekhez megjelenési kötelezettség társul, köteles a megjelenésre a felhívásban megjelölt helyen és időpontban[27].

Fontos szabály, amely valamennyi kötelezettségnél szereppel bír, hogy a Vbö. tételesen meghatározza azokat az eseteket, amikor valaki mentesül a kötelezettség alól[28].

Ennek értelmében mentes a polgári védelmi kötelezettség alól, aki

a) 18. életévét még nem töltötte be,

b) annak végrehajtására fizikai vagy egészségi okból alkalmatlan,

c) a háztartásában legalább egy fő állandó ápolásra, gondozásra szoruló egyenes ági rokona, illetve házastársa vagy testvére ellátására állandó vagy átmeneti jelleggel egyedül kötelezett, és azt a védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítése miatt nem tudná teljesíteni,

d) saját háztartásában

[27] Vbö. 11-12. §
[28] Vbö. 10. § (1) bekezdés

da) egyedül kötelezett legalább egy fő kiskorú, vér szerinti, örökbefogadott vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodni, ideértve azt a nevelt gyermeket is, akit a kötelezett legalább egy éve tart el saját háztartásában, vagy akit a gyámhatóság döntése alapján családbafogadó gyámként vagy gyermekvédelmi nevelőszülőként nevel és nevelési feladatait a védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítése miatt nem tudná teljesíteni,

db) három vagy ennél több kiskorú vér szerinti, örökbefogadott, mostoha vagy nevelt gyermek eltartásáról gondoskodik, ideértve azt a nevelt gyermeket is, akit a kötelezett legalább egy éve tart el saját háztartásában, vagy akit a gyámhatóság döntése alapján családbafogadó gyámként vagy gyermekvédelmi nevelőszülőként nevel,

e) várandós, a várandósságának megállapításától kezdve,

f) a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt elérte,

g) cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alatt áll.

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

Egy további csoport azon természetes személyek köre, aki ugyan kötelezettek a polgári védelem feladataiban való közreműködésre, de a polgári védelmi kötelezettségüket munkakörük ellátásával, közmegbízatásuk gyakorlásával teljesítik[29]. Ebbe a körbe tartoznak:

a) az országgyűlési képviselő és a nemzetiségi szószóló,

b) az európai parlamenti képviselő,

c) a szakmai felsővezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott,

d) a jegyző,

e) az alkotmánybíró és az Alkotmánybíróság Hivatalának foglalkoztatottja, a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó,

f) a Honvédség tényleges állományú, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, e szervek alkalmazottja,

g) az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője,

h) a fekvőbeteg, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó,

i) az állami mentőszolgálat dolgozója, betegszállító szervezet dolgozója,

j) a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes, létesítményi és önkormányzati tűzoltó, az önkéntes tűzoltó egyesület szaktevékenységet végző tagja,

[29] Vbö. 10. § (2) bekezdés

k) a közfeladatot ellátó ágazati védekezési szervezet tagja,

l) a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzete,

m) a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi,

n) a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet személyzete,

o) a létfontosságú rendszerelem kritikus munkakörben foglalkoztatottja.

Látható, hogy ezen személyi kör kivonása az eredeti közfeladata ellátásából lényegesen nagyobb hátránnyal járna, mint előnnyel a szolgálatba történő személyes bevonásuk. Ilyen módon ez a jogintézmény a hadkötelezettség alapján teljesítendő katonai szolgálathoz kapcsolódó meghagyás jogintézményéhez[30] hasonló, ahol az egyes kijelölt munkakörökben dolgozók mentesülnek a munkahelyüktől eltérő helyre katonai szolgálatra történő behívás alól annak érdekében, hogy az ország védelmének működése ne csak katonai szempontból legyen fenntartható.

A fentieken túl a Vbö. lehetőséget biztosít arra is, hogy a polgármester – az egyén kérelmére – a polgári védelmi kötelezettség alól legfeljebb egy év időtartamra mentesíthesse azt a kötelezettet, aki egyéni helyzete, munkahelyi, családi vagy társadalmi kötelezettsége miatt nem, vagy a polgári védelmi szolgálat teljesítésével elérhető előnyhöz képest aránytalanul nagy személyes áldozatok mellett tudná csak teljesíteni a polgári védelmi szolgálatot[31].

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

A Vbö. 12. § a kötelezett számára a szolgálatadással összefüggésben meghatározza, hogy a határozatban megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg és lássa el a rábízott polgári védelmi feladatokat. A Vbö. a szolgálatadás idejére egy sajátos jogviszonyt keletkeztet a kötelezettel, amely alapján az köteles a kapott utasításokat végrehajtani, kivéve, ha azzal bűncselekményt követne el. A szabályozás a katonai utasítás/parancsadási rendszerhez hasonlóan[32] arra is kitér, hogy az utasítások nem eredményezhetik a beosztottak indokolatlan foglalkoztatását, emberi méltóságának megsértését. A katonai parancsadásra vonatkozó rendelkezésektől élesen eltérő elem, hogy a

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

[31] Vbö. 10. § (3) bekezdés

[32] Lásd Hvt. 78-79. §

polgári védelmi szolgálattal összefüggésben kiadott utasítás nem eredményezheti a kötelezett életének és testi épségének közvetlen veszélyeztetését.

A sajátos kötelezetti jogviszonyban álló állampolgárt a polgári védelmi feladatok ellátására történő kiképzés, gyakorlat és ideiglenes polgári védelmi szolgálat ideje alatt az eredeti munkakörében nem terheli rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség. Erre az időtartamra számára távolléti díj, vagy ha az adott jogviszonyban ilyen nincs, az annak megfelelő díjazás jár, foglalkoztatási jogviszony hiányában pedig a kötelező legkisebb munkabér időarányos része folyósítandó. A szolgálatadás időszakában a kötelezett térítésmentesen munkaeszközöket, felszerelést, ruházatot és természetbeni ellátást is kap, valamint jogosult az utazási költségeinek megtérítésére az elrendelő által, illetve szolgálati beosztására figyelemmel mentesíthető a helyi adó megfizetése alól.

A jogviszony sajátos eleme az eskü, amelynek letételét jogszabály írja elő.[33]

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

2.2. A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása

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

A gazdasági és anyagi szolgáltatás célja az ország védelmével és biztonságával közvetlenül összefüggő, törvényben meghatározott feladatok ellátásához az anyagi és szolgáltatási feltételek nem állami forrásokból történő biztosítása, amennyiben azok más módon nem biztosíthatók[34].

A honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető[35], melyhez nem minden esetben szükséges különleges jogrend kihirdetése.

Az ország és államszervezet béke időszaki működése során az egyes erőforrások felhasználását, termékek előállítását és készletek felhalmozásának mértékét elsődlegesen a piac diktálta viszonyok határozzák meg. Egy békétől eltérő helyzetben – különösen, ha az váratlanul következik be –, legyen az akár katasztrófa, akár fegyveres összeütközés vagy annak közvetlen veszélye, lényegesen több és jellegében is sokszor eltérő szolgáltatásra, technikai eszközre vagy ingatlanra van szükség, mint normál helyzetben. Az ország védelmi és biztonsági érdekei ilyen esetben szükségessé teszik a nem állami tulajdonú erőforrások gyors bevonását, felhasználását, amelyhez méltányos kártalanítási rendszer kapcsolódik. A szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő intézkedésekre irányadó szabályok szerinti kártalanítás jár[36].

[33] Lásd Vbö. 13. § (8) bekezdés és a polgári védelmi kötelezettségről szóló 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 2. melléklete
[34] Vbö. 14. §
[35] Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdés
[36] Vbö. 35-41. §

A gazdasági és anyagi szolgáltatás lehet meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére vagy a szolgáltatás igénybevételének tűrésére, tevékenységtől való tartózkodásra, az igénybevételhez szükséges előkészületi tevékenységre vagy az igénybevétel tervezéséhez szükséges adatok közlésére történő kötelezés. Mindezeket összefoglalóan „szolgáltatás"-nak nevezzük[37].

A Vbö. meghatározza azokat az eseteket, amikor szolgáltatás igénybevételére kerül sor. A lista azonban nem zárt, a rugalmas reagálás érdekében kifejezett cél volt a példálódzó, „különösen" fordulattal bevezetett felsorolás[38]. A felsorolás mindezek mellett is rendkívül széles, a védelmi és biztonsági szervezetek működéséhez szükséges anyagi javak és szolgáltatások rendelkezésre állásától, a nemzetgazdaság, a kormányzati és közigazgatási rendszer működésén át, a polgári védelmi és az egészségügyi válsághelyzeti feladatok ellátásán keresztül egészen a szövetséges fegyveres erők ellátásáig terjedő területeket ölel fel.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek alól egyes szervezetek és személyek a törvény alapján mentességet kapnak, vagy kérelemre mentességet kaphatnak annak érdekében, hogy az ország működése fenntartható maradjon és a nemzeti ellenálló képesség alapkövetelményei[39] érvényesíthetőek legyenek. Ennek értelmében:

> „*Vbö. 16. § Mentes a szolgáltatás alól:*
>
> *a) az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának munkaszervezete, a minisztériumok, az Országos Bírósági Hivatal, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, az Országgyűlés Hivatala, a Magyar Nemzeti Bank és alapítványai, az autonóm államigazgatási szervek, továbbá az önálló szabályozó szervek,*
>
> *b) a honvédelmi törvény szerinti honvédelmi szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági szervezetek,*
>
> *c) az a) pontban foglaltakon kívül a közigazgatási, bírósági és ügyészségi szervek alaprendeltetésük, valamint védelmi és biztonsági feladataik ellátásához szükséges mértékben,*
>
> *d) a vallási közösségek azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek közvetlenül a hitéleti feladatokat szolgálják,*
>
> *e) az országgyűlési képviselettel rendelkező pártok, az országgyűlési képviseleti tevékenységhez szükséges mértékben,*
>
> *f) az országos munkavállalói és munkaadói érdekképviseletek, illetve érdekképviseleti szövetségei azon dolgok és jogok tekintetében, amelyek érdekképviseleti feladatuk ellátásához nélkülözhetetlenek,*
>
> *g) azok az országos közutak kezelését ellátó a közforgalmú személyszállító, továbbá árufuvarozó szervezetek - ideértve a légi személyszállítást és légi árufuvarozást ellátó szervezeteket is -, amelyeket e tevékenység végzésére hoztak létre, vagy amelyek e tevékenységet szerződés, illetve jogszabályi kijelölés alapján végzik, a létfontosságú közlekedés és szállítás fenntartásához szükséges mértékben, valamint a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet,*
>
> *h) a közszolgáltató vagy közüzemi tevékenységet folytató természetes vagy jogi személyek, különösen az áram-, víz-, gáz-, távhőszolgáltatást, víziközmű-szolgáltatást, kommunálishulladék-eltávolítást végzők, és ezek üzemvitelét biztosító üzemek, a rendeltetésszerű feladataik teljesítéséhez nélkülözhetetlen mértékben, beleértve a hozzájuk tartozó védő és biztonsági területeket is,*

[37] Érdemes megjegyezni, hogy ez a fajta elterjedt, a jogszabály által is használt egyszerűsítő megfogalmazás néha zavart okoz, hiszen a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség végrehajtása is lehet egy bizonyos szolgáltatás nyújtása, pl. mosatás, étkeztetés, stb., azaz itt a „szolgáltatás"-nak része a szolgáltatás…

[38] Lásd Vbö. 14. § (3) bekezdés

[39] Lásd Vbö. V. fejezet

> *i) létfontosságú rendszerek üzemeltetői és az üzemeltetéshez nélkülözhetetlen szolgáltatásokat teljesítő szervezetek a létfontosságú rendszerelemek üzemeltetéséhez kapcsolódó szolgáltatásokhoz szükséges eszközök és erőforrások erejéig.*"

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

Annak érdekében, hogy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség érvényesíthető legyen, lényeges elem, hogy az állam olyan adatbázisokat működtet, illetve használja a nem állami adatbázisokat, amelyekből kinyerhetőek a szolgáltatás megtervezéséhez és a védekezésre történő felkészüléshez szükséges adatok. Mindemellett adatbázis nélkül is lehetséges a szolgáltatásra történő előzetes kijelölés, amennyiben más forrásból a hatóság tudomására jut, hogy valamely máshogyan nem biztosítható képesség ilyen módon elérhető. Arra is van lehetőség, hogy a hatóság adatszolgáltatásra történő kötelezéssel élve jusson megfelelő tervezési alapinformációhoz, mint ahogy az is lehetséges, hogy a minél gyorsabb hozzáférés előkészítése érdekében a kijelölésre került szolgáltató számára valamely további előkészületi tevékenység kerüljön előírásra[40].

Lényeges megjegyezni, hogy a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség keretében a szolgáltatás igénybevételéről nem mindig ugyanaz az igénybevételi hatóság jogosult dönteni. Igénybevételi hatóság lehet a Kormány, vagy a Kormány felhatalmazása alapján az adott tevékenységért felelős miniszter, a területi védelmi bizottság elnöke, a polgármester vagy a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szerv vezetője, hadiállapotban a katonai szervezet parancsnoka is. Az ezekre vonatkozó részletszabályokat, hogy ki és milyen helyzetben dönthet, a Vbö. végrehajtási rendelete[41] részletezi. Összefoglalóan annyit érdemes megjegyezni, hogy főszabályként a katasztrófák elleni védekezés kapcsán (a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi vezetőjének, illetve a főispán javaslata alapján) a polgármester, a honvédelmi tevékenységekkel összefüggésben[42] a területi védelmi bizottság (ingatlanok, szolgáltatások) vagy a hadkiegészítő és toborzó központ vezetője (technikai eszközök) jár el, a Kormány vagy a kijelölt miniszter[43] ilyen körbe történő belépése csak a helyzet országos kiterjedtsége vagy rendkívüli jelentősége esetén valószínűsíthető, ahogy a katonai szervezetek parancsnokai is csak kivételesen, hadiállapotban lépnek be a hatósági szerepkörbe.

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

---

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

[41] 428/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályairól

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

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

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

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

2.3. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség

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

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

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

Annak érdekében, hogy az állampolgárok ezen bejelentési kötelezettségüknek szükségtelen adminisztratív akadályok nélkül eleget tudjanak tenni, a bejelentést lényegében bármely ügyeleti szolgálatot biztosító állami szervnél megtehetik[44]. Ezek a szervek kötelesek a bejelentést követően a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, szükség esetén a kormányügyeleti rendszer működtetéséért felelős szervet értesíteni.

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

A Vbö. 6. §-a az elsődlegesen a Hvt. által szabályozott, két honvédelmi típusú kötelezettség vonatkozásában megismétli azt a közös alaptörvényi korlátot, hogy a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat, illetve a honvédelmi munkakötelezettség egyaránt a hadiállapot fennállásának időszakára korlátozott lehetőség. A két kötelezettség Alaptörvény XXXI. cikke szerinti megfogalmazása ugyanakkor a lehetőség-minőség eltérő fokozatait jelenti: míg a honvédelmi munkakötelezettség vonatkozásában elvben elképzelhető annak elrendelése nélkül a hadiállapot

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

lezajlása, a katonai szolgálati kötelezettség a kihirdetés tényéhez kapcsoltan külön döntés nélkül érvényesül, legfeljebb az az egyes hadkötelesekre mégsem terjed ki, mivel törvényi vagy kormányrendeleti szinten szabályozott mérlegelési okok miatt nem kerülnek behívásra.

Megállapítható, hogy a katonai szolgálati kötelezettség, valamint a honvédelmi munkakötelezettség hadiállapothoz kötöttsége sajátos minőséget jelent a hadiállapot és a másik két különleges jogrendi időszak összevetésében: szükségállapotban e kötelezettségek alkotmányosan nem aktiválhatók, ezáltal – a veszélyhelyzet Kormány általi bevezethetősége mellett – további ellenérvet jelentenek a Csink Lóránt professzor által felvetett további különleges jogrendi egységesítési alternatívával szemben.[45]

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

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

Ennek megfelelően például – női hadkötelezettség hiányában – katonai kiképzettséggel rendelkező hölgyek sem hívhatók be, csak önkéntes jelentkezés alapján reaktiválhatók alkotmányosan. Férfiak esetében ugyanakkor össze kell mérni az Alaptörvényben is nevesített fegyver nélküli katonai szolgálati alternatívát megnyitó lelkiismereti ok megalapozottságát a katonai kiválasztást megalapozó kiképzettségi előélettel, ami adott esetben még háborús körülmények között is eredményezheti a szűk értelemben vett, harcoló-fókuszú katonai érdek diszpreferálását, különösen az utólagos emberi jogi felülbírálhatóság körében megvalósuló szankcióként egy megtért személy esetében.[46]

A védelmi és biztonsági érdek, különösen az elrendelésre okot adó körülmények és a kötelezett viszonyainak összemérése így elsődlegesen abban mutatható ki, hogy a Hvt. csak a katonai szolgálatra behívhatóság elsődleges (abszolút jellegű, pl. életkori) kereteit rögzíti, a mérlegelési szempontokat érvényesítő mentességi körülmények felsorolása – a korábbi, megelőző védelmi helyzetre vonatkoztatható kiképzési hipotézisből[47] kiinduló honvédelmi törvénytől eltérően – már

---

[45] CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4. https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf 16.

[46] Az Emberi Jogok Európai Bírósága honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos korábbi gyakorlatának értékelését lásd: TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/1. 159-213. https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf különösen 164-188. Az EJEB Litvánia esetében a közelmúltban a polgári szolgálati alternatíva hiányát kifejezetten felrótta, lásd: ECHR Factsheet – Conscientious objection https://www.echr.coe.int/documents/fs_conscientious_objection_eng.pdf 7. és az EJEB 2. Tanácsa 2022. június 7-i, 51914/19. számú ítéletét a TELIATNIKOV v. LITHUANIA ügyben. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-217607%22]}

[47] A megelőző védelmi helyzet retrospektív értékelését lásd: KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályrendszer reformja; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2022/3. 65-90. https://epa.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_3.pdf különösen 76-79.

a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 20. §-ában nyert szabályozást.

Ezzel ellentétben ugyanakkor a meghagyás[48] intézményrendszerének korábban kormányrendeleti súlypontú szabályozásának több eleme a megváltozott törvényi fogalmat kiegészítő szabályként a Hvt.-be épült be. Ide tartozik önmagában a fogalomban történt változás is: a Hvt. 3. § 22. pontja szerinti új definíció alapján a meghagyás már nem behívási akadály, hanem a korábbi foglalkoztatás helyétől való eltávolítás tilalma: nem akadályozza ugyanakkor annak lehetőségét, hogy az érintett korábbi munkahelyén katonai jogállási következményekkel teljesítse addigi tevékenységét, a katonai büntetőjogi szankciórendszer hatálya általi fenyegetettséggel bezárólag. A Hvt. 23. alcíme és a kapcsolódó 1. melléklet a bevont szerveket és szervezeteket – a nemzetbiztonsági szervezetekre vonatkozó sajátos rendelkezések mellett – három kategóriába osztja, ahol a fokozatosságot a bevont személykör konkuráló alkotmányos érdek miatti teljessége vagy a szervezetek honvédelmi feladatokhoz viszonyított részlegességének, illetve a törvényi vagy hatósági kijelölési módnak az egymásra vetítése adja.

A polgári védelmi kötelezettség, valamint a honvédelmi munkakötelezettség összevetése szempontjából a döntően hasonló jellegű munka-tevékenység célja tér el: míg az első az alapvetően a létfenntartási feltételek biztosításának megváltozott hangsúlyaira reagáló közérdekű tevékenység, az utóbbi – a részben hiányos szabályozásból eredő bizonytalanságok mellett is – tartós altípusában a kötött munkaerő-gazdálkodással, ideiglenes altípusában pedig a honvédelmi célú erődítési munkálatokkal modellezhető. E vonatkozásban az eltérő célok összemérésének katonai szempontrendszerről leválasztott mérlegelése, a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által beemelt további mérlegelési szempontok érvényesítése már értelmezhető a leszűkítően katonai szempontrendszer korrekciójaként. Mindezen honvédelmi kötelezettségekkel kapcsolatos tárgyköröket részletesen a Hvt. III. fejezete tartalmazza.

3.1. A katonai szolgálati kötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése által determinált szabályozási teret elsődlegesen a Hvt. tölti ki tartalommal azzal, hogy a végrehajtási kormányrendeletének a szerepe a korábbi szabályozáshoz képest megváltozott. A katonai szolgálattal összefüggő alaptörvényi determinációk:

- a kihirdetett hadiállapothoz kötöttség (idő),
- a magyarországi lakóhellyel rendelkezés követelménye (leszűkítő feltétel, amelyhez képest a ténylegesen Magyarországon tartózkodás nem mérlegelt szempont),
- a nagykorúság (alsó határ relatív megfogalmazása, ténylegesen a kiskorúság kizártsága, amelyet a gyermekkatonaság tilalma miatt a házasságkötéssel történő életkor alatti nagykorúsítás ténylegesen nem érint),

[48] A Hvt. 3. § 22. pontja szerint a fogalom az álláshelyhez, munkakörhöz „kapcsolódóan és névre szólóan végrehajtott eljárás, amely során a jogszabály vagy hatósági határozat alapján meghagyásba bevont szerv által kijelölt személyek a meghagyási névjegyzékbe kerülnek, és akiket ez alapján a katonai igazgatási szervek a munkakörüktől eltérő szolgálatteljesítési helyre nem hívhatnak be". E megváltozott fogalom tehát elvben nem akadálya annak sem, hogy az érintett tevékenységét változatlan helyen és tartalommal, de katonai jogviszonyban és fegyelmi/büntetőjogi jogkövetkezmények által fenyegetve lássa el. A civil vagy katonai minőségben helyben tartás aktuális módjáról való döntés a hadiállapoti szükségesség és arányosság további mérlegelési eleme lehet.

- a magyar állampolgárság (a többes állampolgárság miatt esetlegesen a tényleges tartózkodási hely *az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi III. törvény* következtében jelentőséget nyerhet[49]), valamint
- a férfi biológiai nem követelménye (ez elsődlegesen a nők mentességét célozza, azonban a születési nem megváltoztathatatlansága ellenére a korábbi beavatkozás következtében a nyilvántartásban szereplő jogi tény és az identitás összeütközését eredményezheti).

Az Alaptörvény a lelkiismereti és vallásszabadság identitást meghatározó szerepére tekintettel a fegyveres katonai szolgálathoz képest tartalmazza a fegyver nélküli katonai szolgálati alternatívát, amelynek részletes engedélyezési és teljesítési szabályait a Hvt. is átveszi, ugyanakkor polgári szolgálati alternatíva – az abszolút megtagadáshoz hasonlóan – alkotmányosan nem megengedett opció az Alkotmány hatályvesztése óta. A szolgálati kötelezettséggel összefüggő szabályrendszer központi eleme a Hvt. 19. § (2) bekezdése, amely szerint

> „*A hadkötelezettség általános kötelezettség, de a katonai szolgálatra alkalmas hadkötelesek közül katonai szolgálatra az Országgyűlés által meghatározott keretek között a Honvédség katonai szakmai igénye szerinti létszámú és összetételű állomány kerül hadkötelezettként behívásra.*"

A megfogalmazás a kötelezettség általános minősége és a kiválasztás fókuszáltsága közötti átmenetet hivatott megragadni: bár valamennyi alaptörvényi korlátoknak megfelelő férfi behívásának lehetőségét mérlegelni kell, a feltöltésre kerülő létszám változtathatósága mellett a kiválasztás mennyiségi és minőségi szempontjai a haderő katona-szakmai igényei által meghatározottak. E megfogalmazás teszi tehát lehetővé, hogy a kihívások mérlegelése alapján egyik lehetséges válaszként kihirdetett hadiállapoti automatizmus végső soron a szükségesség és arányosság szempontjából mérlegelt módon kerüljön aktiválásra. Megfordítva ugyanakkor arra is lehetőséget biztosít, hogy – a különleges jogrendi szabályozás általános jellegzetességének megfelelően – a helyzet romlása esetén a kedvezmények és mentességek fenntarthatósága ismételt mérlegelést nyerjen, a többi személyes honvédelmi kötelezettség aktiválhatóságára is visszaható módon.

A katonai szempontú mérlegelés következménye elsődlegesen, hogy a kötelezettség által érintett állományból először a különböző katonai igényeknek megfelelő sajátosságokkal rendelkező személykör kiválasztására kerül sor, amely szempont közvetlen megjelenését a Hvt. 37. § (1) bekezdése szerinti két lehetséges felső korhatár eredményezi a katonai előélet függvényében: míg a kiképzetlen hadköteles (korábban: potenciális hadköteles) az 50. életéve betöltésének naptári éve végéig érintett a behívás lehetőségével az alkalmassága esetén hadiállapotban, a katonai előélettel rendelkező kiképzett hadköteles egészen az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig, ami jelenleg további tizenöt évet jelent.

A Hvt. 3. §-a ezzel összefüggésben ténylegesen a kiképzett hadköteles fogalmát rögzíti a 20. pontban, amelyhez képest a kiképzetlen hadköteles fogalma már csak egy negatív definíció. Ennek alapján a kiképzett hadköteles kategóriába sorolás ténylegesen egy tíz éves időtartamot eredményez

[49] Ez az egyezmény szabályozza a katonai kötelezettségeket a többes állampolgárság esetén. Megjegyzendő, hogy az egyezmény 21. cikk 3. pont g) alpontja alapján a mozgósítás elrendelése felülírja a 21. cikk szerinti mentesülési és beszámítási elveket, azaz bármely részes állam általi mozgósítás esetén a katonai kötelezettségekre vonatkozó egyezményi előírások nem kötelezőek

a katonai alapkiképzés vagy alapfelkészítés teljesítettségének feltételével: az a katonai szolgálati viszony megszűnésének vagy megszüntetésének időpontjától – a felső korhatár el nem érése esetén – a jogviszony lezárását követő tizedik év végéig tart. Az abszolút határ tehát az öregségi nyugdíjkorhatár, a relatív pedig a tíz éves intervallum.

Szükséges ugyanakkor arra is utalni, hogy a katonai alapkiképzés vagy alapfelkészítés megléte a kiképzetlen hadköteles kategóriából való átsorolást eredményezi, így például az önkéntes tartalékos katonai szolgálat teljesítése alkalmas a tíz éves intervallum aktiválására,[50] amelynek szempontjából nem az alapkiképzés vagy katonai alapfelkészítés időpontja, hanem a katonai szolgálati viszony megszűnésének vagy megszüntetésének időpontja a releváns: az 50. életév betöltését követő december 31-i megszűnési időpontot így a tíz év letelte váltja ki.

Mindez ugyanakkor az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése alapján kizárólag a további feltételeknek is megfelelő férfiakra vonatkozhat. A nők szolgálatra jelentkezése önkéntes jelentkezés alapján lehetséges ugyan, de a kötelezettségi alakzat esetükben hiányzik, esetleges katonai kiképzettségük ebből a szempontból irreleváns. Másképpen fogalmazva: hadiállapotban sem lehet alkotmányosan kiterjeszteni a nőkre a hadkötelezettséget az Alaptörvény XXXI. cikk módosítása nélkül, igénybevételük csak polgári védelmi kötelezettség, vagy honvédelmi munkakötelezettség formájában merülhet fel.[51]

Kivételes esetben ugyanakkor a hadkötelezettség bevezetése a nők egy csoportja esetében is – korábbi beleegyezésükre hivatkozással – kötelezettségi szituációt eredményez: *a honvédelmi alkalmazottak jogállásáról szóló 2018. évi CXIV. törvény* 3. § (2) esetében a törvény hatályba lépése óta adott az a lehetőség, hogy a honvédelmi alkalmazott a hadkötelezettség beállta, mint automatikusan bekövetkező feltétel folytán nemétől függetlenül tényleges katonai állományba kerül át.[52] E

[50] A kiképzettség tíz éves vélelme ugyanakkor csak a valamilyen katonai jogviszonyhoz kapcsolódik: rendvédelmi szerv hivatásos vagy szerződéses jogviszonyában, valamint polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományában töltött időszak záró napja ebből a szempontból lényegtelen az esetleges áthelyezéssel folyamatos szolgálat lehetősége ellenére is, a katonai szempontból esetleg releváns mélyebb kiképzés ellenére is. A katonaiból rendőrségi tűzszeréssze áthelyezett személy rendőrségi időszakában a tíz év fogy, fordított esetben el sem kezdődik annak számítása.

[51] A nemi szerepek hagyományos felfogásán alapuló, még az Alkotmány időszakában visszaigazolt pozitív diszkriminációs szempontok kapcsolódó mérlegelésével összefüggésben lásd erről részletesebben a 46/1994. (X. 21.) AB határozat Indokolás II/6. pontját. https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=994H0046.AB&mahu=1)
„Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nők hadkötelezettségének megszüntetése önmagában nem jelenti azt, hogy egy Alkotmányban foglalt állampolgári kötelezettség tekintetében tartalmazna alkotmányellenes, hátrányos megkülönböztetést a törvény. Az Alkotmány 70/H. §-a ugyanis az állampolgárok honvédelmi kötelezettségét írja elő. Nem sérti azonban az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hogy a törvényhozó a honvédelmi kötelezettség körébe tartozó részkötelezettségek meghatározásakor tekintetbe veszi a női nem sajátosságait, valamint azt a történelmileg kialakult hagyományt, amely szerint a hadviselés a férfi nem képviselőinek feladata. Lényegében ezt tette a honvédelmi törvény is, hiszen miközben a hadkötelezettséget a férfiakra korlátozta, nem mentesítette a női nem képviselőit a honvédelmi kötelezettség egyéb elemeinek teljesítése alól. A nők ilyen pozitív diszkriminációja tehát nem sérti az Alkotmány 66. §-át, az ennek megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította."

[52] „3. § (1) A honvédelmi alkalmazott kinevezésében vállalja a honvédelmi szervezet feladatkörébe tartozó közszolgáltatások végrehajtását, valamint azt, hogy a honvédelmi alkalmazottak részére tartott, éves kötelező honvédelmi továbbképzéseken részt vesz, a honvédelemért felelős miniszter rendeletében (…) meghatározottak szerint.
(2) A honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően önkéntesen vállalhatja, hogy a hadkötelezettség bevezetését követően tényleges katonai szolgálatot teljesít. Ebben az esetben a honvédelmi alkalmazott az (1) bekezdésben meghatározott továbbképzésen felül a katonai szolgálathoz szükséges kiképzésen, illetve felkészítésen is köteles részt venni."

rendelkezés tartalmát a különleges jogrendi időszakok felülvizsgálata során a megelőző védelmi helyzet megszűnésének lehetőségével összevető jogalkotó *a Magyar Honvédség működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXIII. törvény* előkészítése során azzal a dilemmával szembesült, hogy a korábban hatályos szöveg a béke időszaki katonai kiképzést nem tette lehetővé a honvédelmi alkalmazottak esetében. Hadiállapotban ugyanakkor jogállásuk átfordulása így a régi szabályok szerint katonai kiképzés nélkül is katonai minőségük aktiválását, tehát katonai célponttá válásukat eredményezte volna automatikusan. A túlélésük biztosítása érdekében ezért a béke időszaki kiképzés lehetőségét meg kellett nyitni a jelentős mértékben nőkkel feltöltött honvédelmi alkalmazotti csoport esetében. A szabályozás 2023. január 1-jén bekövetkezett módosítása ugyanakkor annyiban nyitott, hogy a béke időszaki kiképzés mélységét nem határozza meg: abba például ugyanúgy beleférhet a teljes alapkiképzés megvalósítása a honvédelmi alkalmazottak esetében, mint a fegyverismeret „száraz begyakorlási" szintjénél lezárás, éleslövészet nélkül. E két alternatíva másképpen mérlegeli a hadiállapoti túlélés és a béke időszaki veszélyesség követelményeit: a végrehajtási szabályozás során mindkét szempontot mérlegelni szükséges, a férfiak szempontjából a kiképzett hadköteles-minőség vonatkozásában is értékelhető értelmezési tartományt eredményezve.

A férfiak esetében ugyanakkor általános jelleggel a korábbi, alapvetően a béke időszaki hadkötelezettség kivezetéséhez kapcsoltan létrejött, és elsődlegesen felkészülési időszakként tervezett megelőző védelmi helyzet kiválása további következményekkel járt a hadkötelezettség szempontjából. Egyes, korábban különleges jogrendi felkészülésként tervezett, döntően adminisztratív eljárásokat is a hipotetikus idővonalon a hadiállapot kihirdetéséről való döntést megelőző időszakokra kellett áttervezni. Ebből a szempontból nyerhet jelentőséget az Alaptörvény 54. cikke szerint a hadiállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezése és a kihirdetésről szóló országgyűlési döntés közötti, szélsőséges esetben akár hatvan napig eltartó időszak:[53] ez alatt a katonai nyilvántartásokat aktualizálni kell és minden előkészítő cselekmény megvalósítható a tényleges bevonultatás kivételével.

A Hvt. az alanyok elkülönítésére a 3. § 7. és 8. pontja alapján a korábban általánosan használt *hadköteles* kategóriája mellett bevezeti a *hadkötelezett* kategóriáját, ahol az első fogalom az Alaptörvény szerinti leszűkítő kritériumoknak (magyarországi lakóhely, nagykorúság, magyar állampolgárság megléte és férfiként rögzített nemiség) való megfelelést jelenti, lényegében a korábbi potenciális hadköteles fogalmának átvételével, a hadkötelezett viszont a hadiállapotban tényleges katonai szolgálatra behívott hadkötelest jelenti. A szűkebb fogalom hatálya alá kerülés nem önmagában a behívási időponthoz, hanem a törvény 39. § (6) bekezdése alapján a katonai igazgatási szervtől a szolgálatteljesítés helyéül kijelölt honvédelmi szervezet képviselője általi átvétel megtörténtéhez kötődik: ettől az időponttól kezdődik a hadkötelezett katonai szolgálata. Minden ezt megelőző tevékenység a hadkötelesre, nem pedig a hadkötelezettre vonatkoztatható, mivel csak a hadkötelezett teljesíti ténylegesen az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése alapján valamely formában katonai szolgálati kötelezettségét és szigorúan csak hadiállapotban.

[53] E feltétel megvalósulása szempontjából a köztársasági elnöki helyettesítési jogkör lehetősége kizárható: nem az Országgyűlés akadályoztatásáról van szó, pusztán a szükséges nagy kétharmados szavazás valószínűsíthető sikertelenségéről, amikor a „mérleg nyelvét" jelentő képviselők informális meggyőzése áll a fókuszban a biztosan támogató kormánypárti szavazatok jelenlétének biztosítása mellett.

A Hvt. III. fejezete a honvédelmi kötelezettségek és mentesülések rendszerét a 13-29. alcímbe foglalja össze. Ennek során a 13. alcím szerinti 19. § a hadkötelezettséget az Alaptörvény szerinti katonai szolgálati kötelezettség és a járulékos kötelezettségek, az adatszolgáltatási, bejelentési és megjelenési kötelezettségek összefoglalásaként határozza meg, azzal, hogy a (4) bekezdés a behívás lehetőségét a hadiállapot Kormány általi kezdeményezését követő időszakra, de kizárólag a hadiállapot kihirdetését követő fordulónapra korlátozza, biztosítva ezáltal a kihirdetés időpontjához képest a behívott hadkötelesek késedelem nélküli rendelkezésre állása és az alaptörvényi szolgálatteljesítési feltétel összhangját.

A 14-16. alcím a három járulékos kötelezettség egymásra épülő, a katonai igazgatási szervek megkeresésétől induló folyamatát a kiképzett, vagy kiképzetlen hadkötelesi minőség szerint differenciált felső korhatárt be nem töltött hadköteles irányában határozza meg, a szolgálatteljesítés szempontjából releváns adatok pontosítása, végső soron a katonai szolgálatra való alkalmasság beazonosíthatósága és a szolgálati beosztásra tervezhetőség érdekében.

Az *adatszolgáltatási kötelezettség* 20. § szerinti fő szabálya elvben béke időszakában a katonai igazgatási intézményrendszer mérlegelése alapján aktiválható azzal, hogy a (2) bekezdés szerint a külső katonai kihívások értékelése függvényében a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezése, valamint a honvédelmi válsághelyzet aktiválása az adatszolgáltatási kötelezettség irányát befolyásolja. A járási hivatal irányába kiegészített adatközlési kötelezettség ugyanakkor szintén hivatali megkereséshez kötött, nem pedig a feltételként meghatározott kormányzati válságkezelési döntés automatikus következménye.

A *bejelentési kötelezettségre* vonatkozó 15. alcím az adatszolgáltatási kötelezettség által érintett adatok frissítését szolgálja fő szabályként, ugyancsak megkeresés alapján. A 21. § (4) bekezdése ugyanakkor a hadiállapot kezdeményezése, illetve a honvédelmi veszélyhelyzet elrendelése következtében feltétlenné és automatikussá teszi a mentesítés által nem érintett hadkötelesek bejelentési kötelezettségének teljesítését a katonai igazgatási szerv irányába a változásokat igazoló okiratokra is kiható módon.

Az adatbázis kialakítását és frissítését követően azok ellenőrzését és egyeztetését szolgálja a 16. alcím szerinti *megjelenési kötelezettség*, amely az alkalmassággal összefüggő szakorvosi vizsgálatokra, valamint az okiratok átadás-átvételére is kiterjedő módon, – a 23. § szerinti akadályoztatás kivételével – önhiba esetén a 22. § (4) bekezdése alapján rendőrségi elővezetéssel is kikényszeríthető kötelezettség a megadott hely és időpont vonatkozásában. Utóbbi esetben a rendőrségi intézkedés és a büntetőjogi fenyegetettség összemérése során az az elsődleges érdek, hogy az érintett kis mértékű ellenállása kötelezettségével szemben ne eredményezzen kriminalizált szituációt: csak akkor válik a cselekmény büntetőjogi tényállássá, ha az már a katonai szolgálatot ellehetetleníti.

A 17-19. alcím a katonai szolgálatra való alkalmasság szűrésének részletes eljárásrendjét tartalmazza annak érdekében, hogy a 26. § (1) bekezdése szerinti nyilvánvaló alkalmatlansági okokkal érintett személyek lehetőleg minél előbb kizárhatóak legyenek a hadkötelezettség aktiválása során, csökkentve egyaránt az érintettek adminisztratív terheit, illetve a kritikus időszakban a katonai igazgatás ügyterhét. A katonai szolgálatra előzetes tervezhetőség szempontjából a 26. § (2) bekezdése alapján a súlyos fogyatékossága miatt mentesített hadkötelest a határozat kézbesítésével tájékoztatni kell, mivel a további szolgálatteljesítésre tervezési folyamat rá már nem vonatkozik.

Ezzel szemben a 24. § alapján a kiképzett hadkötelesek esetében a katonai intézményrendszer szempontjából a kitüntetett figyelem fennmarad azzal, hogy az alkalmasságot érintő érdemi romlás következményét kell csak az adatbázisba beépíteni.

A katonai szolgálatteljesítésre tervezés szempontjából a kiképzett hadköteles katonai beosztásra jelölése, valamint behívási időpontjának és helyének rögzítése az alkalmasság, a személyes adottságok és képzettség alapján főszabályként a 29-30. § szerinti egyszerűsített eljárásban, személyes megjelenés nélkül valósul meg, kivéve, ha az érintett kéri a személyes megjelenésével történő tervezést, például a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése érdekében.

A katonai szolgálati kötelezettség alkotmányossági szempontból kiemelt jelentőségű eleme az Alaptörvény XXXI. cikk (3) bekezdése szerinti fegyver nélküli katonai szolgálati opció elérhetősége. Míg a Hvt. 35. § (1) bekezdése szerint a „*fegyveres katonai szolgálat célja a honvédelmi és szövetségi katonai feladatok végrehajtása, valamint ennek érdekében a hadkötelezettek kiképzése, felkészítése a katonai feladatokra és a Honvédség védelmi képességének erősítése*", ehhez képest a (2) bekezdésben szabályozott fegyver nélküli katonai szolgálat jelentősége katonai szempontból csak kiegészítő, bár esetlegesen életmentő lehet. E szolgálat célja „*a Honvédség fegyverhasználat nélküli, valamint fegyveres feladatait biztosító fegyver nélküli feladataiban történő közreműködés és az ehhez szükséges felkészítés*", amelybe a katona-egészségüggyel kapcsolatos tevékenység akár harctéri életmentés minőségében is beletartozhat.

A fegyver nélküli szolgálat vállalása és engedélyezése tehát nem eredményezi automatikusan a haderő veszélyes tevékenységeitől való távoltartást, azonban a célirányos felkészültség a túlélés esélyeit erősíti. A szabályozás célja összességében annak biztosítása, hogy a komoly lelkiismereti konfliktus által érintettek számára biztosítson az intézményrendszer alternatívát, a hadiállapoti katonai szolgálat „megúszásának" lehetővé tétele fel sem merülhet. Az arányos közteherviselés itt is szempont: lelkiismereti konfliktus hiányában a fegyver nélküli szolgálat ellátása nem preferenciális kérdés: az államot ért biztonsági kihívás kezelhetősége érdekében elrendelt állampolgári kötelezettség szempontrendszerébe – ellentétben a béke idejű hadkötelezettséggel – a kényelmi szempontok preferálása már nem férhet bele.

Ennek következtében *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet* 20. §-a szerinti behívási akadályok rendszere a fegyveres és a fegyver nélküli katonai szolgálat szempontjából gyakorlatilag egységesen értelmezhető, mivel a fegyver nélküli szolgálat kérdése csak ideiglenes mentesség formájában, az elbírálás időszakára jelenik meg. A Hvt. 36. § (4) bekezdése szerinti további szigorító szabály, hogy a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezése esetén annak megkezdése érdekében az érintettet tizenöt napon belül be kell hívni. A szabály ugyanakkor a behívás azonnaliságáról vagy esetleges fordulónapjáról nem rendelkezik, így az ütemezhetőség vonatkozásában biztosít némi mozgásteret.

Az absztrakt engedélyezési eljárások elkerülése érdekében a Hvt. 42. § (1) bekezdésének rendelkezése a fegyver nélküli szolgálat engedélyezésének kezdeményezését időben korlátozza a katonai szolgálat tervezésének időszakára. A 27. alcím szerint a fegyver nélküli katonai szolgálat engedélyezésére irányuló eljárásrend minden esetre az eljárás gyors lefolyását biztosító jogorvoslati rend mellett tartalmazza az időközbeni fegyveres szolgálatra igénybevétel tilalmát (mint nem orvosolható jogsérelem kizárását), valamint a lelkiismereti konfliktusra hivatkozás komolyságának

vélelmét, az ellen-bizonyítási terhet a hadkiegészítési intézményrendszerre hárítva a 43. § (2) és (3) bekezdése szerint. Nem változott tehát a lelkiismereti ok kiterjesztő értelmezésének kötelezettsége, a valóság bizonyítása során azonban az érintett a konkrét ok megvallására és legalábbis valószínűsítésére felhívható. Utóbbi cáfolata során a katonai igazgatási intézményrendszer ellenérdekeltsége végső soron a bírósági jogorvoslat útján nyer külső mérlegelést.

A katonai szolgálatra behívás szabályait részletező 21. alcím szerint a Hvt. fenntart jogállamisági okokból formakötött döntési jogköröket, amelyek a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését követően aktiválhatók:[54] ennek hiányában a behívásra tervezhető létszám és a behívási időpont rögzítésének hiánya nem eredményez jogalkotói mulasztást a miniszteri rendeleti tárgykör, illetve a befogadó honvédségi szervezetek véglegesítése is ebben az időszakban rögzítendő feladat a 36. § (1) bekezdés szerint.

A behívási akadályok rendszere a Hvt. 37. §-a alapján abszolút jellegű törvényi elemekből és kormányrendeletben meghatározott további mérlegelési szempontokból áll. E vonatkozásban az (1) bekezdés szerinti alsó korhatár és a korában érintett – kiképzettség-függő – felső korhatárok is a nagykorúsági feltétel életkori körülírásainak tekinthetőek annak mérlegelésével, hogy a gyermek-katonaság abszolút jellegű, nemzetközi jogi eredetű tilalma és az idősebb kor limitáltabb katonai hasznossága összességében egy életkor-csoport fókuszt eredményez a katonai szolgálati kötelezettség szempontjából. Minden további szempont – ellentétben a más hadiállapoti személyes honvédelmi kötelezettségek tervezési keretfeltételt eredményező mentességi szempontrendszerekkel – kormányrendeleti mérlegelés elemévé vált, végső soron ideértve a törvényben egyébként hivatkozott alkalmatlansági kérdéseket is. Utóbbi szempontnak ugyanis lehet olyan értelmezési tartománya, amely látszólagos abszolút minősége ellenére a háborús körülmények között elveszíti méltánylást érdemlő jelentőségét.

A Hvt. Vhr. 20. §-a – részben a korábbi hadkötelezettségi gyakorlat szempontrendszerének továbbéléseként – gyermekszámmal és ellátási kötelezettséggel járó hozzátartozói és gondnoksági szempontokat, képviseleti demokráciával összefüggő tevékenységeket és jelöltségeket, a haderővel és a rendvédelmi szervekkel, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokkal összefüggő tevékenységeket, korábbról a polgári szolgálat letöltöttségét, illetve folyamatban lévő engedélyezési eljárás időigényét mérlegeli a büntetőjogi előélet egyes konkuráló érdekei mellett.

Mindezek szempontjából rögzíthető ugyanakkor, hogy nem méltányolható az aránytalanul enyhe kötelezettségi oldal katonai szolgálat érdekében történő hivatkozása: végső soron az egyes alapvető állami intézményrendszerek, ide értve a családot is, működés-biztonsági érdeke az azt kiváltó alternatívák elérhetőségével kerül összemérésre, ahol az ütköző érdekek közül az erősebb kihívást kezelő érdek megvalósíthatóságát csak befolyásolja a konkuráló érdek, de az önmagában nem eredményez abszolút érdekű mentesülést.

Ezért tartalmaz az új szabályozás mentességet a korábban elrendelt gondnokság szempontjából és zárja ki például a háborús körülmények között vélelmezhetően tömegessé váló potenciális gondnoksági helyzetek „menekülési útvonalát". Ebből a szempontból sem eredményezhet

[54] A kezdeményezési időszaki szabályozás a részletes felhatalmazottság keretei között érvényesül. Ezzel szemben a kihirdetett hadiállapot hatálya alatt a Hvt. szabályai sem védettek az esetleges különleges jogrendi kormányrendelet eltérő szükségességi és arányossági szempontjaival szemben. E szempontból a Hvt. rendszerének leírása eltérést megengedő szabályozási vélelemként, nem pedig abszolút érvényesülésre törekvő keretrendszerként írható csak le.

mentességet önmagában a büntetett előélet: egy esetleg különös visszaesőként elkövetett alacsony tárgyi súlyú cselekmény elkövetése sem lehet mentesülési szempont a katonai szolgálat szempontjából, ellentétben egy állam elleni bűncselekmény jogkövetkezményeivel. Az összemérés időközben megvalósuló feltételeinek a katonai szolgálat teljesítésével való összemérését ugyanakkor a Hvt. 40. § a szolgálat – hozzátartozó által is kezdeményezhető – félbeszakítása, a 41. § pedig a katonai szolgálatból való leszerelés vonatkozásában rögzíti.

3.2. A honvédelmi munkakötelezettség

Az Alaptörvény XXXI. cikk (4) bekezdése által determinált szabályozási teret elsődlegesen a Hvt. tölti ki tartalommal azzal, hogy a törvény maga is utal további szabályok szükségességére a 109. §-ban szereplő határidő tűzésével.

Az alaptörvényi determinációk:

- a hadiállapothoz kötöttség (idő),
- a magyarországi lakóhellyel rendelkezés (a szolgálati kötelezettséggel azonos értelemben),
- a nagykorúság (a szolgálati kötelezettséggel azonos értelemben), valamint
- a magyar állampolgárság (a szolgálati kötelezettséggel lényegében azonos értelemben, de többes állampolgársági eltérési lehetőség nélkül).

Az elsődleges alaptörvényi determináció tehát nemek szerinti különbségtételt – ellentétben a katonai szolgálati kötelezettséggel, és hasonlóan a polgári védelmi kötelezettséghez – nem tartalmaz. Ennek következtében a szabályozás esetleges alkalmazása során az életkor szerinti különbségtételen túl valószínűsíthető a nők nagyobb arányú részvétele amellett, hogy a polgári védelmi kötelezettségek egészségügyi szegmense is a nők fokozottabb igénybevételét valószínűsíti.

E ponton szükséges arra utalni, hogy a polgári védelmi tevékenység fegyveres összeütközések időszakában érvényesülő eltérő prioritásait szintén a Hvt. határozza meg a 45. §-ban. Ez a sajátos, korábban már érintett időbeliségi formula jog- és tényhelyzetek összefoglalására törekszik: ebből a szempontból a különleges jogrendi kategóriarendszerről leválva a kihirdetett hadiállapot mellett a kezdeményezési időszakot és a váratlan támadás elhárításának időszakát is bevonja a Hvt. 3. § 6. pontja szerinti fogalom-meghatározás, mivel a kiváltó események körében ténylegesen már merülhetnek fel fegyverhasználattal járó cselekmények, amelyek például a védekezés polgári védelmi feladatait is átértékelik.

A honvédelmi munkakötelezettséget leíró 44. § töredékesnek minősíthető, mivel nem lép túl a honvédelmi munkakötelezettség kategorizálásán és alapvető mentességi szabályain. Konkretizálja ugyanakkor a Hvt. a honvédelmi munkakötelezettség célját az ország működőképességének fenntartását és helyreállítását megjelölve, amely összességében egy elég általános jellegű és a honvédelem katonai céljánál lényegesen kiterjesztőbb értelmezési tartományt határoz meg.

Mindez összevethető a polgári védelmi kötelezettség Hvt. 29. alcíme szerinti fegyveres összeütközések időszakában érvényesülő fókusz-területeivel, amelyek a figyelemfelhívás és tájékoztatás eszközrendszerétől az atipikus védelmi szabályok érvényesítésén át az adminisztratív folyamatoktól a konkrét mentesítési és ellátási szakfeladatok tervezéséhez, készlet-képzéséhez és megvalósításához kapcsolódnak azzal, hogy az ezekre való felkészülés sajátos béke-feladatként

került szabályozásra. A Hvt. 45. §-a e vonatkozásban a Vbö. 8. § (4) bekezdésének értelmezési tartományát részletezi.

A honvédelmi munkakötelezettségre vonatkozó törvényi tipológia szerint megengedett annak tartós vagy időleges elrendelése, amelyekben – a képességekhez és egészségügyi állapothoz mérten arányosítva – fizikai vagy szellemi munka ellátása érdekében jelölhető ki munkahely a 44. § (1) bekezdése szerint kormányrendeleti részletes szabályozás mellett. Ehhez képest a Hvt. 109. § – szervesebben kapcsolódva az Alaptörvény XXXI. cikk (4) bekezdéséhez – törvényjavaslat előkészítését és rendszeres felülvizsgálatát irányozza elő a részletes szabályozás érdekében. A meglehetősen töredékes 44. §-ból az következik, hogy a honvédelmi munkakötelezettség időleges altípusával szemben a fegyveres erőnél, rendvédelmi szervnél vagy nemzetbiztonsági szolgálatnál történő szolgálatteljesítés, illetve munkavégzés előnyt élvez, valamint a törvényben szabályozott mentességek kizárólag az időleges honvédelmi munkakötelezettségre kerültek rögzítésre, a tartós változatra viszont a szabályozás lehetősége az alaptörvényi feltételrendszeren belül nyitott.

Abban az esetben, ha a honvédelmi munkakötelezettség tartós változata ténylegesen a kötött munkaerő-gazdálkodást, tehát a felmondási tilalmat és a béke időszaki munkavégzésből eredő kötelezettségek megszegésének büntetőjogi szankcionálását jelenti, az ezt kiegészítő időleges honvédelmi munkára kötelezés a sui generis alkotmányos kötelezettség súlypontja. Mindez ugyanakkor azt is eredményezi, hogy a béke időszaki munkavégzés feltételeinek szigorításával összefüggésben nem lennének értelmezhetők a mentességek, mivel a tevékenység ellátására való béke időszaki alkalmassághoz képest hadiállapotra nem is lenne értelme további kizáró okokat nevesíteni.

Az időleges honvédelmi munkakötelezettség ezzel szemben a napi tevékenység időszakán kívül megjelenő közérdekű tevékenységre kötelezés, amely fogalmilag csak a szabadidő rovására érvényesülhet a napi rendes munkaidőn túl. A 44. § (2) bekezdése szerinti mentességek erre is figyelemmel értékelik a munkaképtelenséget és 65 év feletti életkort, a várandósságot, a gyermek ellátását hároméves koráig, a közös háztartásban élő, ápolásra/gondozásra szoruló közeli hozzátartozó egyedüli ápolását, illetve kiskorú gyermek egyedüli eltartását, valamint törvényi vélelemként a papi hivatások gyakorlását, valamint a közérdekű mentesítést.

Záró gondolatként ismételten utalni kell arra, hogy a honvédelmi munkakötelezettség bevezetése hadiállapot esetében sem feltétlen szükségszerűség, így azt nagy valószínűséggel a Vbö. 6. §-ában azt megelőzően szereplő személyes kötelezettségek alkalmazása megelőzi. Abban az esetben azonban, ha a polgári védelmi kötelezettséghez olyan mentességi ok társul a Vbö. szabályai szerint, amely a honvédelmi munkakötelezettség szempontjából nem beazonosított, végső soron utóbbi aktiválására az időleges kötelezettség vonatkozásában felmerülhet a későbbi elfogadásra előirányzott szabályozások eltérő rendelkezése hiányában.

4. Összegzés

A Vbö. II. fejezete – túllépve a korábbi honvédelmi törvények, és az azokból alkotmányos szintre emelt Alaptörvény XXXI. cikk szabályozási elvein – az Alaptörvény által biztosított mozgástérben újraértékelte a védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszerét, az egyes kötelezettségek alkalmazhatóságának összehangolására törekedve.

Tekintettel arra, hogy a különleges jogrendi alapjog-korlátozások szabályozása szintén a Vbö. sarkalatos szabályozási részeleme, végső soron a kötelezettségek és jogkorlátozások egységes szemléletű szabályozása valósulhatott meg, az Alaptörvény szabályozási megoldásaira tekintettel, annak végrehajthatósága érdekében. Lényegileg megszűnt tehát a kötelezettségek korábbi szabályozási kettőssége, amely a katasztrófavédelmi és a korábbi honvédelmi törvényben jelent meg.

Mindez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kötelezettségrendszer egységesítésének körében ne lehetne további célokat kitűzni, mint például a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség kétfajta elrendelési intézményrendszerének közelítése. A két igazgatási alrendszer elválasztottságának fenntartása abban az esetben indokolt, ha azok redundáns rendszerként alkalmassá tehetők egymás kiváltására is. Ennek hiányában az eltérő adatbázisok hordozzák a kettős igénybevételi igény összeütközésének veszélyét.

Irodalom és forrásjegyzék

BERKI Imre: A magyar polgári védelem történeti áttekintése; in Rendvédelem-történeti Füzetek 24. (2014), 15-24. o. RTF_35-36-37-38_0410_BERKI.pdf (mtak.hu)

CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? Iustum Aequum Salutare 2017/4. https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf 16.

ECHR Factsheet – Conscientious objection https://www.echr.coe.int/documents/fs_conscientious_objection_eng.pdf 7. és az EJEB 2. Tanácsa 2022. június 7-i, 51914/19. számú ítéletét a Teliatnikov v. Lithuania ügyben. https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-217607%22]}

KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályrendszer reformja; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2022/3. 65-90. https://epa.hu/02500/02511/00022/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2022_3.pdf

KOZÁK Attila – HORNYACSEK Júlia: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében; in Bolyai Szemle (2012); 157-184. o.;

TILL Szabolcs: Asterix és az európai munkaidő-szervezés; Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2020/1. https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_159-213.pdf 161-164.

Magyarország Alaptörvénye

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

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

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

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

3214/2023. (V. 5.) AB végzés

3528/2021. (XII. 22.) AB határozat

50/2001. (XI. 29.) AB határozat

46/1994. (X. 21.) AB határozat

Miniszteri indokoklás a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényhez, Indokolások Tára 83. szám, a Magyar Közlöny melléklete 2021. július 1.

V.

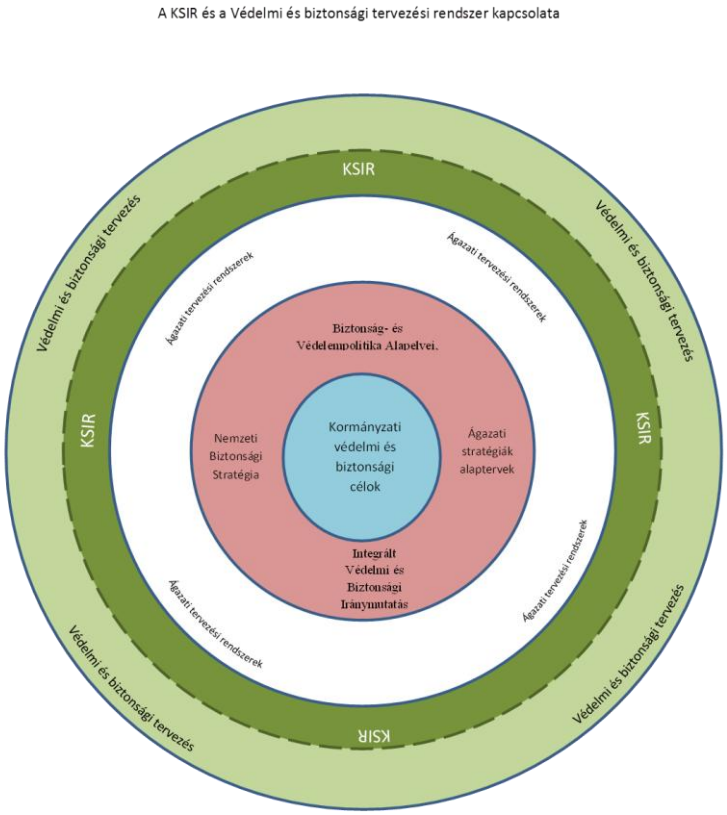
A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete

1. Bevezetés - a kormányzati szinten irányított tervezés alapjai

A feladat és költségtervezés legfontosabb szabályait a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szabályozza. Valamennyi tárcának e szerint a szabályzó szerint kell végeznie a kapcsolódó tervezési feladatokat, valamint a meghatározott kötelező dokumentumok előállítását.

Mivel a tárcáknál készülő terveket egy pontosan kialakított dokumentum hierarchiába és információalapra tervezték helyezni, ezért a rendelet meghatározott néhány kötelező elemet, amelyek alapul szolgáltak az egységesített tervezési rendszer működéséhez.

A kormányzati stratégiai irányítás rendszert (KSIR) valamennyi tervezési feladatban alkalmazni szükséges, amely mellett a védelmi és biztonsági tervezés rendszere[1] és az annak részletszabályait meghatározó a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a KSIR rendszer irányelveit is integráltan kezeli.



1. ábra: A kormányzati stratégiai irányítás rendszere (KSIR) és a védelmi és biztonsági tervezés kapcsolata (szerkesztette a szerző)

[1] Vbö. III. fejezet

2. A NATO tervezés és a reziliencia kapcsolata a védelmi biztonsági tervezés rendszerével

A Szövetségi tagságból adódó (védelmi tervezési, és NATO műveletekben történő részvételből származó) kötelezettségek[2] olyan feladatokat rónak a hazai képességfejlesztési folyamatra, amelyek jelentős mértékben determinálhatják mind a források egy részét, mind képességfejlesztés kvalitatív és kvantitatív mutatóit, valamint a fejlesztési folyamatok ütemét. Pontosabb értelmezés szerint, a források egy részének determinációja jelenti az olyan képességekre allokált forrásokat, amelyek kifejezetten a NATO-nak felajánlott erők speciális (szövetségi erőkkel kompatibilis) katonai képességeinek fejlesztésére, vagy adott műveletben történő részvételre, műveletben tartásra kerülnek felhasználásra, továbbá a civil szférát is érintő képességfejlesztési ajánlásokat is tartalmaznak. Ezen forrásszükségletek általában olyan mértékűek, melyeket külön tervezéssel szükségszerű számvetni, valamint úgy célszerű illeszteni a védelmi tervekbe, hogy lehetőleg mindig elérhetőek legyenek és az általuk megvalósítandó képességek illeszkedjenek az ország védelmi terveiben meghatározott rendszerekhez.

A tervezést befolyásoló hatások (képességkövetelmények) jelentik mind azon képességek kialakítását, fenntartását, amelyek a NATO védelmi tervezési rendszerében (NDPP) kerülnek kialakításra, ország-specifikusan allokálásra és a NATO kötelékében végrehajtott műveletekben való egységes követelményrendszerbe foglalt együttműködési feltételeket biztosítják.[3] Gyakorlatban ez úgy realizálódik, hogy a NATO a tervezési rendszerében megállapítja az adott ország műveletekhez való mennyiségi hozzájárulási kötelezettségét és meghatározza mindazon képesség követelményeket, amelyek a kvalitatív képességeket jellemzik. Mindezeken túl az NDPP megszabja a kért képességek strukturális feltételeit és követelményeit is az optimális alkalmazhatóság érdekében. Ebben nincs különbség a Szövetség által javasolt, vagy kért civil képességek terén sem, mert hasonló mutatókkal jellemzik, mint a katonai képességeket, eltérés csak alkalmazási környezetben, vagy a művelet-intenzitásban jelenhet meg.

Szükséges számolni a NATO részére biztosítandó képességek időbeni követelményével és tervidőszaki ütemezésével is, hiszen a Szövetség szigorú feltételeket szab a tagországok számára a teljes műveleti képesség és az alkalmazhatóság kezdő időpontjának elérésében. A képességek fejlesztésének tervezését, tervezett ütemének betartását, végrehajtását, valamint képesség alkalmazhatóságát a Szövetség folyamatosan ellenőrzi, és arról jelentést tesz az Észak-atlanti Tanács részére.

Mindezeket figyelembe véve a fontos számba venni a NATO védelmi tervezési rendszerében zajló folyamatokat és abban generált követelményeket és ezzel a védelmi és biztonsági tervezési rendszerben folytatott tervezési tevékenységre gyakorolt már a korábbiakban más rendszer üzemeltetésénél tapasztalt, vagy várható hatásait. Fontos kiemelni, hogy a Szövetség nem csak kifejezetten katonai képességekre fókuszál, a tervezési rendszerében nagy számban fellelhetők a nem katonai képességekkel kapcsolatos követelmények is.

---

[2] 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

[3] PO(2009)0042 'Outline Model for a NATO Defence Planning Process', 02 Apr 2009 NATO dokumentum

A NATO tervezési rendszerében generált követelményeket szükségszerű a nemzeti képességek kapcsán is megjeleníteni, azokat javasolt mind a civil, mind a katonai képesség tervezés adott lépéseibe integrálni. Ez a folyamat nem csak azért fontos, mert a sikeres feladatellátáshoz nélkülözhetetlen képességszükségleteket szolgáltat, hanem a követelményrendszer egy megalapozott nemzetközi személyzet által kidolgozott, műveleti tapasztalatokon nyugvó információ csomagon alapszik, melyek alá vannak támasztva részletes szabályzókkal, technikai utasításokkal, szabványokkal, ezzel is segítve a tervezést végrehajtók munkáját. Az NDPP által szolgáltatott adatok alapján pontosan megállapítható, hogy mikor szükséges beavatkozni és adatokkal táplálni a nemzeti tervezési rendszert és hogyan célszerű alakítani a haderőt, továbbá hogyan szükséges meghatározni a haderőképet (mint elérendő célt) a tervidőszak végére. NATO tagságunk révén felelősek vagyunk a műveletekben együttműködő, együtt harcoló szövetségeseinkért is, amelynek egyik kulcsa az azonos követelmények szerint felszerelt, kiképzett, szervezett résztvevő erők biztosítása. Természetesen ez akkor működik optimálisan, ha a velünk együttműködő szövetséges nemzetek is így azonosítják a Szövetségi tagság fogalmát, valamint az abból származó kötelezettségeket, elvárásokat. Más részről megjegyzendő, ha egy adott ország nem teljesíti a NATO által kért kvalitatív képességeket, akkor azt más nemzetnek kell pótolni (ami feszültségeket szülhet), valamint, ha nem teljesíti az adott ország a kvantitatív képességkövetelményeket (pl.: felszerelés, kiképzettség), akkor csak korlátozott műveletekre lesz alkalmas, esetleg műveletek végrehajtását csak limitált feltételekkel tudja teljesíteni. Mindamellett azt sem szabad elfelejteni, hogy a Szövetség haderő fejlesztési célkitűzései megfelelő tervezéssel és politikai szintű érdekérvényesítéssel minden esetben összhangba hozhatóak a nemzeti érdekeinkkel, az így generált képességek a hazai védelmi képességek fejlesztéseként is rendelkezésre állnak.

2. ábra: Az NATO védelmi tervezési eljárás (NDPP) és a Védelmi és biztonsági tervezési rendszer kapcsolata (szerkesztette: a szerző)

A tervező rendszer kialakításakor kiemelt jelentőséggel bír a reziliencia kérdésköre, amelyet kötetünk önálló fejezetében részletesen tárgyalunk. A tervezés oldaláról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy úgy célszerű meghatározni a reziliencia erősítése érdekében elvégzendő hazai feladatokat és célkitűzéseket, hogy képes legyen lekövetni a Szövetség által támasztott

követelményrendszert is, a szövetségi elvárások által generált képességkövetelményeket célszerű egyben kezelni a nemzeti célokat szolgáló képességek kialakításával. Itt nem csak a kifejezetten katonai képességek fejlesztéseit szükségszerű figyelembe venni, hanem a civil, illetve civil-katonai közös képességek fejlesztésével együtt járó célok meghatározása is szükségszerű. Mindezeken felül a Szövetség által javasolt civil képességek nemzeti képességrendszerbe történő beágyazásával elősegíthető a már meglévő rendszerek tovább fejlesztésére, vagy új rendszerek kialakítására fordított tervezési idő és forrásigény lecsökkentése.

Ezek alapján javasolt a tervdokumentumok kidolgozása során nemzeti szintű célok és eljárások mentén, külön fejezetben kezelni az ide vonatkozó fejlesztési, fenntartási és koordinatív funkciók, feladatok megjelenítését, követelményeit. A tervdokumentumok (a tervrendszer) mind a négy szintjén javasolt e képességek kialakítására vonatkozó információk becsatornázása, azok kapcsolati pontjainak megjelenítése.

3. A védelmi és biztonsági tervezés alapjai

A tervezési alapokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) olyan megközelítéssel határozza meg, amely elősegíti egy több szintű tervezés bevezetését, végrehajtását és a szükséges információk áramoltatását, azok egymásra való hatásának feldolgozásával, tervdokumentumba építésével. Ezen szintek magukban foglalják a legmagasabb szintű alapelveket tartalmazó dokumentumokat, valamint a közvetlen végrehajtásra irányuló terv dokumentumokat, egyfajta struktúrába foglalva őket. Mindezeket megtestesítve a törvény kimondja, hogy: „*Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet*.”.[4]

Rendeltetése szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer a törvény szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása érdekében kialakított rendszer.

A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben

- központilag meghatározott szempontrendszer szerint,
- ágazatilag elkülönülten,
- kormányzati szinten összehangolt módon (lehetőleg egy koordináló szerv útján, azonos irányelvek szerint történő tervezéssel),
- a költségvetési források tervezésére is kiterjedően

kerülnek kialakításra stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumok.[5]

A központilag meghatározott szempontrendszer alatt értjük mindazon a kormány által meghatározott irányelveket, iránymutatásokat, elveket stb., illetve egyéb a védelmi és biztonsági

[4] Vbö. 20. § (1) bekezdés
[5] Hvt. 10. § (3) bekezdés c) pont, Vbö. 50. § c) pont

tevékenységhez kapcsolódó intézkedéseket, amelyek célkitűzései mentén biztosítható Magyarország és az állampolgárok védelme egy bekövetkező védelmi és biztonsági esemény kapcsán.

Az ágazatilag elkülönültség lefedi azokat a speciális, az ágazati védelmi és biztonsági tevékenységgel összefüggő feladatokat, folyamatokat, amelyek elősegítik a kormányzat által meghatározott célok elérését a kijelölt tempóban és ütemezés szerint, együttműködve a többi ágazattal.

A kormányzati szinten összehangolt feladatok biztosítják mindazon követelményeknek való megfelelést, amelyek az ágazatokat más-más módon és mélységben érinthetik, de ugyanazon célok érdekében, ugyanazon folyamat részeként kerülnek végrehajtásra a résztvevők együttműködésében.

A költségvetési források tervezése kapcsán kiemelendő, hogy valamennyi ágazatnak a saját költségvetése terhére kell terveznie tágabb értelemben a védelmi és biztonsági feladatkörével, szűkebb értelmezésben pedig a honvédelemmel kapcsolatos feladatait, a honvédelmi költségvetés ezeket a forrásigényeket nem hivatott kielégíteni.

A törvény szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során valamennyi érintett állami szerv köteles elvégezni az alábbi feladatokat:

- elő kell készíteni a Kormány által a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása kapcsán meghatározott követelményeknek megfelelő védelmi és biztonsági stratégiákat, amelyek támogatják a védelmi és biztonsági feladatok egységes, koordinált végrehajtását;
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek közti információk hatékony megosztását kiemelten kell kezelni annak érdekében, hogy minden tervezésben résztvevő szervezet azonos ütemben, egymástól függetlenül, de mégis a szükséges adatok kölcsönös biztosításával koordináltan és együttműködve végezze tervezési feladatait, a nemzetbiztonsági érdekek elsődlegessége mellett;
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő szervek, szervezetek lehető legszélesebb körű együttműködésének előmozdítását a tervezés folyamatában szem előtt kell tartani annak érdekében, hogy az alapinformációk, illetve tervezési inputok azonos forrása és tartalma azonos legyen a tervezési feladatban, az egyes kihívások, fenyegetések, lehetséges válságok átfogó megközelítés szerinti elemzését erre figyelemmel kell megvalósítani;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok kihívásokkal, fenyegetésekkel, válságövezetekkel és kapcsolódó ellenérdekelt vagy veszélyes törekvésekkel kapcsolatos előrejelzéseit és jelentéseit megfelelően be kell csatornázni a folyamatba, figyelemmel arra, hogy a tervezési inputokat ezek alapvetően befolyásolják;
- valamennyi tervezési folyamat a már bekövetkezett események tapasztalatainak feldolgozásával, értékelésével, tervezésbe történő beépítésével indul, ezek figyelmen kívül hagyása téves, korábban már elkövetett hibákhoz, végrehajtási problémákhoz vezethet, ezért ezen információkat kiemelten kell kezelni. Mindehhez célszerű hozzáigazítani a már korábban elkezdett, futó feladatokat, fejlesztéseket, amelyek már – a korábban értékelt biztonsági és egyéb környezet kihívásai alapján – forrásokkal alátámasztva megkezdődtek;

- a szövetségi tagság révén az ország olyan kötelezettségeket teljesít, amelyek nemzetközi kooperációt, koordinációt feltételeznek, ezek eredményeként a NATO, az EU és más védelmi és biztonsági célú nemzetközi együttműködések tervezési gyakorlatában kialakult és eredményesen működő megoldások hazai rendszerbe és folyamatokba való átültetését szükséges elvégezni;
- a külföldi védelmi és biztonsági megoldások és újítások, valamint az ezekhez kapcsolódó szakmai és tudományos kutatások és azok eredményeinek, valamint a védelmi és biztonsági kihívást előidézni képes tudományos eredmények és technológiai újítások figyelemmel kísérése olyan tudományos és a jövőbeni megoldási lehetőségek figyelembevételét segíti elő, amelyek támogathatják a fejlesztések, eljárások, megoldások fő vonalainak kialakítását, leegyszerűsítését. Az ezekből származó eredményeket fel kell használni a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény a tervezés rendszerének irányítását a Kormány jogkörébe utalja, ezzel biztosítja a kormányzati szinten és az alatt készülő tervek koherenciáját és az azonos célok elérését meghatározó fő irányvonalak mentén történő tervezési feladatok ellátását.

A törvény négy különböző szinten állapítja meg a védelmi és biztonsági tervezés rendszerének főbb dokumentumait, amelyek egymástól elkülönülve, mégis egymás információs igényét és alapvetéseit kielégítve szoros kapcsolatban készülnek. Ez adja azt a biztos hátteret, amely hozzájárul a tervezés akkurátus végrehajtásához, a folyamat átláthatóságához, könnyebb megérthetőségéhez és a tervek átjárhatóságához.

A törvény 3+n kötelező védelmi és biztonsági tervet határoz meg, amelyeket kormányzati-, illetve tárca szinten kell elkészíteni, az alábbiak szerint:

a) A biztonság- és védelempolitika alapelvei

A biztonság- és védelempolitika alapelvei tervdokumentum a Kormány által előkészített, az Országgyűlés által meghatározott és elfogadott, hosszútávra vonatkozó, elvi szintű, nyilvános védelmi és biztonsági tervdokumentum. A terv az helyzetének és fenyegetettségének értékelése alapján, a védelmi és biztonsági képességek és az ezzel összefüggésben tervezett fejlesztések alapulvételével, az ország geostratégiai lehetőségeire figyelemmel iránymutatást tartalmaz a Kormány számára is, hogy az irányítása alá tartozó szervek irányítási, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervekkel, szervezetekkel való együttműködési keretben milyen fő elvek, irányok és célok szerint tervezze és hajtsa végre az ország védelmi és biztonsági felkészítését, illetve képességeinek fejlesztését, fenntartását és működtetését.

A biztonság- és védelempolitika alapelvei megalkotására a Kormány tesz javaslatot az Országgyűlés részére, amelyben

- megfogalmazza az ország és a nemzet biztonsági helyzetértékelése alapján elérendő, a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos nemzeti tervezési célokat,
- a tervezett időtávon belül azonosítja a Magyarországot érintő külső hatásokat és kockázatokat, a belső kihívásokat és a fejlődés lehetséges irányait,

- rögzíti a védelmi és biztonsági felkészítés tervezésének stratégiai kereteit,
- meghatározza a tervezésben résztvevő szervek, szervezetek együttműködésének alapelveit,
- számba veszi és értékeli a végrehajtás folyamatában lévő fejlesztési feladatokat, illetve a kihívások alapján azonosítja a védelmi és biztonsági célok eléréséhez szükséges további fejlesztések irányait, valamint
- meghatározza a meglévő és elérendő képességek fenntartásával és működtetésével kapcsolatos ágazatokon átnyúló alapelveket.

Speciális tervezés-folyamati mozzanatként a biztonság- és védelempolitika alapelveinek tartalmára vonatkozó kormányjavaslatot az előkészítés során nyilvános véleményezésre kell bocsátani.

A Vbö. a biztonság- és védelempolitika alapelveinek előkészítését a külgazdasági és külügyminiszter hatáskörébe utalja és meghatározza annak szükség szerinti, de legalább négy éves periódusban történő felülvizsgálatát.

A biztonság- és védelempolitika alapelvei dokumentum valamennyi a védelmi és biztonsági tervezés rendszerében készülő tervezési dokumentum alapja, egy olyan stratégiai célokat is magában foglaló tervdokumentum, amely fő irányokat és kiinduló információkat tartalmaz, az alacsonyabb rendű, „származtatott" védelmi és biztonsági tervek céljainak meghatározásához, a tervek összeállításához.

A dokumentum kidolgozása (lépései) és struktúrájának kialakítása egy változatban az alábbiak szerint javasolt:

- az előző időszakban kidolgozott dokumentum végrehajtásának értékelése, az új dokumentum szükségességének bemutatása;
- a dokumentum kidolgozása körülményeinek, követelményeinek politikai keretbe foglalása;
- általános helyzetértékelés, amely kiterjed az ország és a nemzet részére elérendő, a biztonságot garantáló tágabb értelmezésű tervezési célterületek meghatározására;
- a Magyarországot érintő külső és belső kihívások és várható hatások hosszú távra vonatkozó beazonosítása és ezek mentén a lehetséges, fejlődést garantáló irányok meghatározása, amelyek kijelölésével elősegíti az ország és a nemzet védelmi és biztonsági fejlődését az adott értékrend mentén;
- mindazon stratégiai célterületek behatárolása, amelyek keretein belül meg kell tervezni a védelmi és biztonsági felkészítés feladatrendszerét;
- keretek, alapelvek és kapcsolódási pontok behatárolása, amelyek alapkövet jelentenek a tervezésben résztvevő szervek, szervezetek koordinált működésének megtervezésében;
- a fejlesztési területek beazonosítása, amelyek elengedhetetlenek az ország védelmi és biztonsági céljainak eléréséhez;
- a fejlesztési képességterületek fenntartását, működetését szolgáló elvek meghatározása,
- az ország védelmi és biztonsági rendszere erősségeinek beazonosítása és feladatszabás a származtatott tervek kidolgozására.

b) A nemzeti biztonsági stratégia

A nemzeti biztonsági stratégia a korábbi gyakorlatban is alkalmazott stratégiai tervdokumentum volt, amelyet azonban nehezen lehetett illeszteni az ország védelmét és biztonságát szavatoló tervezési és végrehajtási rendszerbe. A fő problémát a komplex védelmi és biztonsági tervezési rendszer hiánya okozta, amely hiányosságot a Vbö. szüntetett meg.

Ennek eredményeként a nemzeti biztonsági stratégia a biztonság- és védelempolitika alapelveinek megfelelően a Kormány határozatával kiadott, nyilvános tervezési dokumentum, amely hosszú távra fogalmazza meg

- az ország biztonsági helyzetének általános értékelését;
- a védelmi és biztonsági képességek által védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó kihívásokat, fenyegetéseket, potenciális válságokat;
- a vonatkozó főbb fejlesztési irányokat, valamint
- a meghatározott cselekvési irányokat.

A nemzeti biztonsági stratégia kidolgozásáról a Kormány dönt, a külgazdasági és külügyminiszter készíti elő és négyévente – vagy a biztonsági helyzetben beállt változások okán –, illetve a biztonság- és védelempolitika alapelvei tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A dokumentum részletes tartalmát tekintve értékeli és meghatározza

- Magyarország alapvető adottságait;
- Magyarország biztonsági érdekeit;
- Magyarország biztonsági környezetét, általános biztonsági helyzetét;
- a védelemmel és biztonsággal összefüggő stratégiai célokat;
- a védelmi és biztonsági képességek fejlesztésével megcélzott védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó biztonsági kihívásokat, kockázatokat fenyegetéseket, potenciális válságok jellemzőit;
- Magyarország védelmét és biztonságát elősegítő főbb fejlesztési irányokat, valamint
- mindazon kapcsolódó cselekvési irányt, feladatot és eszközt, amelyek szavatolják Magyarország védelmét és biztonságát.

c) Az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás

Az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás a biztonság - és védelempolitika alapelvei, valamint a nemzeti biztonsági stratégia alapján kerül kidolgozásra figyelemmel a nemzetbiztonsági érdekek és minősített adatok védelmének elsőbbségére. Az iránymutatás hosszú távra vonatkozó védelmi és biztonsági tervdokumentum, amelyben a Kormány meghatározza:

- mindazon képességfejlesztési célkitűzést, amelyeket Magyarország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítése érdekében el kell érni a tervidőszakban;
- Magyarország védelmének megerősítését és biztonságának fenntartását támogató mindazon beavatkozási irányt, kockázatot és a végrehajtáshoz elengedhetetlen eszközt, amelyeket figyelembe kell venni az ágazati védelmi és biztonsági tervezésnél;

- Magyarország védelmi és biztonsági céljai eléréséhez szükséges feladatok végrehajtási fázisában együttműködő szerveket, szervezeteket, valamint azok feladat végrehajtásához szükséges koordináció kapcsán felmerülő illeszkedési pontokat, valamint
- azon ágazatokhoz kapcsolódó feladatokat, amelyek végrehajtásával az ország eléri a védelem és biztonság megerősítése terén tervezett célkitűzéseket.

A tervdokumentum kidolgozásában kiemelt szerepet kap védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal, amelynek vezetője felelős a kidolgozásért, a tervezési tevékenység összkormányzati összehangolásáért. Az integrált védelmi és biztonsági iránymutatást a hatályba lépését követő második évben, illetve a nemzeti biztonsági stratégia módosítását követően felül kell vizsgálni.

d) Az ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek.

A tervrendszer negyedik szintjén helyezkednek el azok az alacsonyabb szintű stratégiák és tervdokumentumok, amelyek közvetlenül az adott szakág szakmai stratégiáit, célkitűzéseit, feladatait és hozzárendelt forrásokat tartalmazzák. Az itt kezelt tervek, folyamatok ágazat specifikusak, azonban összeállításuk során, a tervezés folyamatában nem térhetnek el a Kormány által kiadott magasabb szintű tervdokumentumoktól, az azokban megfogalmazott céloktól. Minden a védelmi és biztonsági feladatrendszert felölelő ágazati feladatot a magasabb rendű tervekben meghatározottak mentén a többi ágazat feladatainak figyelembevételével, azokkal együttműködésben kell megtervezni, illetve a végrehajtás szintjég biztosítani annak megvalósíthatóságát. A megvalósításhoz szükséges elemeket – úgy, mint például erőforrásokat, körülményeket, célszerűen alkalmazott eszközöket – a tervezés során figyelembe kell venni, továbbá a tervben meg kell jeleníteni.

A fő szabály szerint két típusú védelmi és biztonsági tárcaspecifikus terv elkészítése kötelező a meghatározott szervezetek számára, amelyek kidolgozását az adott területért felelős miniszter rendeli el, hagyja jóvá, és felel annak megvalósíthatóságáért, módosításáért, felülvizsgálatáért.

A Védelmi és Biztonsági Alapterv tartalmazza:

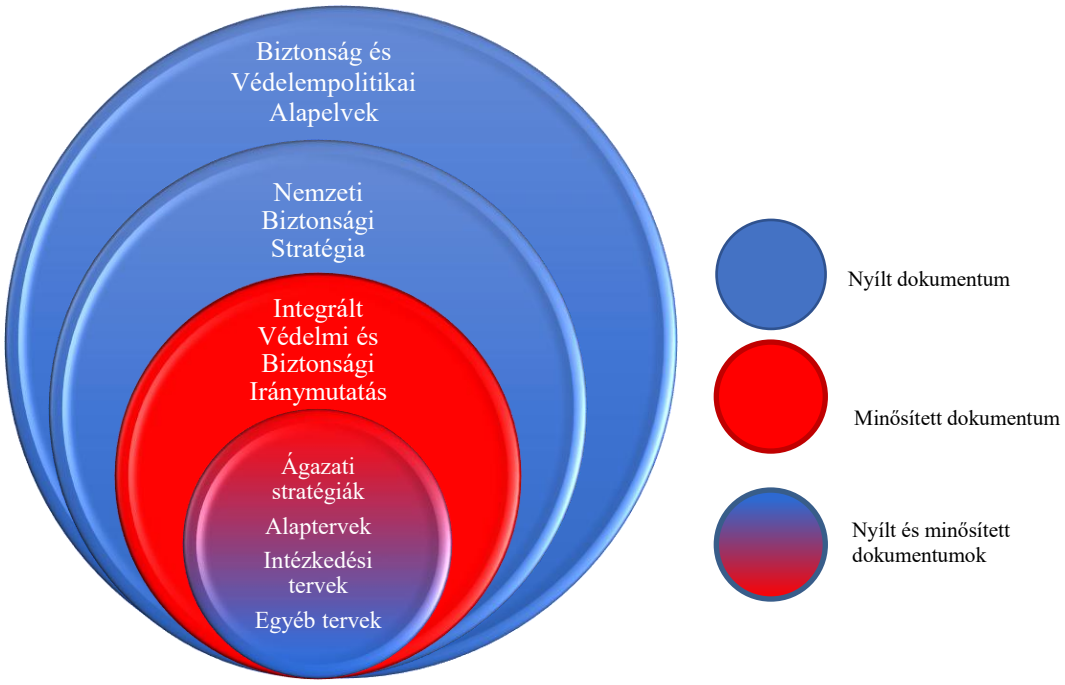
- a szervezetre vonatkozó védelmi és biztonsági tevékenységgel kapcsolatos fejlesztési, működési és fenntartási, együttműködéssel kapcsolatos célokat és az ezek alapján elvégzendő feladatokat;
- a szervezet irányítása alá tartozó szervek védelmi és biztonsági célkitűzéseit;
- a védelmi és biztonsági tevékenységekhez tervezett erőforrások elosztását;
- a forrásszükségletek pontos meghatározását és felhasználásának ütemezését;
- a teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeket;
- a feladatok megvalósítására megállapított határidőket és felelősöket, valamint
- a nyomon követés szervezeti feladatait.

A Védelmi és Biztonsági Alaptervet két évenként, vagy az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv tartalmazza:

- a szervezet védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggő riasztási és értesítési tervét;
- a szervezet különleges jogrend időszaki sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a szervezet összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követő sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a veszély elhárítási tervet;
- a honvédelmi intézkedési tervet.

A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiáját a következő ábra szemlélteti.



3. ábra: A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiája

4. A védelmi és biztonsági tervezésre és a tervdokumentumok készítésére vonatkozó alapelvek

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata kialakításánál figyelembe kell venni a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kereteit. Ez a rendelet megadja mindazon követelményeket, amelyek mentén egy célokkal ellátott, irányított, behatárolt, átlátható, kontrollálható eredmény centrikus, valamint forrásokat is számba vevő folyamatot lehet kialakítani és működtetni.

A tervezést úgy kell elvégezni és olyan tervdokumentumokat kell előállítani, hogy azok végrehajtásával megvalósuljon a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése, illetve a tervek biztosítsák a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos kormányzati intézkedésekkel való összhangot.

A tervezés folyamatosságát és a tervkészletek naprakészen tartását a nyomon követés, valamint a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat aktusaival célszerű biztosítani. Ezek iniciálása történhet időintervallum meghatározásával, továbbá hozzárendelhető a biztonsági környezet változásai által generált eseményekhez, vagy azok lekövetéséhez.

A kormányzati elveknek megfelelően a tervdokumentumokat úgy szükséges kidolgozni, hogy azok tartalma biztosítsa az összhangot a tervrendszerben készülő egyéb tervekkel, továbbá a tervekben foglalt célok, feladatok megvalósításának illeszkedniük kell az összkormányzati célkitűzésekhez.

A tervezést egyszerű és átlátható folyamatok mentén kell végezni, valamint a tervdokumentumok kidolgozásánál mindig figyelemmel kell lenni a minősített adatoknak védelmére is olyan módon, hogy emellett a monitoring és ellenőrzési feladatok egyszerűen elvégezhetőek, valamint beavatkozási pontok könnyen azonosíthatóak legyenek.

A tervezés tartalmára vonatkozó kritériumokat úgy kell meghatározni, hogy azok teljes mértékben szolgálják azon a védelmi és biztonsági eseményre történő felkészülésre annak megelőzésére, kezelésére irányuló célokat, amelyek elősegítik az ország biztonságának szavatolását és az állampolgárok védelmét. Ezek mentén a tervekben megjelenített feladatoknak társadalmi- és gazdasági szempontból fenntarthatóak, reálisan megvalósíthatónak kell lenniük, meg kell felelniük az összkormányzati célkitűzéseknek és összhangban kell lenniük a szakterületi tervezés egyéb dokumentumaival.

5. A védelmi biztonsági tervezés folyamata és módszere

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata egymásra épülő, egymást támogató és adatokkal ellátó folyamatok és tevékenységek összessége, amely a Vbö-re figyelemmel leköveti a védelmi és biztonsági dokumentumok hierarchiáját (alapelv-stratégia-iránymutatás-ágazati tervek), ezzel megalapozva egy négy fő tervezési fázisból álló folyamatot. A négy tervezési fázis négyszintű tervezést és eltérő információmélységet is jelent egyben.

A védelmi és biztonsági tervezés kormányzati szintű egységét úgy célszerű biztosítani, hogy a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállításért felelősnek a kidolgozás során be kell vonnia az érintett állami és más, nem kormányzati irányítás alá tartozó szervet a folyamatba és az adatmegosztásba/felhasználásba. Ezzel előáll az a központilag vezérelt, egymáshoz kapcsolódó tervezési folyamat és tervdokumentum rendszer, amely megfelelő alapot biztosít az ország védelmi és biztonsági feladatainak megszervezéséhez és esetleges végrehajtásához.

A végleges tervek koherenciája és adekvát tartalmának elősegítése érdekében szükségszerű a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállítása folyamatában a különböző állapotokban lévő tervezetek véleményezése, amelyekre – a terv szintjének és tartalmának megfelelően – a

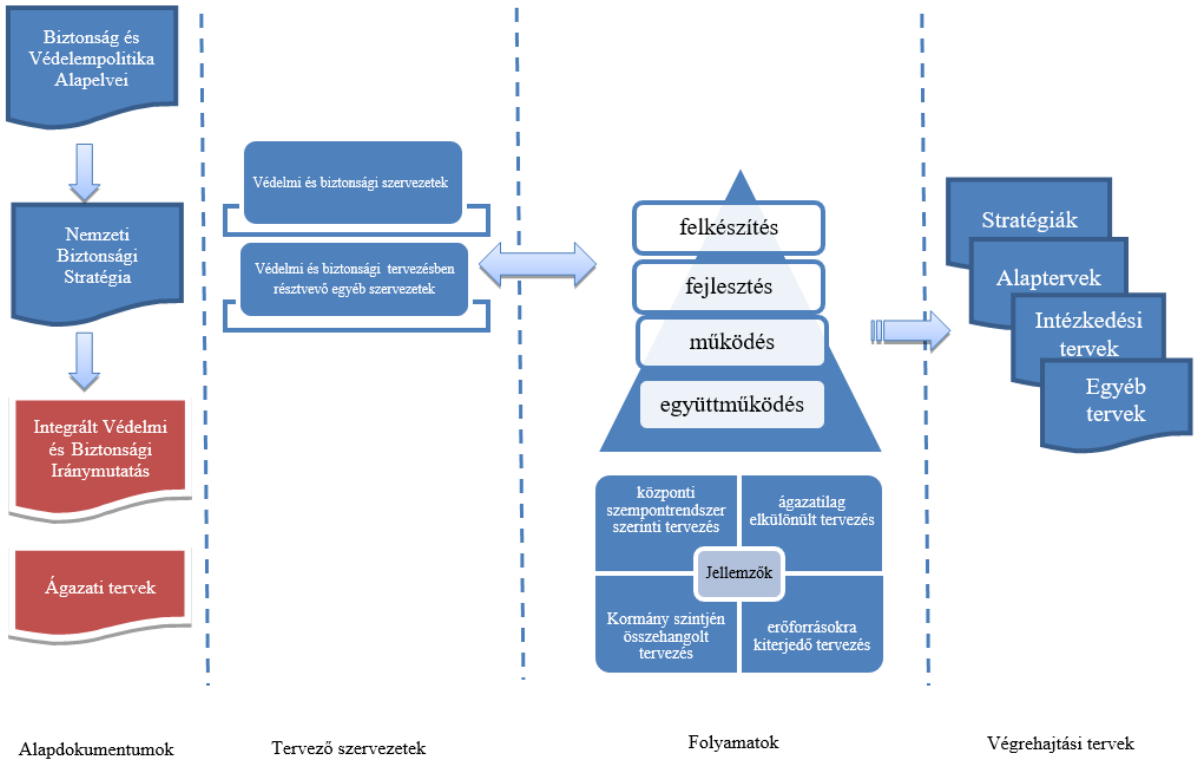
folyamatban legalább 30 napot, míg a terv végső tervezetének véleményezésére legalább 15 napot kell biztosítani, szükség szerint a résztvevők adott köre számára.

A védelmi és biztonsági tervezés résztvevőit úgy célszerű meghatározni, hogy azok felöleljék a védelmi és biztonsági tevékenységek teljes spektrumát és szükségszerűen kiterjedjenek az állami és nem állami szervekre, szervezetekre is. E tervező csoport kijelölésénél szem előtt kell tartani mindazon jogszabályokat, amelyek direkt, vagy indirekt módon kapcsolódnak a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátásához, annak támogatásához, vagy egyéb szereplőként történő megjelenéséhez, azonban a fő irányadó jogszabályként a Vbö.-t kell tekinteni.

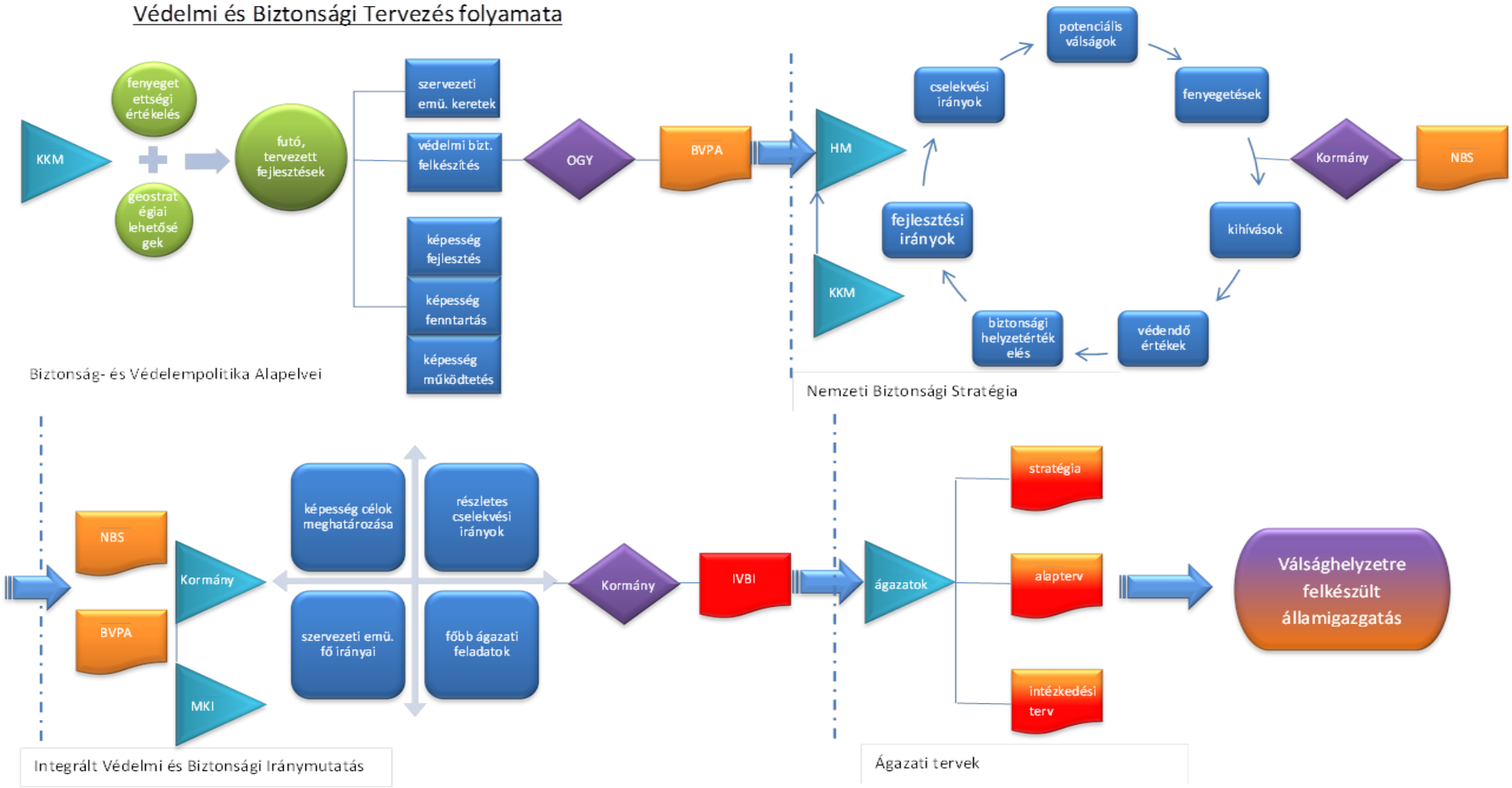
Ezt figyelembe véve a tervezésben résztvevők (végrehajtók és résztvevők tekintetében egyaránt) köre jellemzően az alábbiak szerint alakul:

1. a kormányzati igazgatási szervek,
2. a Magyar Honvédség,
3. a rendvédelmi szervek,
4. a nemzetbiztonsági szolgálatok,
5. az Országgyűlési Őrség,
6. a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek,
7. a bírósági és az ügyészi szervezet,
8. az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek,
9. az oktatási, kulturális, tudományos intézmények,
10. a nemzeti hírügynökség, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap,
11. a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei,
12. a Magyar Nemzeti Bank,
13. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
14. a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
15. a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek,
16. a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemeltetői,
17. minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

A tényleges tervezés elvi áttekintését és összefüggéseit szemléltetik az alábbi ábrák.



4. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés elvi vázlata (forrás: saját)



5. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés folyamata (forrás: saját)

A tervezési ciklus fontos eleme a nyomon követés és az értékelés. A védelmi és biztonsági tervdokumentum végrehajtási fázisában a kitűzött célok elérése érdekében gondoskodni kell a terv nyomon követéséről, a tervezett feladatok megvalósulása eredményeinek elemzéséről, részelemzéséről, értékeléséről és a rendszeres felülvizsgálatáról.

A nyomon követés és értékelés céljaként meg kell határozni azon feladatokat, amelyek végrehajtásával biztosítjuk a védelmi és biztonsági tervezés folyamatainak összehangolását, a tervek és a végrehajtás eredményeinek összehasonlítását, a tapasztalatok megfelelő szinten történő feldolgozását, a következtetések levonását, az eredmények folyamatba való becsatornázását és ezzel együtt a felmerült problémák kiküszöbölését. A megvalósulás értékelése és a tervdokumentum szükség szerinti felülvizsgálata, vagy annak újra tervezése (vagy az erre irányuló javaslat megfogalmazása) a védelmi és biztonsági tervdokumentum kidolgozásáért felelős feladata.

A nyomon követés és értékelés főbb megállapításait minden esetben rögzíteni szükséges, annak érdekében, hogy a védelmi és biztonsági tervet jóváhagyó, vagy annak megvalósulásáért felsőszinten felelős szervezet tudomást szerezzen folyamatban tervezett célok elérésének adott idejű helyzetéről, a megtett intézkedésekről a szükséges beavatkozások módjáról, részleteiről. A beszámoltatást vagy beszámoló készítését célszerű adott rendszerességgel megkövetelni, legalább évente (vagy évente többször is) abból a célból, hogy a felsőszintű szervezet minél pontosabb, egzaktabb, megfelelő időben biztosított információkhoz jusson a célok elérése érdekében. Célszerű a rendszerbe vagy a folyamatba bevezetni a soron kívüli beszámoló fogalmát, amely lehetőség kihasználásával a felső szintű, irányító szerv bármikor értesülhet egy adott projekt megvalósulásának körülményeiről, állapotáról, ami alkalmat biztosít az azonnali beavatkozásra. A védelmi és biztonsági terv folyamatának menedzsere – amennyiben a soron kívüli beszámoló, illetve a közbenső vagy utólagos értékelés tartalma azt indokolttá teszi – minden esetben intézkedésre vonatkozó javaslatot tehet a felsőbb szintű, közvetlen irányító szervezete részére.

A védelmi és biztonsági tervezés tervdokumentumainak értékelése megtörténhet

- beszámoló;
- soron kívüli beszámoló;
- közbenső értékelés;
- utólagos értékelés;
- összegzett jelentés formájában.

A tervdokumentum értékelés során összeállított beszámoló célja a különböző védelmi és biztonsági tervdokumentumokban tervezett feladatok, célok, célkitűzések elérésének, megvalósulásának vizsgálata, a fellépő problémák feltárása, kezelése, következmények, kockázatok felmérése, értékelése, a szükséges döntések előkészítése, valamint a kellő mértékű beavatkozások előkészítése, végrehajtása.

A beszámolónak úgy javasolt kidolgozni, hogy az szükség szerint tartalmazza:

- a védelmi és biztonsági tervdokumentumban szereplő, elérni kívánt célok beszámolási időszakra vonatkozó állapotát;

- a tervben rögzítettekhez képest az esetleges elmaradásokat, azok okait, vagy az előrehaladás mértékét;
- a keletkezett következmények és kockázatok felmérését, értékelését, következtetések levonását;
- a javasolt beavatkozási pontokat és annak tartalmát, mértékét; valamint
- az elmaradások és kockázatok kezelésére vonatkozó kiküszöbölési tervet.

Az irányító szervezet folyamatos tájékoztatása érdekében a tervező szervezetek a védelmi és biztonsági tervdokumentum megvalósításának közbenső értékelését évenként többször is végrehajthatják, amelyek eredményéről tájékoztatót készítenek az irányító szervezet, vagy annak vezetője részére.

Amennyiben a tervezési folyamatban, vagy annak megvalósításakor a nyomon követést vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a végrehajtás időszakában a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása már nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására. A védelmi és biztonsági tervdokumentum felülvizsgálatával együtt el kell végezni a módosuló védelmi és biztonsági tervdokumentumhoz kapcsolódó, további védelmi és biztonsági tervdokumentumok felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását.

6. Összegzés

A Vbö. és végrehajtási rendeleteinek hatályba lépése egy olyan többszintű védelmi biztonsági tervezési rendszer megalkotását jelenti, amely a legmagasabb szintű nemzeti tervdokumentumoktól a végrehajtást szolgáló intézkedési tervekig bezárólag, valamennyi kérdésben és valamennyi államszervezeti elem vonatkozásában koordinálttá teszi a védekezésre történő felkészülést rövid-, közép- és hosszabb távon is. A tervrendszer megfelel a kormányzati stratégiai irányítás keretrendszerében meghatározottaknak, amely mellett megfelelő elemeivel illeszthető a NATO védelmi képesség tervezési folyamatába is. A tervezés összetett és számos visszacsatolást, illetve ciklikus felülvizsgálatot biztosító rendszere eredményeképpen a védelmi és biztonsági igazgatás és szervezetrendszer működése költséghatékonyabbá és fenntarthatóbbá válik, egyidejűleg segíti az ország nemzeti ellenállóképességének fokozását és a végrehajtásban érintett szervezetek felkészülését.

Irodalom és forrásjegyzék

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

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

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről

PO(2009)0042 'Outline Model for a NATO Defence Planning Process', 02 Apr 2009 NATO dokumentum

VI.
A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbö. IV. fejezete

1. Bevezetés

A történelem során folyamatosan jelen lévő konfliktusoknak, melyek akár fegyverekkel vagy azok nélkül robbantak ki és zajlottak le, minden esetben két meghatározó tényezője a valamilyen katonai erő és annak mozgatásához, fenntartásához szükséges gazdasági potenciál, melyek összefüggésükben egymás alapjai és céljai. Napjainkban a nemzetgazdaság erőforrásai és teljesítménye határozza meg azt a potenciált, melynek része a védelemgazdaság és az a katonai erő, melyek kapcsolata és kölcsönhatása a fegyveres küzdelmek történészi leírásaiban – más tényezők mellett – már az ókortól fellelhetőek.[1]

Az erős védelmi-katonai képesség, a fegyverzet-leszerelési, illetve békefolyamatok közötti kapcsolati rendszert jellemzi, hogy „*biztonság nélkül nincs erős gazdaság, stabil gazdaság nélkül nincs erős védelem.*" [2]

A hazát megvédeni katonai konfliktusban, katasztrófahelyzetben korszerű fegyveres és rendvédelmi szervek nélkül nem lehet, azonban ezek a szervezetek az ország védelmi rendszerének csak egy részét alkotják, hiszen a nemzetgazdaság felkészítéséhez és mozgósításához az erős védelmi igazgatáson kívül a társadalom minden részének szerepvállalása szükséges, amit összességében tekinthetünk a nemzeti ellenálló képesség részének.[3]

Az alkotmányos fejlődés részeként, az állam reagálóképességének elősegítése érdekében, az elmúlt években több alkalommal is szükségessé vált az Alaptörvény módosítása. Az Alaptörvény kilencedik módosítása alapozta meg a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását, melynek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Vbö.) hivatott eleget tenni. A törvény az egyéni és össztársadalmi biztonságtudat, a magyar nemzet védelmével, biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseken túl rögzíti azt is, hogy „*Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy.*"[4] A Vbö.-n kívül a honvédelmi törvény rögzíti, hogy „a honvédelem nemzeti ügy",[5] illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény kimondja, hogy „*a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat.*"

2. Védelem és biztonság

A Vbö. a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmát definiálja, mely tevékenységet a Kormány irányítja. Ez a feladat a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető

[1] A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapest 1996, 11. o.
[2] Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon, Katonai Logisztika 2015/2. szám 10. o.
[3] Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon, Katonai Logisztika 2015/2. szám 10-11. o.
[4] Vbö. 1. §
[5] Hvt. 1. §

fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységek összessége, melynek része a honvédelmi igazgatás és az annak részét képző katonai igazgatás, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatás rendszere.[6] A Vbö. 23. § (1) bekezdése szerint „*a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az állam működési folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége*." [7]

Fentiek természetesen magukban foglalják a lakosság ellátásának fenntarthatóságát, a védelmi és biztonsági intézkedésekhez szükséges, más úton nem biztosítható ingó és ingatlan javak rendelkezésre állását, a gazdaság működőképességének fenntarthatóságát, valamint a védelmi és biztonsági események gazdasági hatásainak mérséklését és a károk enyhítését.

A Vbö. értelmező rendelkezései között szerepel a gazdaságfelkészítés fogalmának és tartalmának definiálása, miszerint az folyamatos tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, melynek során a bevont kormányzati igazgatási szervek és szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmódosítási feladatokra, illetve a szükséges erőforrások védelmi és biztonsági célú felszabadítására és igénybevételére.[8]

A törvényi meghatározás szerint „*a védelmi és biztonsági célú felkészítés az állami szervek személyi állománya védelmi és biztonsági tudatosságának és további védelmi és biztonsági ismereteinek fejlesztése, naprakészen tartása és fokozása, jogszabályban meghatározott képzési rendszer keretében.*"[9]

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának[10] célja „*hazánk jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban*."[11] A Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján a változékony kihívásokra adott válaszok meghatározó eleme elsősorban Magyarország nemzetgazdasága, azon belül is a védelmi ipar fejlesztése.

A 2017-ben elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési program rögzíti, hogy a haderőfejlesztési célok megvalósulását a hazai védelmi ipar fejlesztésével éri el, ami a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott célok megvalósítását is szolgálja.[12]

Természeti erőforrásaink korlátozott rendelkezésre állása és egyes energiahordozóknál a magas importfüggőség miatt a nemzetgazdaság biztonsági célú felkészítésének kiemelt fontosságú tényezője az energiabiztonság, azon belül is az energiabehozatal diverzifikációja, illetve kitettség/függőségmentes ellátás biztosítása, a lakossági és ipari fogyasztáshoz szükséges energiahordozókból.

Ezzel együtt az államok kölcsönös függősége jelentős, így az előrejelzés nélkül kialakuló válsághelyzetek rövid idő alatt terjedhetnek át más országokra, melyek negatív hatásait csak erősíti a globális és hatalmi centrumok közötti versengés.

---

[6] Vbö. 5. § 16. pont
[7] lásd bővebben Vbö. 23. §
[8] lásd bővebben Vbö. 5. § 2. pont
[9] Vbö. 5. § 13. pont
[10] 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
[11] 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 3. pont
[12] lásd bővebben 1163/2020. (IV. 21) Kormány határozat 28. pont

A nemzetközi rendszer instabilitása növekszik, az Afrikában és Közép Ázsiában zajló népességrobbanás és a régióban tapasztalható instabilitás által előidézett népvándorlás, migráció, egyes szomszédos régiók biztonsága, valamint az Ukrajnában zajló háború miatt számolnunk kell a környezetünkben kialakuló hagyományos vagy fegyveres konfliktus kialakulásának lehetőségével.[13]

3. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének alapjai

A Kormány a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján Magyarország honvédelmi felkészültségének biztosítása céljából meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország honvédelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait.[14]

A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének és mozgósításának alapfeladata, hogy már béke időszakban megteremtse azokat a gazdasági feltételeket, lehetőségeket, melyek különleges jogrendben és válsághelyzetekben garantálják a nemzetgazdaság működőképességét, illetve biztosítják az érintett szervezetek működőképességét, melynek részleteit és szabályait a Vbö rögzíti.[15] Ennek értelmében a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az államműködés folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége.[16]

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Rendelet) rögzíti, hogy a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése, mozgósítása, tartalékolás végrehajtása tervszerűen és folyamatosan zajlik, ahol a kijelölt felelős teljesítő szervek, védelmi és biztonsági feladat ellátásában résztvevő szervezetek, követelménytámasztó szervek és tervező szervek békeidőszaki felkészülési feladat részeként felkészítik a gazdaságot a védelemhez szükséges igények kielégítésére a gazdaságfelkészítéssel kapcsolatos tervezés, beruházás, készletezés, tartalékolás, kapacitásfenntartás, adatgyűjtés és adatszolgáltatás feladatainak végrehajtásával.[17]

Ennek a tevékenységnek a felkészítésen túli kulcsfontosságú része a védelmi célú tartalékképzés, melyhez kapcsolódó gazdasági igénykielégítés alapvetően a rögzített ipari (hadiipari) kapacitások különleges jogrend kihirdetését követő igénybevételével, folyó termelésből és készletekből, állami tartalékból, valamint importból történő igénykielégítéssel történik.[18]

---

[13] lásd bővebben a Nemzeti Biztonsági Stratégia 50-53. pontjait
[14] Hvt. 6. § (1) bekezdés b) pont
[15] lásd bővebben 2021. évi XCIII. törvény IV. fejezet
[16] 2021. évi XCIII. törvény 23. § (1) bekezdés
[17]79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 1. §
[18] LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe; in: HORNYACSEK Júlia (szerk): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései; Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019, 99. oldal; https://tinyurl.com/24uu9rmb

Egy ország védelmi feladatainak ellátását, annak jellegét, minőségét az adott ország védelmi feladat ellátására mozgósítható, mobilizálható lehetőségei határozzák meg. A nemzeti szuverenitás igénye miatt minden ország tudatosan törekszik a számára legmegfelelőbb nemzeti védelmi potenciál, azaz a nemzetgazdasági potenciál megteremtésére. Egy állam védelmi potenciálja: „*a békeidőben meglévő, háborúban realizálható szellemi-erkölcsi és anyagi-fizikai tényezők összessége, amely lehetővé teszi az állam vagy koalíció számára a háború eredményes megvívását a háború céljainak elérését, gyakorlatilag az állam felkészültségének foka, védelmi képessége a fegyveres agresszió elhárítására*."[19]

A védelmi potenciál alapvetően a gazdasági-védelemgazdasági, katonai, tudományos, valamint erkölcsi-politikai tényezőkből tevődik össze, melyek olyan erőforrásokat foglalnak magukba, amik a társadalom és a fegyveres erők rendelkezésében a fegyveres küzdelem szolgálatába állíthatók.[20]

Ebben a kontextusban erőforrások alatt az adott állam társadalmi, gazdasági rendszere, munkaerő és nyersanyagforrások megléte, mennyisége, az ipar, mezőgazdaság, az anyagi készletek, illetve kapcsolódó képességként a tudomány-technika színvonalát értelmezhetjük.

Egy, a témával kapcsolatos publikációban a „haderő outputjaként", azaz honvédelmi erőként az erőforrás + képesség= erő összefüggés szerepelt,[21] ami jól szemlélteti a fentiekben leírtak kapcsolatát.

A témában fellelhető publikációk és tankönyvek[22] a gazdaságmozgósítás és biztonsági célú felkészítés kapcsán jellemzően a békeidőszaki és különleges jogrendi időszaki tevékenységeket vizsgálják. A két időszakban a felkészülési feladatok ugyan eltérnek egymástól, de egymásra épülnek, azaz egyik sincs a másik nélkül. Békeidőszakban a nemzetgazdaság feladata, hogy olyan mértékű erőforrásokat biztosítson a haderő, valamint a várható krízis, háborús vagy egyéb válsághelyzetek kezelésében résztvevő szereplők (államigazgatás, gazdaság, társadalom) részére, hogy a fenti képlet szerinti „erő" mértéke, színvonala, minél magasabb szintű legyen.

Különleges jogrend időszakában a nemzetgazdaság technológiai színvonala, teherbíróképessége a meghatározó, hiszen az általa előállított teljesítményt tudjuk a krízis, háborús helyzet kezelésére fordítani a békeidőszakban megteremtett erőforrásokkal, képességekkel együtt. Van azonban még két fontos tényező, amiről nem szabad megfeledkeznünk, az egyik a korábban már a Nemzeti Biztonsági Stratégiában is szereplő kitettség, függőség, azaz más ország állam erőforrásainak képességeinek használata, úgymint a hadiipari vagy egyéb termékek szolgáltatások beszállítójaként, vagy akár az energiahordozók tekintetében az importfüggőség. A másik tényező a visszapótlási képesség, azaz a „helyzet"[23] kezelése érdekében felhasznált erőforrások pótlását milyen mértékben és milyen idő távon képes a nemzetgazdaság pótolni, termeléssel vagy szolgáltatással.[24]

---

[19] A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapest 1996, 203. o.
[20] A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapest 1996, 9.1. fejezet
[21] TAKSÁS Balázs: A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában, Logisztika Honvédségi Szemle 2017/6. 108. o.
[22] Különösen: TURÁK János (szerk.): A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest; 1996.
[23] Ez lehet bármely típusú területi válság, krízis, háborús helyzet, de akár az egész országot vagy régiót érintő kihívás, természeti csapás, vagy akár pandémia is.
[24] TAKSÁS Balázs: A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában, Logisztika HSz 2017/6. 108-110. o.

Biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk nagyvonalúan kezelni ezt a védelmi és biztonsági felkészülést, így például Magyarország 2018 óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi- és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely a reálérték megőrzését nem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege a többszörösére növekedett.[25]

Fentiekhez kapcsolódva a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló, már hatályon kívül helyezett 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet[26] ugyan 2003-ban íródott, azonban részletesen tartalmazta azokat a feladatokat, a tervezéstől a végrehajtásig, amit a központi államigazgatási szerveknek védelmi felkészítés és mozgósítás esetén tenniük kellett.

A jelenleg hatályos Rendelet a gazdaságmozgósítási helyzetre való felkészülés érdekében gazdaságfelkészítési feladatként definiálja a *„gazdaságfelkészítési tervezést, feladat ellátást, összefüggő jogszabály-előkészítő tevékenységet, gazdaságmozgósítási célú intézkedési terv elkészítését és az ellenőrzést*." A gazdaságfelkészítési feladat végrehajtásához szükséges forrásigényt pedig a Védelemgazdasági Alapterv összeállítójának javaslatára a Kormány hagyja jóvá.

A gazdaságmozgósítás alapfeladatának definícióját a Vbö. és a Rendelet is tartalmazza az alábbiak szerint:

> „*Vbö. 5. § 3. gazdaságmozgósítás: e törvény és a felhatalmazás alapján kiadott kormányrendelet alapján a Kormány döntésével elrendelhető intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a védelmi és biztonsági események hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevételét, illetve sajátos működtetését teszi lehetővé.*"[27]

A Rendelet szerint:

> „*2. § A gazdaságmozgósítás alapfeladata a szükséges feltétel biztosítása*
>
> *a) a Magyar Honvédség, a polgári védelmi szervezet, a rendvédelmi szerv és a nemzetbiztonsági szolgálatok mozgósításához és azt követő működéséhez,*
>
> *b) a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához,*
>
> *c) az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez, valamint*
>
> *d) a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.*"[28]

A Vbö. megfogalmazása az intézkedési rendszerre fókuszál, míg a Rendelet a szabályrendszerek által adott lehetőségek szerinti megvalósítást rögzíti.

[25] KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12., 10. o.
[26] A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte.
[27] Vbö. 5. § 3. pont
[28] 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 2. §

A gazdaságmozgósítás a Vbö. szerinti kormánydöntéssel veszi kezdetét, melynek folyamatáról a törvény[29] a 34. §-ban rendelkezik.

A Rendelet stratégiai kapacitásként definiálja a rögzített védelmi ipari, hazai termelésből biztosítandó alap- és nyersanyagot, eszközt, felszerelést gyártó, minősített adatot tartalmazó információt kezelő, valamint a titkos információgyűjtésre szolgáló eszközt gyártó vagy javító kapacitást. Ellátásbiztonsági szempontból pedig stratégiainak minősiti a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ipar- és közszükségleti cikkel, köz- és egészségügyi szolgáltatással történő alapellátását, a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartását, illetve helyreállítását szolgáló kapacitást.

Megemlítésre érdemes az a tény, hogy a 2004. évet megelőző időszak adatait vizsgálva az akkori tervek szerint a jelentősebb igények kielégítését arányaiban főleg a nemzetgazdasági készletekből, illetve folyó termelésből, (60-70%) és importból (20-25%) tervezték, míg az állami tartalékolás (4-9%) és rögzített hadiipari kapacitás (6-12%) arányban szerepelt a tervekben[30], melyek összetétele és arányainak mértéke napjainkra nyilvánvalóan felülvizsgálatra érett.

A gazdaság felkészítésével és mozgósításával kapcsolatban kulcskérdés a békeidőszakban történő folyamatos tervezés[31] és felkészülés, annak érdekében, hogy minél nagyobb „erő" álljon rendelkezésünkre az úgynevezett mozgósítás idejére, mely folyamatot, képességet hátrányosan érintik a gyakori szervezeti változások.[32]

4. Összegzés

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának vonatkozásában olyan feladatra kell folyamatosan készen állni, amiről nem tudjuk, mikor következik be, milyen intenzitással, meddig tart és pontosan menyi idő van felkészülni, illetve szükség esetén milyen erőforrásokat (tartalékokat) kell mozgósítani, képezni és meddig tartson majd az „önellátás".

A fenti alapkérdésekkel kapcsolatban számos törvény, kormányrendelet és alacsonyabb szintű szervezetszabályzó eszköz van hatályban, a megvalósításukhoz szükséges szervezetek és szervek száma nagyon nagy, a feladat pedig kifejezetten komplex, folyamatos tervezést, szabályozást és „gyakorlást" igényel minden érintettől. Az élet mindig tartogat meglepetéseket, mint például dunai árvíz, vörösiszap katasztrófa, pandémiás helyzet vagy az ukrán háború. Csak szabályokkal nem lehet felkészülni, ahogy a „puding próbája is az evés", úgy a jogszabályok érvényre juttatása, betartása/betartatása is a végrehajthatóságon áll vagy bukik. A felkészülésben, gazdaságmozgósításban a társadalom, lakosság szerepe is óriási, őket is fel kell készíteni, de megfontolandó a magánszféra üzleti és érdekeltségi alapon történő érdekeltté tétele is[33], hiszen a feladat „nemzeti ügy". A feladathoz kapcsolódó igazgatási tevékenység központi koordinációját a

[29] lásd bővebben Vbö 34. §
[30] MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai PhD értekezés, ZMNE 2004; 40. o.
[31] 400/2022. (X.21.) Kormány rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
[32] MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai PhD értekezés, ZMNE 2004; 104. o.
[33] MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója, Hadtudomány 2011/4. 66. o.

védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatás Hivatal biztosítja, míg a kidolgozói fő felelősség a belgazdaságért felelős miniszter portfóliójába tartozik.

Irodalom és forrásjegyzék

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról

400/2022. (X.21.) Kormány rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, NKE, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12

MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai PhD értekezés, ZMNE 2004;

MEDVECZKY Mihály: A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója, Hadtudomány 2011/4.

LAKATOS László: A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe; in: HORNYACSEK Júlia (szerk): A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései; Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2019

SZENES Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon, Katonai Logisztika 2015/2. szám

TAKSÁS Balázs: A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában, Logisztika Honvédségi Szemle 2017/6.

TURÁK János (szerk.): A védelemgazdaság makrofolyamatai, Hadigazdaságtan tankönyv Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest; 1996.

VII.
A nemzeti ellenálló képesség – a Vbö. V. fejezete

1. Bevezetés - az ellenálló képesség fogalma

Az ellenálló képesség (reziliencia) fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott reagáló, illetve fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együtthatásokat kutató tudományterületeken is. Ma már különböző megfigyelési szinteken (egyéni, közösségi, állami, államok feletti) és számos tudományterületen alkalmazzák, a pszichológiától, a közgazdaságtanig és a menedzsment tanulmányokig, idővel pedig a biztonságpolitika-tudomány területén is elterjedt a fogalom használata. Az elterjedés napjainkra olyan mértéket öltött, hogy talán nem túlzás, ha azt mondjuk, hogy a biztonságpolitikai gondolkodás egyik alaptézisévé vált. A biztonságpolitikában reziliencia alatt elsősorban az államok, a társadalmak felkészültségét és „ellenálló képességét" (társadalmi reziliencia) értjük a különböző fenyegetésekkel szemben. Tehát egyfajta adaptációs képességről beszélünk.

A társadalmi reziliencia azért kiemelten fontos a biztonságpolitika számára, mert szakértők szerint egyfajta elrettentő erőt képviselhet a hibrid hadviseléssel szemben. Egy ország elleni támadás megállítható pusztán azzal, hogy a megtámadott ország fejlett ellenálló képességgel rendelkezik. Mivel a hibrid hadviselés egyik alapeleme a másik ország társadalmi és politikai rendjének az aláásása, ezért a magas szintű társadalmi reziliencia esetén a támadás eleve bukásra lehet ítélve. Így a magas fokú ellenálló képesség eredménye az, hogy az adott ország meggyőzi lehetséges támadóit arról, hogy társadalma elég erős és összetartó ahhoz, hogy bármilyen hibrid típusú támadást elhárítson. Egy racionálisan gondolkodó és fejlett társadalom, amely bízik politikai és gazdasági rendszerének a stabilitásában és igazságosságában, nehezen mobilizálható saját kormánya ellen, és így az ellenséges propaganda és a dezinformációk süket fülekre fognak találni.[1]

Az ellenálló képességnek nincs általánosan elfogadott definíciója, illetve nem rendelkezünk egységes mérési eszközzel a reziliencia állapotának és mértékének a méréséhez. Mindazonáltal a nagyobb nemzetközi szervezetek, illetve az egyes országok jellemzően megalkották az ellenálló képességre vonatkozó elveiket, esetlegesen hivatalos definícióikat, amelyek az egyedi sajátosságaik mellett megegyeznek abban, hogy a reziliencia az egész társadalom védekezőképességének fokozását magában foglalja. Ezek közül kiemelendő a NATO reziliencia felfogása, mely szerint az ellenálló képesség egy sajátos, kétkomponensű feladatrendszerként értelmezhető, mégpedig a polgári felkészültség *(Civil Preparedness)* és a katonai képességek kombinációjaként. A reziliencia megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, de az egyes tagállamok ellenálló képességének a növelése csökkenti a NATO, mint egész sebezhetőségét is,[2] ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. Ennek megfelelően a

[1] JERMALAVIČIUS, Tomas: Societal Resilience. A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In book: Resistance Views: Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance. JSOU Press, 2018. https://www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security

[2] A műveletek során a katonai szállítások, a műholdas kommunikáció és a befogadó nemzeti támogatás feladatai jelentős mértékben polgári, kereskedelmi forrásokból kerülnek biztosításra.

NATO – mintegy hozzáadott értékként – szövetségi szintű felelősségként is értelmezi az ellenálló képesség erősítését, fejlesztését. E cél elérése érdekében elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába.[3]

A tagállami összhang megteremtése érdekében a Szövetség elfogadta az ellenálló képesség hét alapkövetelményét,[4] valamint a polgári felkészültség főbb irányvonalait, ezzel megadva azon területeket, amelyek elengedhetetlenek az ellenálló képesség megerősítéséhez.[5]

2. Az ellenálló képesség nemzetközi trendjei

A NATO követelményekhez történő igazodást természetesen befolyásolja az egyes országok eltérő alkotmányos, jogi, társadalmi, gazdasági, kulturális háttere és adottságai, így az alapkövetelmények ezen eltérő nemzeti keretek által determináltan valósulhatnak meg a gyakorlatban. E folyamat során azonban fokozatosan kikristályosodnak azon trendek, tendenciák, amelyek többé-kevésbé elfogadottak minden tagállam részéről, esetleg a megvalósítás módjában mutatkozik eltérés a nemzeti sajátosságoknak megfelelően. A jelen fejezetben – terjedelmi korlátok miatt – a védelmi és biztonsági igazgatás szempontjából leginkább releváns két trend bemutatására szorítkozunk, amelyek legjobban érzékeltetik az ellenálló képesség összkormányzati jellegű összefüggéseit.

2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe

Abban szinte teljes az egyetértés, hogy a korábban is szorgalmazott összkormányzati megközelítés *(Whole of Government Approach)*, valamint az ehhez fűződő intézmények közötti együttműködés *(Interagency Cooperation)* már nem elégségesek a hibrid fenyegetések elleni védekezéshez, tovább kell szélesíteni az együttműködést, kiterjesztve az egész társadalomra *(Whole of Society Approach)*. Ennek egyik fontos indoka, hogy sok esetben az állam nem rendelkezik elégséges erőforrásokkal, személyzettel, szakértelemmel a számos spektrumban jelentkező támadások, fenyegetések elhárításához.

Jól példázza mindezt a 2008-ban Oroszország és Grúzia között kirobbant háború, ahol bebizonyosodott, hogy a grúz állami szervek rendkívül korlátozott mértékben rendelkeztek kibervédelmi eszközökkel, mind az állami, mind a magánszférát gyorsan maguk alá temették a kibertámadások, így azonnal külföldi segítséget kellett kérni. Ellenpéldaként említhető ugyanakkor Észtország, amely – tanulva az őt ért átfogó kibertámadás tapasztalataiból – kibervédelmi önkéntes erőket állított fel, amelyek félkatonai elven szerveződnek, az állományuk tagjai katonai

[3] NATO 2016: Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016 08 Jul. 2016.
http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

[4] A hét alapkövetelmény:
1) a kormányzat folyamatos működőképességének fenntartása,
2) a folyamatos közüzemi szolgáltatások és energia-ellátás fenntartása,
3) a lakosság koordinálatlan tömeges mozgásának kezelése,
4) az alapvető élelmiszerekkel és ivóvízzel való ellátás folyamatos biztosítása,
5) tömeges sérülések ellátása,
6) a nemzeti média- és elektronikus hírközlés, az informatikai hálózat folyamatos szolgáltatásának a fenntartása,
7) a közlekedési és szállítási infrastruktúra folyamatos üzemeltetésének a biztosítása.

[5] Resilience, civil preparedness and Article 3; NATO Official Website
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

rendfokozatokat viselnek, és közvetlenül be vannak csatornázva a hadsereghez, így válsághelyzet esetén ezt az egységet gyorsan mozgósítani lehet. Bármelyik észt állampolgár kérheti felvételét ebbe a szervezetbe feltéve, ha rendelkezik valamilyen szintű informatikai előképzettséggel. Az észtek ezt egyfajta fórumnak is tekintik, ahol a magán- és az állami szféra kicserélheti tapasztalatait.[6]

A helyi lakosság támogatásának megnyerése érdekében a litván védelmi minisztérium 2015 januárjában olyan útmutatót kezdett kiosztani, amely a civil lakosságot látta el instrukciókkal arra az esetre, ha orosz hibrid támadás érné Litvániát. Ebben 198 féle különböző ellenállási technikát mutatnak be, valamint a minél eredményesebb ellenállás erősítése céljából a litvánok gyakorlatokat is tartanak, amelyeken pontosabban megértetik a lakossággal, hogy mi a feladatuk válsághelyzetben.[7]

A társadalom lehető legszélesebb körét magába ölelő szisztéma kialakításában a skandináv országok figyelemre méltó eredményeket értek el. A finn kormányzat már 2003-tól megkezdte az átfogó biztonsági keretrendszer megteremtését, amelybe bevonták az összes minisztériumot és a társadalom szinte egészét. Az általuk kidolgozott rendszerben az egész társadalom egyszerre védekezik, mindenkinek megvan a maga szerepe, beleértve ebbe az üzleti szférát és a nem állami szervezeteket is. A finn kormány 2010 őszétől egy információs hálózatot hozott létre, amelyen belül a különböző szereplők információt cserélhetnek egymással, így az üzleti szféra is jobban átlátja a kormány szándékait, az állami döntéshozók pedig világos képet kapnak az egyes szektorok felkészültségéről, ezen keresztül pedig az egész finn gazdaság ellenálló képességéről.[8]

Norvégia fejlesztette ki az úgynevezett „Totális Védelem" koncepciót, amely szerint minden lehetséges polgári és katonai erőforrást teljes mértékben igénybe kell venni az ország védelme érdekében, hogy az agresszorral szemben a lehető legnagyobb ellenállást biztosítsák. A koncepció tehát az összes nemzeti erőforrás mobilizálására, a társadalmi biztonság fenntartására fókuszál és nem egy totális katonai küzdelem támogatását célozza meg. Megjelenési formájában a Totális Védelem rendszere jogszabályokban meghatározott kölcsönös támogatási, együttműködési és koordinációs mechanizmusokból tevődik össze, és különös figyelmet szentel a katonai és a civil oldal közötti együttműködés formáira.[9]

Svédország szintén megalkotta a saját totális védelem koncepcióját, amelynek szabályozására külön törvényt is hozott.[10] A törvény egységes tervezést és válságkezelést ír elő azzal, hogy Svédország legalább három hónapig legyen képes ellenállni bármely biztonsági típusú válsághelyzetnek. Minden egyén 16 és 70 év között köteles hozzájárulni a Totális Védelemhez a végzettségének és

[6] BASILAIA, Mikheil: Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia. Cyber Security Bureau 2012. p.10. p.26. https://docplayer.net/3945120-Volunteers-and-cyber-security-options-for-georgia.html.
[7] BARTKOWSKI, M. (2015.): Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare. Johns Hopkins University, 2015. p.19.
https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf
[8] FINNISH GOVERNMENT Resolution / 2.11.2017: Security Strategy for Society. 5-13. o.
https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
[9] NORWEGIAN MINISTRY of Defence - Norwegian Ministry of Justice and Public Security: Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway. 8. o.
https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf
[10] Totalförsvaret 2021-2025; https://www.swedenabroad.se/globalassets/ambassader/nederlanderna-haag/documents/government-bill-totalforsvaret-20212025.pdf

foglalkozásának megfelelő módon. A jogszabály felhatalmazta a svéd kormányt, hogy kötelezhesse a gazdaság szereplőit gyakorlatokon történő részvételre, illetve különféle készletek képzésére.

A svéd kormány aktív és folyamatos kommunikációt folytat az egész lakossággal az ellenálló képességgel összefüggő szerepükkel kapcsolatban. Általános tájékoztató füzeteket adtak ki a lakosság válság idején történő teendőire vonatkozóan, illetve riasztó rendszert építettek ki, amely telefonon, vagy más meghatározott módon értesíti a lakosságot a válság fejleményeiről.

Svédország a polgári felkészültségért felelős külön speciális intézményt hozott létre (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), amely a hadsereggel közösen 2019–20-ban egy év időtartamban hajtott végre totális védelem gyakorlatot törzsgyakorlások, illetve valós végrehajtással egybekötött gyakorlatok sorozataként. A gyakorlatsorozatban részt vettek a parlament, a kormány, a kormányzati szervek, a regionális közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, gazdasági szervezetek és a lakosság.[11]

Magyarországon is már 2010-től megindult az összkormányzati, majd néhány éve az össztársadalmi együttműködésre irányuló gondolkodás, annak elméleti, illetve jogszabályi megalapozása, szervezeti kereteinek kialakítása.

Dominánsnak mondható a hazai szakirodalomban az a vélekedés, hogy az ellenálló képesség erősítéséhez elengedhetetlen összkormányzati, illetve össztársadalmi együttműködés háttér szervezeti kerete a védelmi igazgatás rendszerén belül keresendő.[12] Ezen elméleti megalapozás jelentős hatással bírt a védelmi és biztonsági reform fő irányvonalára, és az összkormányzati koordináció ennek megfelelően a védelmi és biztonsági igazgatás újonnan létrehozott rendszerében valósult meg.

Kifejezetten a válságkezelés és az ellenálló képesség állami szerveken túli szereplőinek bevonására tervezték a Nemzeti Védelmi és Biztonsági Fórum létrehozását a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) alapján, melynek keretein belül vitatták volna meg a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésével összefüggő állami és nem állami kérdéseket. A testület így a reziliencia össztársadalmi fórumának a szerepét töltötte volna be,[13] azonban a törvény kapcsolódó rendelkezését még a hatályba lépés előtt egy jogszabály módosítás során törölték a szövegből, valószínűsíthetően abból a megfontolásból, hogy a folyamatban lévő orosz–ukrán háború aktualitásai ne jelentkezzenek szükségtelen feszültségpontként egy ilyen fórumon.

2.2. Fúziós paradigma

Az Egyesült Államok Igazságügy Minisztériuma már 2005-ben azzal a javaslattal állt elő, hogy a terrorveszély és a bűnözés növekedése miatt új megközelítésre van szükség, amelyet ők „fúziós

[11] RAND 2021: Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK Lessons from International Approaches. RAND Corporation. 2021. 30-32. o.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf

[12] Lásd GYIMESI Gyula, KARÁCSONY Veronika, TÁLAS Péter, VARGA Gergely: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei, In. TÁLAS Péter (szerk.) Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 2008, 162-163. o.
SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, Hadtudomány, 2017/3-4. szám, 12. o.
KESZELY László: i.m. 62. o.

[13] Vbö. 43. § (1) bekezdés

paradigmának" neveztek el. Ennek lényege, hogy fúziós központokat hoznak létre egyes régiókban vagy pusztán szervezetek között, amelyek az adott területen össze tudják fogni és elő tudják segíteni a különböző kormányzati szervek és a magánszféra közötti együttműködést a terrorizmus és bűnözés elhárítása területén. 2009 februárjában 58 fúziós központ üzemelt az Egyesült Államokban, ebből 34-ben pedig már aktív munka folyt a szövetségi és helyi rendőrségi és hírszerző tisztek bevonásával. Ezek a központok nem csak a bűnözés ellen vehetnék fel a harcot, hanem a társadalomra leselkedő mindenféle fenyegetéssel szemben. Főképp a *Homeland Security* támogatásaiból működnek, képzéseket is nyújtanak tagjainak, illetve hírszerzési erőforrásokhoz is hozzáférhetnek. Létrehozásuk alapvető filozófiai váltást tükröz az állam részéről a biztonsághoz való hozzáállásban, nem csak azért, mert jóval több magánszereplőt vonnak be, hanem azért is, mert a megelőzés, a veszélyek előzetes felderítése nagyobb szerepet kap.[14]

Oroszország is hasonló elveket követ: mivel a hibrid védekezéshez és támadáshoz sok különböző terület együttműködése szükséges, ezért ennek elősegítésére létrehozták az Orosz Föderáció Nemzeti Védelmi Irányító Központját (Национальный центр управления обороной РФ). Ez 49 különböző katonai, rendőri, gazdasági, infrastrukturális és egyéb kormányzati szervet fog össze egyetlen magas rangú katonatiszt irányítása alatt. Az együttműködésben nem csak állami szervek vesznek részt, hanem magánvállalatok is.[15]

Magyarországon a nemzetközi és hazai terrorizmussal, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözéssel, valamint, a fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekményekkel kapcsolatos információ elemzése és értékelése céljából 2022-ben alakult meg a Nemzeti Információs Központ,[16] amely a közbiztonsági, valamint a nemzetbiztonsági kockázatokkal szemben fellépő rendészeti szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok és közigazgatási szervek legfőbb információfúziós és információmegosztó központjaként funkcionál.

A fúziós paradigma mentén kerül megalkotásra hazánkban a nemzeti eseménykezelő központ – mint az összkormányzati válságkezelés koordináló, központi szakmai szerve – megalakításának jogi feltételrendszere,[17] az ehhez kapcsolódó működési részletszabályok azonban nem nyilvánosak. Maga az eseménykezelési szervezeti *„funkció lényegében alkalmas a korábbi operatív törzsek, rendkívüli jogrendi munkacsoportok, Honvédelmi Tanács titkársági feladatainak kiváltására is, ugyanakkor azt is feltételezi, hogy a munkafeltételek kialakítása, a speciális döntéshozatali eljárások részletszabályainak kidolgozása, az ebben a feladatban résztvevő állomány kiválasztása, felkészítése és begyakoroltatása már a válságmentes időszakban megtörténjen*".[18]

[14] USA DEPARTMENT OF JUSTICE: Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era. United States Department of Justice, 2015. 9-11. o. http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf
ROLLINS, John: Fusion Centers. Issues and Options for Congress. Federation of American Scientists, 2008. 8-10. o. https://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34070.pdf
[15] GILES, Keir: Russia's 'New' Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. Chatham House, 2016. 25-26. o.
https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf
[16] 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 1. § e) pont, 8/A. §
[17] Vbö. 52. § c) bekezdés
[18] KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12., Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 15. o.

3. A nemzeti ellenálló képesség szabályozása

A nemzeti ellenálló képesség mint fogalom a tételes jogban először[19] a Vbö.-ben jelent meg törvényi szinten:

> *„Vbö. 5. § 7. nemzeti ellenálló képesség: az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 3. cikkével összhangban, a nemzetet alkotó lakosság, gazdaság és állam képessége arra, hogy külső vagy belső, a közrendet és közbiztonságot, valamint az állam honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekeit, továbbá stabilitását sértő vagy veszélyeztető törekvések, támadások, természeti vagy ipari katasztrófák, járványok hatékony előrejelzését, megelőzését, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentését, illetve bekövetkezésük esetén azok kezelését és azt követően a mielőbbi és hatékony helyreállítást a polgári és katonai felkészültségen keresztül – a biztonságtudatosság fejlesztésével, a felkészültség fokozásával és a szükséges védelmi intézkedések foganatba vételével – megfelelően biztosítsa"*

Ezt megelőzően számos stratégiai és tervezési dokumentumban találkozhattunk a kérdéskör egyes elemeivel vagy akár magával a szófordulattal, de komplexitásában és a ma általánosan elfogadott értelmezésében elsőként a Vbö. V. fejezete részletezi az ide vonatkozó szabályokat, valamennyi további törvényben már ennek nyomán jelentek meg a rezilienciát érintő rendelkezések a hatályba lépést követően, 2022. november 1-jén.[20]

A nemzeti ellenálló képesség megjelent a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat szövegében is, azonban ennek szakmai tartalma csak részben egyezik meg a NATO erre vonatkozó, illetve a később a Vbö.-ben is megjelenített megközelítéssel, míg a jelenleg hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégia elődje egyáltalán nem tartalmazott a nemzeti ellenálló képességre vonatkozó konkrétumokat.[21]

Ez önmagában nem is túl meglepő, ha a kihirdetés dátumát összevetjük az akkor jellemző nemzetközi trendekkel és a NATO által képviselt fő szakmai célkitűzésekkel. Mindez a változás, a reziliencia fogalom erősödése és a szövetségi policy-alkotás súlypontjának változása egy ma már jól beazonosítható fejlődési ívet ír le, amelynek jelenlegi állapotát mi sem fejezi ki nyilvánvalóbban, mintsem, hogy a NATO 2022 tavaszán megszüntette a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottságot *(Civil Emergency Planning Committee – CEPC)* melynek feladatait az ennek bázisán újonnan megalakult NATO Ellenálló Képesség Bizottság *(Resilience Committee – CP)* vette át.[22] Az új bizottság nem csupán nevében új, hanem tevékenységének fő iránya is a hét alapkövetelmény köré csoportosul, láthatósága és szakmai jelentősége is jelentősebb, mint az elődszervezeté.

---

[19] Meglepő módon, még az olyan egészen kézenfekvő és kapcsolódó szabályozási tárgyú törvények sem tartalmazzák ezt a fordulatot, mint a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, de még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is csak a hibrid fenyegetésekkel szembeni ellenálló képesség kapcsán említi meg a 21. § (1) bekezdés l) pontjában.

[20] Ezek közül a leglényegesebbek a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, a 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról és a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról – bár ez utóbbi kifejezetten a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet tárgyalja.

[21] Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat

[22] Resilience Committee; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm

Ugyancsak jól látható módon erősödik az ellenálló képesség megjelenése a NATO 2022-es madridi csúcsértekezletén elfogadott Stratégiai Koncepcióban[23] (NATO SC), még akkor is, ha csak az azt megelőző Stratégiai Koncepcióval vetjük össze.[24] A 2022-es Stratégiai Koncepció hangsúlyozza nemzeti és kollektív ellenálló képesség biztosításának kritikus fontosságát, alapelvi szinten is állást foglal az egyéni és a kollektív ellenálló képesség erősítésének szükségessége mellett,[25] melynek biztosítása érdekében a tagállamok elkötelezik magukat egy erőteljesebb és összehangolt ellenálló képesség fejlesztésére [26] Az ellenálló képesség olyannyira hangsúlyosan jelenik meg az új Stratégiai Koncepcióban, hogy azt nem csupán az egyes szövetséget érintő kihívásokhoz, a parancsnoki struktúra kialakításához, működéséhez vagy a lehetséges fenyegetést jelentő országokhoz kapcsolva jeleníti meg, hanem a partnerországok és a leendő tagaspiránsok támogatása viszonylatában is, az együttműködés egyik fontos területeként.[27]

A hazai szabályozáshoz közelítve, a NATO szempontrendszerén túl, nem mehetünk el az Európai Unió eltérő megközelítése mellett sem. Ennek kvázi-alapdokumentumai az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája[28] (Globális Stratégia), amely az államok és a társadalom ellenálló képessége mellett kiemeli a kritikus infrastruktúra ellenálló képességét is, magát a rezilienciát pedig stratégiai prioritásként azonosítja,[29] továbbá az Európai Bizottság közleménye[30] (Közös Közlemény), amely az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozó 10 irányadó megfontolást fogalmaz meg.[31]

A Közös Közlemény elvégzi az uniós reziliencia területek beazonosítását (kritikus infrastruktúrák védelme, energiabiztonság, éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, polgári védelem, gazdasági ellenálló képesség, foglalkoztatás, globális egészségügyi kockázatok, kutatás), amelyek már részben átfedést mutatnak a NATO által megfogalmazott követelményekkel, de jól látható eltéréseket is tartalmaznak.

---

[23] NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC);
letölthető: 290622-strategic-concept.pdf (nato.int)

[24] Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization; 2010; 20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (nato.int)

[25] NATO SC 5. „We will enhance our individual and collective resilience and technological edge. These efforts are critical to fulfil the Alliance's core tasks. (…)"

[26] NATO SC 26. „(…) We will pursue a more robust, integrated and coherent approach to building national and Alliance-wide resilience against military and non-military threats and challenges to our security, as a national responsibility and a collective commitment rooted in Article 3 of the North Atlantic Treaty"

[27] NATO SC 38. „(…) We will scale up the size and scope of our security and capacity-building assistance to vulnerable partners in our neighbourhood and beyond, to strengthen their preparedness and resilience and boost their capabilities to counter malign interference, prevent destabilisation and counter aggression."
NATO SC 41. „The security of countries aspiring to become members of the Alliance is intertwined with our own. We strongly support their independence, sovereignty and territorial integrity. We will strengthen political dialogue and cooperation with those who aim to join the Alliance, help strengthen their resilience against malign interference, build their capabilities, and enhance our practical support to advance their Euro-Atlantic aspirations."

[28] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy; https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

[29] Erről bővebben lásd: MOLNÁR Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, ELEMZÉSEK 2016/9. svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf (uni-nke.hu)

[30] KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben; Európai Bizottság; 2017. EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

[31] Lásd a KÖZÖS KÖZLEMÉNY mellékletét EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

A hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiához visszatérve, a dokumentum kiemeli, hogy a védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése az első lépés a modern nemzeti ellenálló képesség kialakítása érdekében.[32] Ez a kitétel a reziliencia követelmények első pontjával, a folyamatos kormányzás és kormányzati szolgáltatások biztosításával azonosítható, azonban ezt követően az ellenálló képesség további hat alapkövetelményének kérdését a stratégia már nem a NATO dokumentumok logikája szerint vezeti végig a szövegen, azokat csak eltérő helyen és nem feltétlenül azonos mélységben érinti.

Ennek keretében áttételesen jelenik meg az energiaellátó rendszerek ellenálló képességének fokozása mint követelmény. Mindezt az energiaellátási források és útvonalak diverzifikálása alapvető és hosszú távú nemzeti érdekként történő azonosításán keresztül látja megvalósíthatónak, amely hozzájárul hazánk stabilitásának és ellenálló képességének növeléséhez.[33]

A Nemzeti Biztonsági Stratégia szintén utal a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelési képességére, amely először nem magát a képesség megteremtését célozza, hanem mint veszélyforrást azonosítja be az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció formájában,[34] illetve világít rá ennek egészségügyi, terrorizmussal, illetve államok működését destabilizáló hatásaival összefüggő vonatkozásaira. A Nemzeti Biztonsági Stratégia ezt követően fogalmazza meg, hogy „*a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a velejáró kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, valamint újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat*" követel. A stratégia szerint a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni, hanem megállítani kell.

Az élelmiszer- és a vízkészletek biztosításával kapcsolatos ellenálló képesség szintén fellelhető reziliencia követelményként a stratégia szövegében. Az élelmiszer- és a vízellátás mint biztonsági tényező azonban az NBS-ben nem csak együtt szerepel,[35] mint a NATO dokumentumaiban általában, hanem egyenként, önállóan is hangsúlyt kap.

A tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége a katasztrófakockázatok csökkentésével foglalkozó alpont keretében jelenik meg,[36] amely annyiban félrevezetőnek tekinthető, hogy ez a képesség a NATO megközelítésében nem kifejezetten a katasztrófákhoz kötődik, ahogy egyébként a NBS sem így kezeli,[37] azaz ez esetben inkább szövegelhelyezési/szerkesztési kritikát fogalmazhatunk meg, nem feltétlenül tartalmit.

A reziliencia követelmények sorában következő polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége szintén beazonosítható a stratégiai dokumentumban a kormányzati és más kulcsfontosságú infokommunikációs rendszerek védelmével összefüggésben megfogalmazott célkitűzések részeként. A szöveg arra is kitér, hogy az infokommunikációs technológia esetleges szállítóinak szűk köre is biztonsági kockázatot eredményezhet.[38] Ebben a szakmai szegmensben

[32] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 30. pont
[33] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 102. pont
[34] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 57–58. pont
[35] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 171. pont
[36] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 174. pont
[37] „Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési és katasztrófakockázat-csökkentési rendszert alkotnak, és természeti vagy ipari katasztrófák, valamint egészségügyi válsághelyzetek és tömeges sérülésekkel és rombolással járó támadás esetén hatékonyan reagálnak a lakosság életének, egészségének, anyagi javainak védelme és a károk minimalizálása érdekében."
[38] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 119. pont

sem hagyható figyelmen kívül, hogy a NATO védelmi műveleteit nem lehet sikeresen megvívni kizárólagosan a katonai kommunikációs infrastruktúrára támaszkodva.[39]

A fentieken túl, a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége mint a reziliencia része tekinthető talán a legkevésbé reprezentáltnak a nemzeti biztonsági stratégiában. Önállóan ez a terület még csak meg sem jelenik, kizárólag a terrorizmus lehetséges célpontjai között említi a dokumentum[40], holott nem elhanyagolható tény, hogy a NATO katonai műveleteinek megvívásához a katonai szállítások és csapatmozgások több mint 90 százaléka a polgári közlekedési infrastruktúra igénybevételével történik[41] és nem lenne ez máshogy a hazai feladatok kapcsán sem. Különösen igaz ez arra az időszakra, amikor a Honvédség erőforrásai nem elégségesek az adott feladat ellátására és a gazdasági és anyagi szolgáltatások keretében kerül sor valamely eszköz, képesség vagy infrastrukturális elem igénybevételére.

Mindezen fenti szempontok mellett lényeges az a körülmény is, hogy szövetségszerte a nem-kormányzati szektor a saját piaci szempontjait előtérbe helyezve és a belső működési hatékonyságot a középpontba állítva hajlamos leépíteni azon képességeit, amelyek a nemzeti ellenálló képesség szempontjából ugyan fontosok lennének, de fenntartásuk túlságosan költséges, a megtermelhető profit szempontjából kontraproduktív. Ezek eredőjeként is belátható, hogy a nemzeti ellenálló képesség fejlesztése csak összkormányzati megközelítés mellett és össztársadalmi támogatással lehetséges, tisztán kormányzati eszközökkel csak mérsékelt eredmények érhetőek el.

Összegezve az NBS nemzeti ellenálló képességre vonatkozó rendelkezéseit, elmondható, hogy főbb tartalmi elemei helyesen jelenítik meg a szövetségi és a későbbiekben hazai törvényi szinten is megfogalmazott érvényesítendő követelményeket, melynek eredményeként a stratégiai dokumentum és a jogalkotás szakmai tartalma összhangban van.

A nemzeti ellenálló képesség fogalma és annak elemei a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat (NKS) szövegében jelenik meg a legkiterjedtebb módon.[42]

Az NKS már a bevezetőben kiemeli, hogy a biztonsági környezet változása indokolttá teszi a nemzeti ellenálló képesség erősítését, illetve a „Védelmi adottságok" részben azt is megjeleníti, hogy megkezdődött az összkormányzati döntéshozatal felgyorsítása, a nemzeti ellenálló képesség elemeinek fejlesztése. Az is kiemelésre kerül, hogy az ország fegyveres védelme kizárólag a Magyar Honvédség tevékenységén keresztül valósulhat meg, a kihívások jellegéből adódóan azonban a teljes nemzet felkészítése, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) fejlesztése, erősítése szükséges a honvédelem komplex rendszerében.[43] Az NKS hangsúlyozza azt is, hogy a komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben jelentkező kinetikus és nem-kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre történő felkészülés jegyében tovább kell fejleszteni a csapásokat elviselő, azok

[39] Vulnerabilities in a changing security environment, in Resilience and civil preparedness – Article 3; NATO, 2022. NATO - Topic: Resilience and civil preparedness – Article 3

[40] 1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat 1. melléklet 149. pont

[41] Why does NATO military has to deal with Resilience? in Resilience through Civil Preparedness; Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, Hága, 2019. 3. oldal Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx (cimic-coe.org)

[42] 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4.3. Nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) alcíme alatt

[43] 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról 4. 2. Nemzeti együttműködés (védelmi igazgatás) alcím

hatásait elhárítani, enyhíteni és felszámolni, a kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes nemzeti ellenálló képességet. Ez a képesség önmagában is csökkenti a potenciális támadás kockázatát. Az NKS megközelítése érthető módon már egybeesik a Vbö. reziliencia megközelítésével, amelynek egyik fontos oka az, hogy a stratégia kidolgozóinak már az előkészítés korai szakaszában rendelkezésére álltak a Vbö. javasolt szövegtervezet-változatai és az ennek szakmai hátterét biztosító nyílt forrásból is elérhető tanulmányok.[44]

A katonai stratégia nem kifejezetten katonai, mégis meghatározó fontosságú eleme a polgári felkészültségre[45] vonatkozó rész, amely a *civil preparedness* kérdését az ország honvédelmi rendszerébe tartozó feladatként határozza meg és közvetlenül kapcsolja azt össze a NATO reziliencia követelmények első elemével, „*a kormányzás (közigazgatás) és a létfontosságú rendszerelemek által nyújtott szolgáltatások folytonosságának*" biztosításával. A nem kizárólag jogszabályi, hanem stratégiai dokumentum szinten ilyen módon alkalmazott megfogalmazás orientálja a szakmai munkát, egyfajta alapvetésként szolgál a javaslatok kialakítása során is.

A stratégia a nemzeti ellenálló képesség elérésének egyik legfontosabb eszközeként a társadalom civil szereplőinek békeidőszaki felkészítését jelöli meg. A kötet szerkesztésének időszakában[46] hatályos NKS értelmében a nemzeti ellenálló képesség erősítését, fejlesztését elősegítő polgári felkészültség feladatainak koordinációja a civil és a katonai oldal között a védelmi igazgatás rendszerében valósul meg, amely rendelkezés a Vbö. hatályba lépésére és a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendeletre figyelemmel értelemszerűen felülvizsgálatra kell kerüljön, figyelemmel arra, hogy a Hvt. már nem tartalmaz a védelmi igazgatásra vonatkozó rendelkezést, a honvédelmi minisztert kizárólag a nemzeti ellenálló képesség erősítése érdekében szükséges katonai felkészültség feladatainak összehangolásáért, valamint a polgári felkészültség feladataihoz kapcsolódó katonai követelmények, igények meghatározásáért teszi felelőssé. Mindezzel párhuzamosan a Vbö. azonban kifejezetten a Kormány felelősségi körébe[47] és

[44] Például ETL Alex: A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában, Honvédség és Társadalom Baráti Kör, Székesfehérvár, 2020; https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf;
FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai in Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai (FARKAS Ádám- KÁDÁR Pál (szerk)), Zrínyi, 2016; 275-313. o. http://docplayer.hu/105743212-Magyarorszag-katonai-vedelmenek-kozjogi-alapjai.html;
FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához; In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 347-380. o.
FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/18.;
SZAKALI Miklós – SZŰCS Endre: Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése, in Hadmérnök, 2017/1.; 24-40. o.

[45] Ennek főbb szempontjainak megértéséhez és fejlődésének megismeréséhez adalékul: Joëlle GARRIAUD-MAYLAM: Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness (Preliminary Draft General Report); NATO Parliamentary Assembly, Committee On The Civil Dimension Of Security, 2021 ENHANCING THE RESILIENCE OF ALLIED SOCIETIES THROUGH CIVIL PREPAREDNESS (nato-pa.int)

[46] 2023 nyarán

[47] Vbö. 46. § (1) [A Kormány] (…) h) meghatározza a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programját és irányítja annak összehangolt végrehajtását.

a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének koordinációs hatáskörébe utalja[48] a kérdést amellett, hogy valamennyi szervezetet[49] kötelez a szempontrendszer érvényesítésére.

Az NKS rögzíti azt is, hogy az ellenálló képesség erősítésének egyik fontos feltétele a magyar nemzetgazdaság teljesítményének és a nemzeti védelmi ipari kapacitások fokozása. Ez a fordulat önmagában is kézenfekvőnek tűnik, mégis érdemes rávilágítani arra a helyesen felismert összefüggésre, hogy pusztán igazgatási és hagyományos katonai eszközökkel a reziliencia célkitűzések nem érhetőek el, hiszen a nemzetgazdaság az a háttér, amely mindehhez a szükséges erőforrásokat képes rendelkezésre bocsátani, illetve, amennyiben nem, vagy csak részben, a nemzeti ellenálló képesség célok sem teljesülhetnek.

A stratégia lényeges eleme a nemzeti ellenálló képesség kapcsán, hogy előirányozza a Magyar Honvédség számára, hogy a klasszikus katonai feladatokon túl fel kell készülnie a reziliencia katonai képességekkel történő növelésére is. Ennek részleteit a dokumentum nem ismerteti, azonban a feladat megjelenítése önmagában is előrevetíti annak a tendenciának az erősödését, amely – már több neves szakértő tollából is megerősítve[50] – a katonai erő komplexebb igénybevételét jelenti a nem katonai feladatok kapcsán.[51]

A szabályozók időbeliségén előre haladva, a nemzeti ellenálló képesség Vbö.-ben foglalt szabályai a fenti előzmények és kontextus tükrében már nem tartalmaznak meglepő újdonságot. A szabályozás azonban mégis korszakos jelentőségű. A rendelkezések újszerűségét egyrészről az adja, hogy a NATO által meghatározott hét alapkövetelmény törvényi szinten deklarált magyar megfogalmazást kap, kiegészül olyan pontosításokkal és kapcsolódó követelményekkel, amely minden eddiginél nyilvánvalóbbá teszi a kérdés fontosságát.

A jogszabályban is rögzített, már jól ismert hét alapkövetelmény a NATO megközelítésében megjelenő kritériumokat képezi le a nemzeti ellenálló képességgel összefüggő feladatellátás területeinek meghatározásával az alábbiak szerint:[52]

> a) az Alaptörvényben meghatározott állami működés, a kormányzás és az alapvető fontosságú kormányzati szolgáltatások folytonosságának biztosítása,
>
> b) rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó energetikai rendszer és energiabiztonsági megoldások kialakítása,
>
> c) az ellenőrizetlen, tömeges személymozgások hatékony kezelésére való képesség,
>
> d) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó, az alapvető élet- és egészségügyi feltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakítása, a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének biztosítása,

---

[48] Vbö. 52. § [A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve] (…) f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását.;
a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. § alapján a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

[49] Lásd: Vbö. 42. § (1) bekezdés

[50] A katonai feladatok bővülése kapcsán lásd TILL Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. 4-26. p. https://tinyurl.hu/L1v4

[51] Példaként említhető itt a gyakorlat oldaláról a katonák közreműködése a pandémia elleni küzdelemben, a védőoltásokat célzó programok vagy az egészségügyi intézmények, gazdasági társaságok működésének támogatásában, az ezekkel a szervezetekkel történő együttműködés erősítésében.

[52] Vbö. 42. § (2) bekezdés

e) a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésére való képesség,

f) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó infokommunikációs rendszer kialakítása és működtetése,

g) a rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszer kialakítása és működtetése.

A fenti hét bekezdés tartalma azonban nem kőbevésett, maga a szövetség is több alkalommal elvégezte a saját maga által alkotott felsorolás felülvizsgálatát. Madridban például a 2022-es NATO csúcson kapott megerősítést a terület,[53] illetve 2019-ben a kommunikációs reziliencia kapcsán kifejezett kiemelést kapott[54] az 5G technológia biztosítottságának és fenntarthatóságának kérdése.[55] Így a Vbö. fentebb hivatkozott szövege sem szó szerinti fordítást használ a felsorolásnál, sokkal inkább tartalmi-témacsoporti azonosságra és rugalmasságra törekszik.

A kutatásunk során sokszor hivatkozott felsoroláshoz a törvény szintjén emellett egy nyolcadik elem[56] is társul, amely valamennyi ezt megelőző követelmény érvényesíthetőségét is elősegíti azáltal, hogy nem csupán megemlíti a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültségét és elhivatottságát, hanem ezzel meg is alapozza azt a kötelezettséget az érintettek felé, hogy ezt a felkészültségüket mind szervezeti mind egyéni vonatkozásban fejlesszék, ehhez biztosítsák a megfelelő feltételeket és egyéni hozzáállást.

A nemzeti ellenálló képesség megerősítése azonban önmagában a jogi szabályozási szinten megjelenő deklaratív rendelkezésekkel nem fejleszthető, annak biztosítani kell az institucionális, személyi és egyéb feltételeit. Ennek garanciájaként jelenik meg a szabályozásban a Kormány kötelezettsége a nemzeti ellenálló képesség feladatai ellátásának összehangolására, amelyet a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal útján lát el.

A nemzeti ellenálló képesség rendszerének célja összességében deklaráltan „*az ország függetlensége, területi integritása, stabilitása, a közrend és a közbiztonság, a törvényes rend, az élet és vagyonbiztonság elleni támadások, továbbá a természeti és ipari katasztrófák megelőzése, a bekövetkezett támadásokkal vagy természeti és ipari katasztrófákkal szembeni reagálás*" megerősítése a társadalmi felkészültség, a szabályozás és a közigazgatás eszközrendszerén keresztül.

Az ellenálló képesség fejlesztése mint általános követelmény abban is erősödni látszik, hogy a jogszabály külön szempontrendszert tartalmaz, behatárolja azokat a területeket, amely mentén a feladatot el kell végezni. Ezek keretében a védelmi és biztonsági érdekek hatékony, korszerű, a polgári célokat is támogató érvényesítése mellett követelményként jelenik meg a védelmi és biztonsági feladatok ellátásához szükséges képességek összehangolt fejlesztése. Ugyancsak új elem, hogy a nem állami szereplők fokozott bevonása is előírásra kerül, melynek szakmai indoka az a fentebb már érintett felismerés, hogy a védelmi struktúrák működését egy globalizált világban nem lehetséges függetleníteni a polgári szférától, akár egy-egy katonailag is értelmezhető polgári

[53] Madrid Summit Declaration (Madrid 29 June 2022) 10. pont, NATO; NATO - Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (2022), 29-Jun.-2022 és NATO Strategic Concept 2022

[54] Lásd GARRIAUD-MAYLAM i. m.: 37. pont; 8.o.

[55] Bővebben lásd: Andrea GILLI, Francesco BECHIS: NATO and the 5G challenge; in NATO Review; 30 September 2020; NATO Review - NATO and the 5G challenge

[56] Vbö. 42. § (2) Az (1) bekezdés szerintiekkel összefüggő feladatellátás területei: (…) h) a védelmi és biztonsági feladatokban részt vevő szervek személyi állományának magas fokú szakmai felkészültsége, elhivatottsága.

képesség felhasználása, mobilizálása terén, akár a fejlesztések, vagy a személyi, gazdasági összefüggések és kölcsönös egymásra hatása miatt.[57]

Nem maradhatott ki a felsorolásból a tényleges válsághelyzeti és a különleges jogrendi események kezelése, illetve a lakosság ezzel összefüggő védelem- és biztonságtudatosságának erősítése sem, amelyek egyre inkább elválaszthatatlanul együtt járnak. A védekezést szolgáló műveleteket nem lehetséges sikeresen végrehajtani az érintett polgárok többségi akarata ellenére, melyre figyelemmel a kommunikációnak is fontos szerepe van, amelyet a jogszabályban ugyan nem emel ki, de a gyakorlatból számos példa hozható.[58]

A reziliencia kapcsán azt sem szabad elfelejtenünk, hogy szövetségi rendszerbe tartozunk, amely e terület kapcsán is kötelezettségekkel jár, így az ellenálló képesség konkrét feladatait ezekre is figyelemmel, lehetőség szerint a szükségtelen duplikációk elkerülésével kell tervezni és végrehajtani.

A nemzeti ellenálló képességén belül fokozott figyelmet kell szentelni a társadalom alapvető szükségletei ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemfolytonos működésének, ezek hiányában nem csak a lakossági támogatást veszítheti el a döntéshozó, hanem a kormányzati válságkezelési működés is ellehetetlenülhet. Ide kapcsolható követelmény az is, hogy törekedni kell a katasztrófák megelőzésére, a kockázatok lehető legkisebbre csökkentésére is.

4. A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének várható hazai trendjei

A szabályozás fentiek szerint vázolt helyzetéből és a nemzetközi biztonsági tér aktuális történéseiből következően a hazai ellenálló képesség fejlesztési trendjei is előrevetíthetőek.

A reziliencia kérdése várhatóan egyre nagyobb szerepet kap a nemzetközi szabályozásban és a szövetségi együttműködésben, valamint a szupranacionális szervezetek tevékenysége során is, de sokkal nagyobb és gyorsabb változásra kell felkészülnünk a hazai környezetben. Ennek nem csak az az oka, hogy a nagy nemzetközi rendszerekben a döntéshozatal több egyeztetést igényel és jóval nehézkesebb a különféle lobbicsoportok tevékenysége miatt: a Vbö. hatályba lépése olyan fordulópontot jelent a hazai védelmi és biztonsági szabályozásban, olyan zsinórmértékként szolgál, amelyre támaszkodva kikényszeríthető egy teljes igazgatást és a társadalom legszélesebb rétegeit is átfogó reform végrehajtása.

Figyelemmel arra, hogy a Vbö. számos vonatkozásban keretszabály,[59] amely a fenyegetések és kihívásosok legszélesebb spektrumán egyfajta ernyőt borít valamennyi védelmi és biztonsági esemény kezelésére, megalkotása olyan szabályozási folyamatokat indított el, melynek eredményeként a teljes rendszer megújul. Ennek egyes elemei már megjelentek,[60] más lehetséges

[57] A szakmai miértek megértéséhez adalékul a nemzetközi példák közül: Nick S.T. THEAKSTON: Resilience in Finland: lessons for NATO; NATO Defense College; The College Series 2020 No.7. Rome, 2020; 3-11. o.
[58] Ilyen volt a pandémia időszakában a koronavirus.gov.hu oldal működtetése, de a heti kormányinfó is hasonló célokat szolgál.
[59] Vbö. 1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.
[60] 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról, 2022. évi VII. törvény az egyes

fejlesztési elemek azonban különböző szakmai megfontolásokból[61] egyelőre nem nyertek támogatást.

A nemzetközi biztonsági rendszer összetettsége és a kihívások gyors változásából adódó helyzetek kezelhetősége azt is megköveteli, hogy a hazai válságkezelés folyamata legyen lényegesen áttekinthetőbb és gyorsabb reakciókra képes, amelyet egyrészről az egyes eljárások egyszerűsítésével és standardizálásával lehet elérni. Ennek érdekében szükséges annak a munkafolyamatnak a végig vitele, amely nyomán a jelenleg egymástól függetlenül futó és eltérő logikával felépített, azonban az eseménykezelés szintjén összekapcsolható eljárások felülvizsgálatra kerülnek. Az így egyszerűsített eljárásokat kell ezután készség szinten begyakoroltatni a végrehajtó és a döntéshozatalban közreműködő állománnyal, amely nyomán közvetlenül erősíthető a nemzeti ellenálló képesség követelménykatalógusának első pontjában szereplő kormányzás, kormányzati szolgáltatások (jelen esetben az ehhez kapcsolódó és lehetővé tevő döntési folyamat) folytonosságának biztosítása is.

Szintén várható trend, hogy az egyes válságtípusok elemeinek egymásra hatása erősödik, amely végeredményben azt hozza, hogy az adott, korábban ágazaton belül kezelhető kihívás összkormányzati figyelmet igényel és a válságkezelés központi koordinációja erősödni fog. A Vbö. ezt annyiban is előrevetíti, hogy egyrészről külön válságkezelési jogintézményt – a kötetünkben később részletesebben is tárgyalt összehangolt védelmi tevékenységet[62] – alapít az ilyen helyzetek normál jogrendi kezelésére, másrészről a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által működtetett nemzeti eseménykezelő központ kialakítását irányozza elő, szemben a korábban jellemző, valamely ágazat saját infrastruktúrájára épülő *ad hoc* válságkezelési működéssel.

Összességében – rövidtávon egészen biztosan – egyfajta folyamatos válságmenedzsmentre és ehhez kapcsolódó speciális részletszabályozásra számíthatunk mint normál állapotra, középtávon pedig ez alakul majd át normál működéssé. A biztonság kérdése a krízisek időszakában felértékelődik, az állampolgárok a biztonságuk érdekében hajlandóak feladni az őket védő korlátozásokat és egyes jogi garanciákat azért, hogy mindennapjaikat a megszokott rendben vagy legalább ahhoz közelítve folytathassák.[63] A reziliencia jövője területén ezzel a hatással is számolnunk kell, várhatóan jónéhány olyan szabályozási elem fog megjelenni, amelyre piaci, jogállami viszonyok között korábban nem volt példa, a jövőben azonban kifejezett társadalmi igény mutatkozik majd rá.

---

törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

[61] Ilyen szakmai megfontolás volt a szakterületre vonatkozó szabályozás összetett és mély beágyazottsága az európai uniós szabályrendszerbe (lásd a különféle energiahordozókkal összefüggő ellátási kérdések), vagy az éppen kihirdetett veszélyhelyzet kezeléséhez kapcsolódó szempontok. Nyilvánvalóan nem praktikus egy pandémia közepén az erre vonatkozó szabályrendszert alapjaiban megreformálni, hiszen ennek közvetlen működési következményeinek hatásvizsgálata egy határterhelés alatt álló, feszített rendszerben nem végezhető el megfelelően, ahogy egyes területeken – az ukrán–orosz háború kapcsán kialakult helyzetben – maga az élet „előzött be" és generált adott esetben alaptörvényi szintű beavatkozást, ahogy az történt az Alaptörvény tizedik módosítása kapcsán.

[62] Vbö. 74. §

[63] Erre hozható külföldi példaként a 2001. szeptember 11. támadások nyomán az Egyesült Államokban elfogadott USA PATRIOT Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001), de tágabb értelemben a hazai alkotmányos különleges jogrendi szabályozás folyamatos tényállásbővülése (váratlan támadás, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet), ezeken keresztül a jogkorlátozás lehetőségének alkotmányos kiterjesztése is felhívható.

Az orosz-ukrán háború hatásaként aktuálisan fenyegető európai energiaválság[64] és a nem kizárható globális élelmiszerhiány[65] szintén azt valószínűsíti, hogy felértékelődnek a nemzeti ellenálló képesség bizonyos pontjai a politikai- és gazdasági döntéshozók szemében, melynek eredményeképpen lényegesen nagyobb figyelem fog irányulni ezekre a területekre. Ez adott esetben kontraproduktív is lehet, hiszen egy normál működési rendben zajló együttműködés, üzletmenet, tervezett fejlesztés vagy rendszermódosítás sokkal egyszerűbben és gördülékenyebben, adott esetben alacsonyabb szintű döntéssel is megvalósítható, mint olyan esetben amikor a kérdéskör szinte valamennyi eleme a globális figyelem középpontjában van.[66]

A biztonsági előrejelzések szerint a tömegek ellenőrizetlen mozgásának volumene is erősödni fog a térségben,[67] melynek megfelelően annak szintjétől függően az eddig alkalmazott megoldások már nem lesznek elegendőek, így a reziliencia ezen pontjának szakmai tartalma is új megoldásokért kiált. Ennek egyik első látható eleme a Határvadász Ezred megalakítása[68] a Készenléti Rendőrség keretein belül, melynek vélhetőleg számos egyéb, a védelemi rendszer egészére kiható szakmai következménye lesz. Nem vitás, hogy ez a változás a Magyar Honvédség vonatkozásában is új fejezetet nyit, ismét a katonai kiképzés és az alaprendeltetés szerinti feladatokra történő felkészülés lesz a tevékenység fő iránya, amely közvetlenül is erősíti hazánk védelmi képességeit.

A nemzeti ellenálló képesség erősítésének fontos eszköze a társadalom minél szélesebb körben történő bevonása a védelmet és a biztonságot szolgáló kérdések megvitatásába. Ez a fajta nyitás nem a döntések szakmai megfelelősségére, hanem azok megvalósíthatóságára, végrehajthatóságára gyakorol hatást. Jelentősége abban rejlik, hogy ha az egyes intézkedések előkészítésében az érintettek is részt vehetnek, ha van lehetőségük megismerni a biztonságunkat fenyegető tényeket és értékelni azok jelentőségét, lényegesen könnyebb lesz a végrehajtás, a döntések érvényesítése és alacsonyabb lesz az információhiányból vagy az ismeretlentől való félelemből eredő ellenérzés. Várhatóan ezen a területen sem lesz nélkülözhető a legmagasabb szintű beavatkozás, amely adott esetben a lakosság önvédelmi képességeinek fejlesztését is szolgálja.

A nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének további várható iránya a digitalizáció és a mesterséges intelligencia alkalmazásának erősödése és az ezzel összefüggő reziliencia-kérdések kezelése is. Ezek a technológiai fejlődés adta lehetőségek olyan gyors és ma még szinte beláthatatlan összetettségű folyamattervezést és modellezést tesznek lehetővé, melynek segítségével a felkészülés során és válsághelyzetben felgyorsítható a szakmai döntés-előkészítés, időben előre jelezhető egy-egy beavatkozási javaslat várható hatása, elkerülhető a nem megalapozott döntés meghozatala, ezáltal

[64] Global impact of war in Ukraine: Energy crisis; United Nations; 2022.08.03. BRIEF NO.3 - Global impact of war in Ukraine: Energy crisis (unctad.org)

[65] TISZÓCZI Roland: Hármas csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését; in Világgazdaság; Hármas csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését (vg.hu)

[66] Szemléletes példa erre a 2022 nyara, amikor a hazai földgáztározók feltöltése érdekében tett lépések európai szintű kérdéssé nőtték ki magukat, aminek a háború nélkül aligha lett volna nemzetközi hírértéke: FINANCIAL TIMES: Hungary sends foreign minister to Moscow to ask Russia for more gas" (2022.07.21.) Financial Times (ft.com); REUTERS: Hungary in talks with Russia about buying more gas | Reuters.com (2022.07.21.); KOMÓCSIN Sándor-SZABÓ Dániel: Az új magyar-orosz üzlet vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz; Napi.hu (2022.07.22.) https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/szijjarto-peter-moszkvai-ut-foldgaz-vasarlas.756585.html

[67] A Rendőrség adatai szerint 2017-ben nagyságrendileg heti 500, 2020-ban heti 1000, 2022-ben átlag heti 4000 illegális határátlépő kísérelt meg bejutni Magyarországra. Illegális migráció alakulása - heti bontásban | A Magyar Rendőrség hivatalos honlapja (police.hu)

[68] A jogállási kérdéseket az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról szóló 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet tartalmazza

az erőforrások elpazarlása, adott esetben emberi életek menthetőek meg. A Vbö. mindezekre is figyelemmel teszi kötelezővé a Kormány számára, hogy segítse elő saját szervei, valamint a magán- és jogi személyek korszerű adatgazdálkodását, adathasznosítását és adatvédelmét, továbbá kísérje figyelemmel a védelmi és biztonsági kihívások, valamint a védelmi technológiák fejlődését. Mindez az alapja annak, hogy megelőzhető legyen olyan veszélyforrások kialakulása vagy az el nem kerülhető veszélyek esetében a felkészülés hiánya, amelyek ma még nem ismertek, s mindezek során a mesterséges intelligencia alkalmazásának szerepe sem hanyagolható. Ebből azonban az is következik, hogy ezeket a rendszereket megfelelően védeni kell, hiszen ezek manipulálása, sérülése nem csupán egy szoftver működési rendellenességet eredményez, hanem a döntéshozatal egészére képes meghatározó hatást gyakorolni. A létfontosságú infrastruktúrák védelme területén erre figyelemmel hangsúlyosabban fognak jelentkezni az ezzel összefüggő elemek védelmének kérdései.

A reziliencia trendjeként számíthatunk arra a törekvésre is, hogy a védelem kérdései differenciáltan, de a lehető legszélesebb körben juthassanak az emberekhez és a szervezetekhez. A szervezetek körében kiemelt szerepet töltenek be a Vbö. szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint az védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek,[69] amelyek működéséhez átfogó szabályozási háttér áll rendelkezésre, de a lakosság bevonása is erősödni fog, hasonlóan azon országok gyakorlatához, ahol a *„whole of society"* megközelítésnek nagyobb hagyománya van.[70] Ez valószínűleg olyan hétköznapokban is érzékelhető elemekben ölt majd testet, mint kommunikációs kampányok, általános iskolai oktatás vagy reziliencia erősítését szolgáló kiadványok,[71] ajánlások a lakosság részére.

A fentieken túl, a reziliencia hazai megközelítésében, az egyes kihívások kezelésében nagy lehetőség rejlik az önkormányzatok szerepének megfelelő kihasználásában. Ez az a csatorna, amelyen keresztül a helyi lakosság a legkönnyebben elérhető, illetve az önkormányzati fenntartású intézmények közreműködésével a felkészülés és a védekezés egyes elemei is hatékonyabban lennének biztosíthatóak. Egy váratlanul jelentkező védelmi-biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági szervezetek mellett a helyi önkormányzat kerül először döntési helyzetbe. Mindahhoz, hogy ez az igazgatási feladat sikeresen megvalósulhasson, kiemelt jelentősége van/lehet a védelmi-biztonsági igazgatás központi szervének, amely a reziliencia programok összehangolásával, ajánlásaival, felkészítést szervező és koordinációs tevékenységével képes lehet erősíteni a nemzeti ellenálló képesség fejlesztését.

A nemzeti ellenálló képesség várható trendjeként azonosítjuk azt is, hogy a határokon átvelő együttműködések jelentősége növekedni fog. Ez a közlekedési és hírközlési hálózatok, az energiaellátás, az élelmiszer és ivóvíz biztosítása területén különösen fontos.

Mindezek mellett az is egyértelmű, hogy a jövőbeni fejlesztések és a felkészülési trendek irányait kiterjedt kockázatelemző, nyomon követő és tapasztalatfeldolgozó munkával kell meghatározni, amely területen szintén hasznos volna az együttműködés erősödése. Ugyancsak előremutató lenne

[69] Vbö. 48. §, 49. §

[70] Hagyományosan skandináv államokat emelhetjük ki, de fő céljaiban hasonló Kanada, Svájc vagy az Egyesült Királyság megközelítése is.

[71] Például Németországban: BROUWERS Klaus: Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations; Bonn; 2018, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf (bund.de); vagy Ausztriában: Bevorratungs Ratgeber – Denk daran, schaf Vorrat an; Zivilschutz Österreich, Wien, 2016, Zivilschutzverband_Bevorratung_V3_web.pdf (siz.cc)

olyan követelmény megfogalmazása, amely az egyes tevékenységek tervezésénél kifejezetten előírja a reziliencia szempontok figyelembevételét, esetleg erre szövetségi vagy EU szinten forrást is biztosít.

A nemzeti ellenálló képesség területén számíthatunk továbbá a követelménykatalógus kiegészülésére is. Az olyan kérdések, mint a globális felmelegedés, a világ túlnépesedése vagy a mélyszegénység mindezidáig csak azért nem képezik kifejezett részét a felsorolásnak, mert ma érezhető közvetlen hatásai ezeknek még nem kritikusak, ugyanakkor az ezekre történő felkészülés kérdését nem szabad alábecsülni. Érdekes azt is látni, hogy a globális folyamatokra és a határokon átívelő ellátási hálózatokra figyelemmel a nemzeti ellenálló képesség kérdése a jövőben lehetséges, hogy nem is igazán nemzeti, hanem a nemzetközi biztonsági rendszer egy sokszereplős rendszere lesz.

5. Összegzés

A nemzeti ellenálló képesség olyan követelményrendszer, amely messze túlmutat a klasszikus katonai biztonságon. A törvényben meghatározott alapkövetelményeknek megfelelően fejlesztett szakterületeken elért eredmények 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, amelyre a 21. századi biztonsági fenyegetések közepette nagyobb szükségünk van, mint eddig bármikor – hosszabb távon is egyfajta motorja lehet a nemzetközi biztonsági együttműködésnek, akár tényleges katonai tevékenységek nélkül.

Irodalom és forrásjegyzék

BARTKOWSKI, M. (2015.): Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare. Johns Hopkins University, 2015. p.19. https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf

BROUWERS Klaus: Guide for Emergency Preparedness and Correct Action in Emergency Situations; Bonn; 2018, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe; ratgeber-englisch-disasters-alarm.pdf (bund.de);

ETL Alex: A társadalmi ellenálló képesség szerepe a biztonság szavatolásában, Honvédség és Társadalom Baráti Kör, Székesfehérvár, 2020; https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/reziliencia_e-book.pdf;

FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai in Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai (FARKAS Ádám- KÁDÁR Pál (szerk)), Zrínyi, 2016; 275-313. p. http://docplayer.hu/105743212-Magyarorszag-katonai-vedelmenek-kozjogi-alapjai.html;

FARKAS Ádám: Egy lehetséges narratíva a védelem-szabályozási szemléletünk megújításához; In: FARKAS, Ádám; KELEMEN, Roland (szerk.) Szküla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól; Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 380 p. pp. 347-380., 34 p.;

FARKAS Ádám – SPITZER Jenő: Az információs korszak és az állami reziliencia egyes kérdései; Védelmi-Biztonsági Szabályozási És Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/18.;

GARRIAUD-MAYLAM, Joëlle: Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness (Preliminary Draft General Report); NATO Parliamentary Assembly, Committee On The Civil Dimension Of Security, 2021 ENHANCING THE RESILIENCE OF ALLIED SOCIETIES THROUGH CIVIL PREPAREDNESS (nato-pa.int)

GILES, Keir: Russia's 'New' Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power.Chatham House, 2016. pp. 25-26.https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf

GILLI, Andrea - BECHIS, Francesco: NATO and the 5G challenge; in NATO Review; 30 September 2020; NATO Review - NATO and the 5G challenge

Global impact of war in Ukraine: Energy crisis; United Nations; 2022.08.03. BRIEF NO.3 - Global impact of war in Ukraine: Energy crisis (unctad.org)

GYIMESI Gyula – KARÁCSONY Veronika – TÁLAS Péter – VARGA Gergely: Az integrált biztonsági szféra magyarországi megteremtésének lehetősége és feltételei, In. TÁLAS Péter (szerk.) Az integrált biztonsági szféra Magyarországi megteremtése felé, Budapest, MTA Szociológiai Intézet, 2008, pp. 162-163.

JERMALAVIČIUS, Tomas: Societal Resilience. A Basis for Whole-of-Society Approach to National Security. In book: Resistance Views: Essays on Unconventional Warfare and Small State Resistance. JSOU Press, 2018. https://www.researchgate.net/publication/342946191_Societal_Resilience_A_Basis_for_Whole-of-Society_Approach_to_National_Security

KÁDÁR Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje", Honvédelmi Szemle 2021/2., p.12.

KÁDÁR Pál: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/12., Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, p.15.

KOMÓCSIN Sándor – SZABÓ Dániel: Az új magyar-orosz üzlet vagy értelmetlen, vagy feszültségforrás lesz; Napi.hu (2022.07.22.) https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/szijjarto-peter-moszkvai-ut-foldgaz-vasarlas.756585.html

MOLNÁR Anna: Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, ELEMZÉSEK 2016/9. svkk-elemzesek-2016-9-az-eu-globalis-strategiaja-molnar-a.original.pdf (uni-nke.hu)

RAND CORPORATION (2021): Enhancing Defence's Contribution to Societal Resilience in the UK Lessons from International Approaches. pp.20-56. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1027912/RAND_RRA1113-1.pdf

ROLLINS, John: Fusion Centers. Issues and Options for Congress. Federation of American Scientists, 2008. pp.8-10. https://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34070.pdf

SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, Hadtudomány, 2017/3-4. szám, p.12.

SZAKALI Miklós – SZŰCS Endre: Védelmi tervezési modellek kialakulása és fejlődése, in Hadmérnök, 2017/1.; 24-40. p.

THEAKSTON, Nick S.T.: Resilience in Finland: lessons for NATO; NATO Defense College; The College Series 2020 No.7. Rome, 2020; 3-11.o.

TILL Szabolcs: A Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus irányai a 2021-2030 időtávban, kapcsolódva a NATO új stratégiai koncepciójának víziójához; Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/1. 4-26. p.

TISZÓCZI Roland: Hármas csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését; in Világgazdaság; 2022.04.07. Hármas csapás sújtja a világ élelmiszer-termelését (vg.hu)

Resilience through Civil Preparedness; CCOE Info Sheet The Hague, 2019; Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx (cimic-coe.org)

REUTERS: Hungary in talks with Russia about buying more gas | Reuters.com (2022.07.21.);

Vulnerabilities in a changing security environment, in Resilience and civil preparedness – Article 3; NATO, 2022. NATO - Topic: Resilience and civil preparedness – Article 3

Why does NATO military has to deal with Resilience? in Resilience through Civil Preparedness; Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, Hága, 2019. 3. oldal; Resilience through Civil Preparedness Final approved Version.docx (cimic-coe.org)

NATO 2010 Strategic Concept; Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization 20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (nato.int)

NATO 2016 Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016 08 Jul. 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

NATO 2020: Resilience and Article *3.,* NATO Official Website https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

NATO 2022 Strategic Concept 290622-strategic-concept.pdf (nato.int)

NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE - Norwegian Ministry of Justice and Public Security: Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway. p.8.https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf

MADRID SUMMIT DECLARATION (Madrid 29 June 2022), NATO; NATO - Official text: Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (2022), 29-Jun.-2022

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy; https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

USA PATRIOT Act of 2011 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001),

USA Department of Justice: Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era. United States Department of Justice, 2015. pp.9-11. http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf

FINANCIAL TIMES: Hungary sends foreign minister to Moscow to ask Russia for more gas" (2022.07.21.) Financial Times (ft.com);

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2021. évi XCIII. törvény védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2021. évi CXXI. törvény az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

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

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományába tartozó szerződéses határvadászokra vonatkozó szabályokról

65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról

1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

1163/2020. (IV.21.) Korm.határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2021. február 12-i (EU) 2021/241 RENDELETE a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról.

KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Az ellenálló képesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben; Európai Bizottság; 2017. EUR-Lex - 52017JC0021 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

FINNISH GOVERNMENT RESOLUTION / 2.11.2017: Security Strategy for Society. pp.5-13. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf

VIII.
A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása – a Vbö. VI. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) a védelmi és biztonsági szabályozás rendszer meghatározó elemeként számos olyan szakmai részterületet integrál, amelyet korábban szétszórtan, esetenként látszólag egymással konkuráló tartalommal tartalmazott a hazai jogrendszer. Ebbe a körbe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása is, amelyek korábban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben,[1] illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben[2] kaptak helyet.

2. Miért szükséges az irányítás rendszere?

Az irányítás mint igazgatási tevékenység fogalmának elemzése széles szakirodalommal rendelkezik.[3] Az igazgatási funkciók sorában[4] az irányítás meghatározó szerepet tölt be, ennek hiányában – figyelemmel az igazgatási működés ciklikusságára[5] – valamennyi egyéb tevékenység tartalmát vesztené, hiszen a célmeghatározás és a végrehajtás kereteinek kijelölése nélkül nincs mit összehangolni vagy ellenőrizni sem, azaz az igazgatás mint tervező-szervező tevékenység kiüresedne, nem lenne biztosítható a működés.

Az irányítási szabályrendszer részletszabályainak a védelmi és biztonsági tevékenységek vonatkozásában is meghatározásra kell kerülniük, az általános jellegű és alaptörvényi szinten meghatározott államszervezeti feladatmegosztás önmagában nem elegendő a rendszer működtetéséhez, a szakterületi részletszabályokat mindezekre figyelemmel kell kialakítani. Mindezeket a jogalkotó a Vbö.-ben végezte el.

A közigazgatás lényegében olyan tevékenységek összessége, amelynek eredményeképpen az államszervezet képes működését fenntartani,[6] beteljesítve ezzel alaprendeltetését, amely távolabbi összefüggéseiben az önálló és szuverén állami működést, a fennmaradást is garantálja. Elmondható, hogy működő közigazgatás mint nagy egység nélkül nem lehetséges a haza védelmének megszervezése, biztonságának fenntartása sem, az igazgatási tevékenység részét képező irányítási rendszer nélkül a rendvédelemmel, az országvédelemmel vagy a honvédelmi kötelezettségek

---

[1] 2011. évi CXIII. törvény 17-20. alcímei és a III. fejezete
[2] 2011. évi CXXVIII. törvény 10-16. §
[3] Összefoglaló áttekintést ad erről FAZEKASNÉ PÁL Emese: Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből; in Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; 2018/3; 4-21. o.
[4] Lásd ezzel összefüggésben az ún. POSDCORB mozaikszót (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) és annak magyarázatát: GULICK, Luther-URWICK, Lyndell: Notes on The Theory of Organization; New York, Columbia University Institute of Public Administration, 1937, 13. o.; Papers on the science of administration (archive.org) vagy a vezetés-irányítás fogalmi mibenlétéről FAYOL, Henry: Ipari és általános vezetés; Budapest, KJK, 1984; 64. és 157. o.
[5] KALAS Tibor: Az igazgatás; In: Közigazgatási Jog 1. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006; 14. o.
[6] Bővebben lásd BALÁZS István: „A közigazgatás" in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2.1. https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas#block-254 és MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 39-42. o.

teljesítésével, de akár a biztonság bármely szegmensével kapcsolatos további feladatok és a védelemre való felkészítés sem megvalósítható.

3. Mire és milyen tartalommal terjed ki a védelmi és biztonsági irányítás rendszere?

A védelmi és biztonsági irányítás rendszere[7] összetett, a teljes államszervezetet átható rendszert képez, melyen belül a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó szabályozás fő elemei a Vbö. keretein belül jelennek meg.

A védelmi és biztonsági igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenysége, különös tekintettel a válsághelyzetek kezelésére, a különleges jogrend kihirdetésére, valamint a védelem- és biztonságtudatosság polgári és állami fokozásával összefüggő feladatokra és az ezekre való felkészülésre, beleértve a honvédelmi igazgatást és az annak részét képző katonai igazgatást, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatást.[8]

A fentiek szerinti, jogszabályban rögzített fogalom egyértelűvé teszi, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás az ország biztonsági szabályozásának legszélesebb keretét adja.

Az igazgatás rendszerén belül az alaptörvényi szabályozáson nyugvó államszervezeti feladatmegosztás további bontását a védelem és a biztonság irányítása vonatkozásában szervezeti bontásban tárgyaljuk.[9]

3.1. Az Országgyűlés

Az igazgatási rendszer csúcsán a népképviseleti szerv, az Országgyűlés áll. A védelem és a biztonság területére vonatkozó irányítási feladatai kapcsán nem csak a Vbö.-ben szabályozott konkrét jogosítványokra kell gondolnunk, hanem azon alaptörvényi szinten megjelenő általános jogosítványokra is, amelyek meghatározzák a szakterület működését. Ezek sorában elsőként maga az alkotmányozás és a jogalkotás joga emelendő ki, hiszen a teljes rendszer alapjait az Alaptörvény és a kapcsolódó, jórészt sarkalatos törvények határozzák meg. Kiemelendő, hogy az egyes szabályozási területek kapcsán maga a sarkalatosság követelménye is az Alaptörvénytől függ, ezáltal az Országgyűlés döntésén alapul.

Szintén az Országgyűlés irányítási jogosítványaként értékelhetjük a költségvetés elfogadásának jogkörét is. Igaz, ez szintén jogalkotási feladat abból a megközelítésből, hogy mindez törvényben történik, azonban tartalmilag az így elosztott források nem csupán szervezeti-működési kereteket biztosítanak, hanem tényleges feladatvégrehajtást is lehetővé tesznek. Ennek szakmai jelentősége abban rejlik, hogy amennyiben az alkotmányos szinten előírt feladat mellé nem rendel forrást az Országgyűlés, lényegében a tevékenység végrehajttatásáról mond le anélkül, hogy erről külön döntést hozna.

---

[7] A védelmi igazgatás korábbi felépítéséről lásd: HORNYACSEK Júlia: A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei; in A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében (szerk: HORNYACSEK Júlia), Dialóg Campus, 2019. 87-99. o.
[8] Lásd Vbö. 5. § 16. pont
[9] Vbö. 44-50. §

Mindezekre figyelemmel egyértelműen az Országgyűlés a meghatározó aktor a védelmi és biztonsági igazgatásban, döntése – jogalkotása – nélkül a rendszer további elemei sem létezhetnének, illetve a feladataik, hatáskörük és illetékességük meghatározása sem történhetne meg, azaz az Országgyűlés a klasszikus irányítási jogkörök legfontosabbikát, a konstituáló szerepet is betölti.

A védelmi és biztonsági igazgatáshoz kapcsolódó irányítási szabály valamennyi különleges jogrendet érintő döntés meghozatalának joga[10] is, ahogy a hadiállapotról vagy békekötésről való határozathozatal is, amelyek következményeként az igazgatási rendszer impulzust kap a végrehajtás oldalán.

Az alaptörvényi szintű jogkörökön túl a Vbö. szintjén megjelenő irányítási jogosítványok is meghatározó jelentőséggel bírnak. A védelmi és biztonsági szabályozás 2022. novemberében hatályba lépett reformja először emelte törvényi szintre az Országgyűlésnek azt a kötelezettségét, hogy a Kormány javaslata alapján meghatározza az ország biztonság- és védelempolitikai alapelveit és azok végrehajtásának főbb irányait. A korábban hatályos szabályok között is találunk ilyen országgyűlési határozatot,[11] azonban ennek megalkotása nem volt törvényi szinten előírva, amelyre figyelemmel a védelmi biztonsági tervezés rendszerének kiindulópontja lényegében nem kötelező elemként jelent meg. A Vbö. egyik lényeges újítása, hogy valamennyi tervezési dokumentumot rendszerbe foglalja, megalapozva és megkövetelve ezáltal az *ad hoc* szervezési és operatív védekezési intézkedéseken lényegesen túlmutató, folyamatosan fejleszthető rendszer elemeit, amely mellett a rugalmasság jegyében nem zárja ki teljesen az esetleges *ad hoc* megoldások alkalmazását sem. Az Országgyűlés által a Vbö. hatályba lépését követően megalkotandó Biztonság- és Védelempolitika Alapelvek funkciója abban áll, hogy iránymutatást ad az államszervezet valamennyi szereplőjének hazánk védelem- és biztonságpolitikai alapvetései kapcsán, rögzíti azon értékeket és elveket, amelyek mentén a további szabályozás és a végrehajtás tervezendő. Jogalkotási szempontból ugyanakkor látnunk kell, hogy ez a dokumentum mint országgyűlési határozat nem jogszabály, hanem közjogi szervezetszabályozó eszköz,[12] amelyben az Országgyűlés legfeljebb saját cselekvési programját határozhatná meg.[13] Azt azonban rögzíthetjük, hogy az ilyen típusú tartalmak megjelenése az államszervezet szabályrendszerében jogi kötőerő nélkül is valamiféle orientációs pontként működik, segíti az egységes működést és a más szervek hatáskörébe tartozó kapcsolódó döntések előkészítését.

Az Országgyűlés védelmi és biztonsági irányítási jogosítványait értelemszerűen csak abban az esetben képes megfelelően gyakorolni, ha rendelkezik az ehhez szükséges alapinformációkkal. Ennek biztosítása érdekében a jogszabály előírja, hogy a Kormány évente beszámol a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósításáról, valamint az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról az Országgyűlés tárgykör szerint

[10] Mindez a veszélyhelyzet időszakában főként a Kormány által rendeleti úton kihirdetett rendkívüli intézkedések kapcsán gyakorolt jogkörhöz kapcsolódó országgyűlési döntések esetében értelmezhető, míg a további különleges jogrendekben a kihirdetés joga is az Országgyűlésé.

[11] 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

[12] Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 23. § (1) bekezdés a) pontját

[13] Ebben az értelemben a hatályos 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 17. pontjának második mondata túlterjeszkedni látszik a Jat. felhatalmazáson: „A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért." – igaz, hogy a határozat kibocsátásakor még a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. § (1) bekezdése volt alkalmazandó, ám ez a rendelkezés sem alkalmazható vita nélkül a fenti helyzetre.

feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt.[14] A bizottságok az éves beszámolón túl is kérhetnek információt a Kormánynak a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása körében meghozott intézkedéseiről, jogosultak azt értékelni, illetve akár ettől függetlenül vagy ennek nyomán jogalkotási folyamat is indulhat.[15]

Az Országgyűlés további irányítási jogosítványai az ország védelmével és biztonságával összefüggésben más törvények által is meghatározhatóak, ennek kapcsán gyakorolhatóak további döntési, beszámoltatási, ellenőrzési jogosítványok,[16] melyek nyomán szintén lehetőség van a további beavatkozásra, amely a politikai természetű nyilatkozatoktól kezdődően, a jogalkotáson vagy a különleges jogrendre kihirdetésére vonatkozó indítványon át egészen a Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványig terjedhet.

3.2. A köztársasági elnök

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítási rendszerének következő eleme a köztársasági elnök. A köztársasági elnök irányítási szerepköre az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében szűkül, mely változás szakmai tartalmát és okait, valamint a különleges jogrend kihirdetéséhez, az Országgyűlés akadályoztatásához és más kapcsolódó jogosítványokhoz fűződő jogköreit – különös figyelemmel a szükségállapoti rendkívüli intézkedésre jogosulti pozíció vonatkozásaira – kötetünk további fejezetei érintik.

A köztársasági elnök államszervezetben betöltött szerepe az Alaptörvényi feladatrendszerén túl is számos ponton kapcsolódik a védelmi és biztonsági igazgatás rendszeréhez. A korábbi szabályoktól eltérően[17] a köztársasági elnök az elfogadásukat megelőzően áttekinti és véleményezi az Országgyűlés Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek, valamint a Kormány által elfogadni tervezett Nemzeti Biztonsági Stratégia tervezeteit. Ez a szabályozás szélesebb lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára, hogy kifejezze személyes álláspontját azokban az alapkérdésekben, amelyek a jövőre nézve az igazgatás egészét áthatják majd és a tervezés központi elemeként megjelenve a rendszerben a jogalkotásra, ezen keresztül pedig nemzeti alapkérdésekre is hatást gyakorolhatnak. Az előzetes véleményezés arra is alkalmas lehet, hogy az ezekből a tervdokumentumokból származtatható későbbi szabályozási javaslat nyilvánvalóan Alaptörvénybe ütköző tartalmat valószínűsíthet, ezeket idejében, még a tényleges jogalkotást megelőzően ki lehet küszöbölni.

A köztársasági elnök azon joga, amely szerint soron kívül tájékoztatást kérhet a Kormánytól,[18] lényegében azonos a korábbi honvédelmi törvény[19] szabályozásával, azzal a jelentős kiterjesztéssel, hogy a tájékoztatás a jövőben nem kizárólag a Honvédség működését érintő ügyekre, hanem bármely, az ország védelmével és biztonságával összefüggő ügyre vonatkozhat. Ez a kiterjesztés is azt hivatott kifejezni, hogy a Vbö. a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét új megközelítésben, az ágazatokhoz és az egyes szervezetekhez kapcsolódó „belügy" helyett komplexen, a teljes

[14] Vbö. 46. § (4) bekezdés
[15] Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése
[16] Lásd erre példaként a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-át vagy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6. § (5) bekezdésének rendelkezéseit
[17] A korábbi szabályozásban ilyen címzett jogosítványa nem volt a köztársasági elnöknek.
[18] Vbö. 45. § (2) bekezdés
[19] A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 20. § (3) bekezdés

államszervezetet és társadalmat átható megközelítés irányába mozdulva, a védekezésben pedig az összkormányzati szempontokat hangsúlyozva kívánja kezelni.

3.3. A Kormány

A Kormány a védelmi és biztonsági feladatok összehangolt irányítása kapcsán kétségkívül a rendszer legmeghatározóbb eleme. Ahogy azt már több helyen is jeleztük, a védelmi és biztonsági rendszer eredményes működésének kulcsa a gyors és szervezett intézkedés a védelmi és biztonsági esemény bekövetkezte vagy ennek közvetlen veszélye esetén, amely a közvetlen irányítói beavatkozással valósul meg. A Kormány ebbéli szerepe nem kizárólag a végrehajtó hatalmon belüli feladatkoordinációt és intézkedéseket alapozza meg: a Vbö. a Kormány irányítása alá nem tartozó szervekkel való együttműködés biztosítása érdekében is jogosítványokat biztosít számára.

A központi szerepkört erősíti az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveiről szóló, fentebb már tárgyalt határozati javaslatot. Mindemellett a teljes védelmi és biztonsági tervezési rendszer[20] irányítása és költségvetésének tervezése is kormányzati felelősség, melynek célja az ország védelmének és biztonságának fenntartása és az arra történő felkészülés.

A Kormány irányítási jogosítványai között hangsúlyos szerepet kapnak a koordinációs elemek, amelyek a védelemmel és biztonsággal összefüggő kormányzati és nemzetközi együttműködési, szövetségi tagságból eredő feladatokra, az ezek végrehajtására való felkészülésre, valamint a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összehangolására is kiterjednek, de tágabb értelemben valamennyi döntés-előkészítési tevékenység összehangolását, a Kormány ügyrend szerinti működés kapcsolódó elemeit is ideérthetjük.

A végrehajtó hatalomnak azonban értelemszerűen a törvényben kapott szabályozói, beavatkozói-döntési jogosítványok biztosítják a legfontosabb eszközt, a rendszer érdemi irányításának lehetőségét.

Ennek keretében kerül sor a polgári védelmi felkészítés feladatainak vagy a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítési követelményeinek meghatározására, illetve amennyiben a helyzet azt megköveteli, magára a gazdaság mozgósítására vonatkozó döntésre is.

A Kormány irányítási jogosítványai mindemellett nem csak az igazgatás szervezetrendszerére terjednek ki, hanem az egyes irányított szervek, mint a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok összehangolt felkészülésének és feladatellátásának meghatározására és a működésükhöz kapcsolódóan a védelmi és biztonsági események kezeléséhez szükséges kivételes döntéshozatal kereteinek szabályozására is,[21] de ebbe a körbe sorolhatóak a kormányügyeleti rendszer[22] működési rendjére vonatkozó szabályok is.

Az irányítói jogosítványok sorában a Vbö.-ben jelenik meg először törvényi szintű szabályként a nemzeti ellenálló képesség kérdésköre, melynek egyes elemei kifejezetten kiemelésre is kerülnek. Idetartoznak az állami működés és a kormányzás folytonosságának fenntartására és a válsághelyzeti és a különleges jogrendi működés biztosítására vonatkozó kormányzati felhatalmazások, amely

[20] Ezek a rendelkezések a Vbö. III. fejezetében jelennek meg, a részletszabályokat a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet tartalmazza

[21] Ebbe a körbe tartoznak 21. századi újdonságként a kibertér műveleti erők védelmi, támadásmegelőzési és nemzetközi műveletekkel összefüggő feladatai is.

[22] Lásd 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról

kiegészül a nemzeti ellenálló képesség fejlesztésének programja kidolgozásával és annak összehangolt végrehajtása irányításával.[23] A kormányzati szolgáltatások folyamatosságát szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint a Kormány rendeletben kötelezhet egyes gazdasági társaságokat a honvédelmi, rendvédelmi, nemzetbiztonsági, valamint egyéb állami fegyveres szervek ellátására.[24]

A Vbö. által alkalmazott igazgatási megközelítés egyik koncepcionális súlypontjaként jelentkezik az ellenőrzés kérdése is, amely keretében a Kormány gondoskodik a védelmi és biztonsági célú felkészülés és feladatellátás ágazati és szervezeti szintű feladatai ellátásának ellenőrzéséről. Minderre azért van szükség, mert a biztonsági kihívások komplexitása nem csak azt feltételezi, hogy azok kezelése kizárólagosan ágazati keretek között nem lehetséges, hanem azt is megköveteli, hogy a védelmi és biztonsági események összkormányzati kezelésére kialakított eljárások, előzetesen biztosított és felkészített humán- és anyagi erőforrások valóban alkalmasak és a szóba jöhető helyzetnek megfelelőek legyenek. Mindezt azonban ágazati szinten csak részeiben lehetne ellenőrizni, erre tekintettel került a feladat az összkormányzati szintre.

Külön ki kell emelnünk az összehangolt védelmi tevékenységre és az azzal összefüggő intézkedésekre vonatkozó kormányzati döntés jogát mint meghatározó irányítási jogosítványt. Az összehangolt védelmi tevékenység intézményét[25] kötetünk XIII. fejezetében külön is tárgyaljuk, ehelyütt csak annyit emelnénk ki, hogy ez a szabályozási megoldás alapozza meg az egyes kialakult helyzetek politikai és szakmai mérlegelhetőségét, teremti meg annak lehetőségét, hogy az ágazati válságkezelési szabályokon túlmutató, de a különleges jogrendi jogkorlátozás szintjét el nem érő kezelést megkövetelő helyzetben a kormányzat érdemben meg tudja szervezni a védekezést és a biztonság fenntartását, helyreállítását.

Valamennyi fenti kormányzati feladat ellátását, a döntések előkészítését és az igazgatási rendszer központi koordinációját a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve biztosítja, amely gondoskodik a megfelelő a szakmai kérdések iniciálásáról és annak tartalma és szintje szerinti megfelelő döntési mechanizmusba történő becsatornázásáról.

A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve a Védelmi Igazgatási Hivatal, amely a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.[26] A Védelmi Igazgatási Hivatal megalakulásától a Vbö. hatályba lépéséig terjedő időszakban felelt a központi szerv működését közvetlenül megalapozó szabályozók előkészítéséért, a védelmi és biztonsági igazgatási szabályozási reform keretében előterjesztett ágazati javaslatok összehangolásáért és a kapcsolódó felkészítési tevékenység megszervezéséért, majd 2022 novembere óta ellátja a Vbö. 52. § szerinti feladatokat.[27]

---

[23] Vbö. 5. § 7. pont; 42. §; 46. § (1) bek. h) pont

[24] Vbö. 46. § (1) bek. p) pont

[25] Vbö. 74. § (1) A Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet az összehangolt védelmi tevékenység elrendeléséről, ha annak kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az e törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

[26] Lásd 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

[27] Vbö. 52. § A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve
a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,
b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,

A védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósítása olyan jelentőségű kérdés, amely nem kizárólag a kormányzat szintjén megítélendő belügy, hanem az irányítás egyéb szintjein is rendszeresen értékelni szükséges az erre vonatkozó információkat. Ennek érdekében az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai előtt a Kormány évente beszámol az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról. Kötetünk megjelenése időpontjában a Vbö. alapján még nem került sor ilyen jelentés előterjesztésére, így nincs arra vonatkozó tapasztalat, hogy milyen felépítéssel és tartalommal kerül majd kidolgozásra, az azonban valószínűsíthető, hogy a téma magasfokú nemzetbiztonsági érzékenysége miatt egy ilyen jelentés jórészt minősített információkat kell tartalmazzon. Az is előrevetíthető, hogy a jelentés szoros kapcsolatot mutat majd a honvédelmi feladatok megvalósításáról, a Honvédség felkészítéséről, állapotáról és fejlesztéséről szóló jelentéssel,[28] de annak szakmai határain jelentősen túl fog mutatni, valószínűsíthetően magában fogja foglalni a Vbö.-ben megalapozott jogintézmények és reziliencia kérdéskörök valamennyi fontosabb kérdéskörének értékelését.

3.4. A miniszter

A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer következő szintjén a miniszterek állnak, akik az általuk irányított ágazat vonatkozásában gondoskodnak az irányításuk, felügyeletük alá tartozó szervek és szakágazatok védelmi és biztonsági célú felkészítéssel és feladatellátással kapcsolatos tevékenységének irányításáról. Az irányítás ez esetben sem *ad hoc* döntések sorozatát jelenti, ennek területei jogszabályban pontosan meghatározottak, amely nem csupán lehetősége a miniszternek, hanem számonkérhető kötelezettsége is.

A fentiek keretében a miniszter köteles meghatározni a hatáskörébe tartozó védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, valamint az irányítása alá tartozó szervek együttműködési rendjét a védelmi és biztonsági szervezetekkel[29] és az igazgatás szerveivel.

A miniszteri jogosítványok között fontos szerepet kap az irányítási rendszer egészét átható tervezéshez mint közigazgatási tevékenységhez kapcsolódó kötelezettség, amely értelmében a miniszternek kell gondoskodnia a védelmi és biztonsági célú tervezés magasabb szintű

c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,
d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,
e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,
f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,
g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,
h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,
i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,
j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint
k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.

[28] 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 6. § (5) bek.

[29] Ebbe a körbe a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok és az Országgyűlési Őrség tartozik

dokumentumai által meghatározott keretek között az ágazati dokumentumok[30] kidolgozásáról, ideértve az ágazatközi együttműködést megkövetelő tervek kidolgozását is. Ugyancsak lényeges elem az együttműködési és az adatszolgáltatási kötelezettség előírása a szakágazati információk vonatkozásában más szervek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve irányában, amely hiányában a központi szerv nem is lenne képes végrehajtani a koordinációs feladatait.

A Vbö. szabályozásának nóvuma az a szintén a minisztereket kötelező rendelkezés is, amely a teljes költségvetésen belül ágazatonként elkülönítve rendeli tervezni a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtásának költségeit, így biztosítva azt, hogy ne fordulhasson elő, hogy az ilyen jellegű feladatok a tárcákat terhelő számos alapfeladat mellett ne kapjanak megfelelő hangsúlyt, melynek következtében a védekezés hatékonysága már középtávon is nem kívánt mértékben csökkenhetne. Az elmúlt harminc év költségvetési tervezési tapasztalatai éppen azt példázzák, hogy egy biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk folyamatosan megfeledkezni arról, hogy ennek szinten tartása és fejlesztése nem lehetséges a megfelelő források biztosítása nélkül,[31] az érdemi fejlesztés ráadásul komplex, számos kapcsolódó területen is beavatkozást követel és időigényes is, amely azt eredményezi, hogy végül rövid határidős, nagyívű és rendkívül költséges szakterületi fejlesztési programokat kell indítani, ahol a humánerőforrás megfelelő időben történő biztosítása is nehézséget okoz, ahelyett, hogy egy folyamatosan tervezett képességfenntartást és fokozatosan építkező fejlesztést hajtanánk végre szabályozási, technikai és humán oldalon is.

A miniszteri irányítási feladatok a fentieken túl a védelmi és biztonsági területen kiterjednek a nemzeti ellenálló képesség kapcsán releváns feladatok ágazatilag érintett elemeihez kapcsolódó tevékenységeire is. Ezek magukban foglalják a védelem és biztonság szempontjából fontos létesítmények elhelyezésével és fenntartásával összefüggésben meghatározott feladatokat éppúgy, mint az energetikai, közlekedési, egészségügyi, környezetvédelmi, elektronikus hírközlő és informatikai hálózathoz kapcsolódó, valamint a légi, meteorológiai, a vegyi és sugárfigyelő, jelző- és riasztási rendszer működőképességéhez kapcsolódó feladatokat. Amennyiben ezen, felhasználásukat és működésüket tekintve ágazatokon átívelő rendszerek összehangolt és stabil működése biztosítható, az ország védelmi rendszere alapjaiban működőképesnek tekinthető.

Ahogy a fentiekből is láthatjuk, a Vbö. a miniszterek kapcsán lényegében kézenfekvőnek tűnő hatásköröket és feladatokat határoz meg, a szabályozás újdonsága sokkal inkább abban érhető tetten, hogy mindezt témaspecifikusan kiemelten és az ágazatközi együttműködést, hatásaiban összkormányzati megközelítést hangsúlyozva teszi meg.

[30] Különféle belső szabályozók, intézkedési tervek, fejlesztési elgondolások stb.

[31] A Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi- és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely az infláció követését sem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege többszörösére növekedett. A Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény a HM fejezet számára 1.003.046,5 millió forintot biztosít, míg 2018-ban ugyanezen fejezet 427.334,8 millió forinttal gazdálkodhatott. Ugyanez a mutató a BM fejezet esetében 2022-ben 876.304,9 millió forint és 791.339,0 millió forint volt 2018-ban. (A 2023-as év vonatkozásában hasonló összevetés félrevezethető lehet, figyelemmel arra a tényre, hogy a BM fejezet tartalmazza az egészségügyre fordítható előirányzatokat is.)

3.5. A védelmi és biztonsági szervezetek és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek

A törvény több új gyűjtőfogalmat is bevezet a védelem és biztonság területén. Ezek egyike a Magyar Honvédséget, a rendvédelmi szerveket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint az Országgyűlési Őrséget magában foglaló védelmi és biztonsági szervezetek kategóriája. Ezek a szervezetek külön jogszabályokban[32] rögzített feladatkörrel és felelősséggel rendelkeznek, azonban az, hogy tevékenységük összehangolt és az egymás közti, illetve az irányítók felé történő információáramlás folyamatos legyen a működés során, lényeges szempont. Ez a követelmény különösen érvényes az azonnali kezelést igénylő fenyegetések, lehetséges válsághelyzetek megelőzése, kezelése érdekében, de az ilyen módon előírt együttműködési kötelezettség már bekövetkezett események következményeinek felszámolása időszakában is fokozza az államszervezet működési hatékonyságát.

A Vbö. arról is rendelkezik, hogy ezen szervezetek nem kizárólag a saját alapfeladatuk ellátása érdekében kell gondoskodjanak az azonnali reagálást igénylő fenyegetések kezelésére megfelelő készenléti erő generálásával, hanem a Vbö.-re mint keretszabályra figyelemmel is képesnek kell lenniük megfelelő képesség biztosítására, ideértve a védelmi és biztonsági célú döntéshozatalhoz szükséges ügyeleti és készenléti szolgálatokat, vagy a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel, az összehangolt védelmi tevékenységgel, a NATO válságreagálási intézkedéseivel, a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerével, valamint a különleges jogrendi működésre történő azonnali átállással összefüggésben szükséges feladatok végrehajtását is.

A védelmi és biztonsági szervezetek esetében is lényeges követelmény, hogy az igazgatás rendszerben betöltött végrehajtói szintű feladataikkal összefüggésben biztosítaniuk kell a megfelelő belső tervezést, illetve a magasabb szintű védelmi és biztonsági tervdokumentumokhoz szükséges információkat. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer teljes működésének, a hatékony védekezés megszervezésének alapvető követelménye a feladatok ellátásához szükséges személyi, képzési és tárgyi feltételek biztosítása, amelyeket a végrehajtói oldalon elsődlegesen a védelmi és biztonsági szervezetek megfelelő minőségű tervezésével lehetséges biztosítani. Az így összeállított tervek, a védekezés átgondolt és összehangolt szcenáriói egyfajta triggerként hatnak az igazgatás további elemeire, hatást gyakorolnak az irányítói feladatszabásra és a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetekre is.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek[33] mint gyűjtőfogalom rendkívül széles szervezeti kört ölel fel. A biztonságfogalom komplexitására és a hatékony védekezésre tekintettel lényegében valamennyi kormányzati igazgatási szerv[34] idetartozik, amely kiegészül a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek, a bírósági és az ügyészi szervezettel, a nemzeti hírügynökséggel, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal, Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alappal, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal, illetve a Magyar Nemzeti Bank szervezetével, melyek esetében szintén megkerülhetetlen a közreműködés.

---

[32] 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

[33] Vbö. 49. §

[34] A kormányzati igazgatási szerveket a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 2. §-a határozza meg

Az irányítási és tulajdoni viszonyoktól, valamint a szervezeti formáktól függetlenül is védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetnek minősülnek az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei, a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, valamint minden, a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszer üzemeltetői. A Vbö. az első olyan törvényi szintű szabály,[35] amely a védelem és biztonság kérdését és az együttműködést ilyen széles körben és ilyen mélységben írja elő, teszi mindezt a felsorolást le nem zárva[36], számolva azzal, hogy a szabályozási rendszer fejlesztése során további elemek felvétele is szükséges lehet. Ez a megoldás azt is biztosítja, hogy egy akár különleges jogrendi jogalkotással előírt feladat valamely szervezet részére azt eredményezheti, hogy az adott szervezet bekerül a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek körébe, magával vonva ennek minden kötelezettségét és jogosítványait.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek kapcsán új kötelezettségként jelenik meg a szabályozásban, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás szerveivel történő hatékony együttműködés érdekében védelmi és biztonsági igazgatási tisztviselőt kell kijelölniük[37] és jogszabályban meghatározottak szerint gondoskodniuk kell személyi állományuk védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzéséről. A védelmi és biztonsági tudatosság ilyenfajta rendszerszerű megjelenése már középtávon jelentős eredményeket hozhat, lényegesen erősítheti hazánk ellenálló képességét, különösen arra figyelemmel, hogy emellett a kormányzati igazgatási szervek vezetői számára is számos kötelezettséget ró[38] a jogszabály saját szervezetük vonatkozásában, amely így összességében gyakorlatilag a teljes szakterület lefedését biztosítja.

---

[35] A Hvt. 11. § tartalmaz hasonló rendelkezéseket, azonban az a szervezeti kör lényegesen fókuszáltabb, szűkebb.

[36] A Vbö. értelmében védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervnek minősül még minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

[37] Ennek az előírásnak egyfajta történeti előképeként tekinthetünk az egykori Országos Tervhivatal vagy a HM Országmozgósítási osztály KR (katonai referens) összekötők rendszerére. Lásd GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020; 172.,175, 180, 245, 274. oldalak

[38] Vbö. 50. § A kormányzati igazgatási szerv vezetője felelős a vezetése alá tartozó szerv – és irányító jogkör gyakorlása esetén az irányítása alá tartozó szervek –

a) jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági feladatainak ellátásáért és a feladatok ellátásának ellenőrzéséért,

b) védelmi és biztonsági szervezetekkel, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével való hatékony együttműködéséért,

c) védelmi és biztonsági feladataival összefüggő erőforrás- és költségvetés-tervezési feladatok ellátásáért,

d) védelmi és biztonsági célú adatszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséért,

e) állományára nézve jogszabályban meghatározottak szerinti védelmi és biztonsági igazgatási továbbképzési követelmények teljesítéséért,

f) a védelmi és biztonsági célú működés feltételeinek, beleértve az ehhez szükséges tervezési és előkészületi tevékenységek ellátásának biztosításáért,

g) által a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok ellátásáért és az erre való felkészüléséért,

h) jogszabályban meghatározott, a lakosság védelmi és biztonsági célú tájékoztatásában, riasztásában való közreműködéséért,

i) gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeinek teljesítéséért,

j) összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő feladataira való felkészüléséért és azok végrehajtásáért,

k) különleges jogrendi feladataira való felkészüléséért és azok végrehajtásáért.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek számára a Vbö. azt is előírja, hogy tervezzék meg és biztosítsák folyamatos működésük feltételeit, fegyveres összeütközések idején gondoskodjanak a lakosság védelméről, riasztásáról, védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó szakterületi szolgáltatásuk fenntartásáról, azaz normál időszaki tevékenységük mellett képesnek kell lenniük egyfajta válsághelyzeti működésre is. Mindez az államszervezethez tartozó elemek esetében nem minősül rendkívüli követelménynek, de a szabályozási körbe bevont nem állami szervek esetében többletkötelezettségként jelentkezik. Ez a többletkötelezettség azonban nem korlátlan, kizárólag jogszabály külön rendelkezése esetén következik be, amelynek szabályai kötetünk összeállításának időpontjában még nem ismertek.[39]

A jogszabály szintén előírja az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben szükséges intézkedések kidolgozásában és végrehajtásában való és a különleges jogrend idején kiadott rendeletek és intézkedések végrehajtásában, valamint a nemzeti ellenálló képesség erősítését szolgáló meghatározott feladatok ellátásában történő közreműködés kötelezettségét, figyelemmel arra, hogy az előre nem látható válsághelyzetek kezelése megkövetelhet olyan szakmai részismereteket, amelyek a központi szervek számára legpraktikusabban a Vbö. 49. § szerinti szervezetek együttműködése útján érhetőek el. Lényeges hangsúlyozni, hogy ezen együttműködési feladatok jó részét törvénynek vagy kormányrendeletnek kell tartalmaznia, azaz a felhatalmazás és az előírt feladat nem parttalan és nem ötletszerű.

A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában – azok jellegénél fogva – rendkívüli szerep jut a civil szervezeteknek, a vallási közösségeknek és a karitatív szervezeteknek is, amelyek adott esetben önkéntes alapon vesznek részt a helyzet és annak humanitárius következményeinek kezelésében. Ezek a szervezetek nagyban képesek tehermentesíteni az állami szerveket, amelyek így erőfeszítéseiket a legsúlyosabb fenyegetések kezelésére összpontosíthatják[40]. Lényeges követelmény, amit a Vbö. bevezet, hogy a civil és karitatív szervezetek, vallási közösségek kizárólag a védelmi és biztonsági igazgatás szervei által koordináltan vehetnek részt a feladatokban, ezzel is biztosítva, hogy a segítség és támogatás oda jusson, ahol valóban szükség van rá.

4. Milyen előnyei vannak, ha a szabályozás és az irányítás integrált?

A fentiekből jól látható, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítási rendszere egy nagy, a teljes államszervezetet és a nemzetgazdaságot átölelő egységet alkot, amely számos közvetlen és közvetett szakmai előnyt eredményez.

Az integrált szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb, mint az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőző fragmentált megoldás, amely ágazatonként eltérő hangsúlyokkal és más-más megközelítési irányból igyekezett átfogni a védelmi és biztonsági igazgatás területeinek különféle ágait.[41] Az integrált irányítás biztosítja a szabályrendszer jó áttekinthetőségét is, a felelősségi

[39] A 404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól egy fokozatosan kiépülő képzési rendszert határoz meg, ezen a területen nem ír elő kimerítő kötelezettségi listát. Valószínűsíthető, hogy egyes válsághelyzetekhez kötődően jelennek majd meg a konkrét szabályok, akár az összehangolt védelmi tevékenység, akár a különleges jogrendi jogalkotás keretében

[40] Számos gyakorlati példa áll rendelkezésre, legutóbb az ukrán-orosz háború nyomán kialakult menekülthullámhoz kapcsolódó humanitárius feladatokban volt erre szükség – igaz, akkor még a Vbö. hatályba lépését megelőzően.

[41] A korábbi szabályrendszer nem biztosította a komplex megközelítést, az egyes válságkezelési és különleges jogrendi szabályokat számos ágazati törvényben és végrehajtási szabályban fogalmazta meg, szemben a Vbö. átfogó

rendszerek világos kialakítását, amely lehetővé teszi az összehangolt tervezést és felkészülést, a közreműködő szervezetek együttműködésének optimalizálását. Mindezek eredményeként a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása várhatóan alacsonyabb költséggel lesz megvalósítható, nem alakulnak ki – legalábbis a jogi környezet ezt nem teszi elkerülhetetlenné – szükségtelen párhuzamosságok vagy olyan munkaformák, amelyek szakmai kimenete végül nem eredményez érdemi beavatkozást a védekezés során.

Az integrált szabályozás és az irányítási rendszer azt is garantálni hivatott, hogy minden egyes tevékenység egységes alapvetéseken nyugodjék, az egyes tevékenységek összehangolása optimálisan valósuljon meg, illetve ennek megoldásnak köszönhetően remélhetőleg elkerülhető, hogy bármely szükséges részterület szabályozatlan maradjon, esetleg a nem megfelelő ágazati súlypontozásnak köszönhetően a szabályozás tartalmilag gyorsabban avuljon el, mint azt a biztonsági helyzet változása megengedné. Az integrált szabályozás és irányítási rendszer, továbbá különösen a kormányzat működésében meghatározó szerepkörbe pozícionált Védelmi Tanács[42] 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.

Az egységes szabályozásnak köszönhetően mindemellett olyan előnyökkel is számolhatunk már középtávon, hogy a rendszer működéséhez szükséges humánerőforrásigény összességében alacsonyabb, felkészültségi szintjük pedig magasabb lesz, hiszen e vonatkozásban is megvalósul majd a központi koordináció, a tervezés és a szervezett képzés.

5. Összegzés

A Vbö. a védelmi és biztonsági szabályozás rendszer irányítására vonatkozó rendelkezések meghatározó elemeként egyfajta keretszabályként szolgál, egységes rendszerbe foglalja a korábban jellemzően fragmentáltan meghatározott irányítási rendszerelmeket. Az egységes szabályozást annak kifejeződéseként is értékelhetjük, hogy ahogy a kihívások és a fenyegetések felmerülnek, az irányítási rendszer elemeit is komplexen kell szabályoznunk. Mindezekre figyelemmel a Vbö. az irányítás teljes spektrumát felöleli az Országgyűléstől a köztársasági elnökön, a Kormányon és az egyes minisztereken keresztül a védelmi és biztonsági- valamint aferladatok ellátásában résztvevő további szervezetekig.

Irodalom és forrásjegyzék

BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia

FAYOL, Henry: Ipari és általános vezetés; Budapest, KJK, 1984

FAZEKASNÉ PÁL Emese: Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből; in Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás; 2018/3

keretszabály megközelítésével. Így például a veszélyhelyzeti szabályok a katasztrófavédelmi szabályozásban, a szükségállapoti szabályok a honvédelmi törvényben jelentek meg, szemben a Vbö. egységes rendszerével.

[42] Lásd 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 108–115. pont

GERMUSKA Pál–HORVÁTH Miklós: A magyar honvédelmi igazgatás története 1945–1990; Magyar Nemzeti Levéltár, Budapest 2020

GULICK, Luther-URWICK, Lyndell: Notes on The Theory of Organization; New York, Columbia University Institute of Public Administration, 1937

HORNYACSEK Júlia: A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei; in A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében (szerk: Hornyacsek Júlia), Dialóg Campus, 2019

KALAS Tibor: Az igazgatás; In: Közigazgatási Jog 1. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006

MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942

Magyarország Alaptörvénye

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1993. évi CX. törvény a honvédelemről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről,

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

404/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági képzések szabályairól

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról

IX.
A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete

1. Bevezetés – előzmények, elvi alapok

Egy ország védelmi erőfeszítéseinek támogatása érdekében kifejtett közigazgatási tevékenység korántsem új keletű, sőt elmondhatjuk, hogy az egyidős az emberiség kultúrájával. Egyes elemei már az ókori forrásokban is fellelhetők, amelyek folyamatos fejlődésen keresztül jutottak el napjaink modern értelemben vett védelmi és biztonsági igazgatásáig. Hazánkban az államalapítástól kezdve ismerünk forrásokat, illetve találunk utalásokat a nemzet védelmében tevékenykedő állami intézményekre, azok helyére, szerepére, tevékenységére. Az ország védelmére hivatott különböző tevékenységek egész történelmünk során szervesen kapcsolódtak a közigazgatáshoz, talán nem is gondolnánk milyen szorosan.

Természetesen az idő folyásával és az életviszonyok egyre összetettebbé, bonyolultabbá válásával az egyes funkciók ellátásához egyre több speciális szakértelem vált szükségessé, így ennek kapcsán megindult a különböző funkciók lassú szétválása, egyfajta szakosodás, melynek következtében a szakterületek kezdtek önálló életet élni. E folyamat a 21. század elejére csúcsosodott ki, ahol az egymással interdependens alrendszerekből álló posztmodern társadalmak rendkívüli mértékű összetettsége, párosulva a szervezeti és a technikai fejlettség magas színvonalával, az egymástól független, saját vezetési-irányítási rendszerben működő, saját normatív, szakmai és etikai szabályai és egyedi szervezeti kultúrája által vezérelt ágazatok, szakterületek tömegét teremtette meg. E jelenség negatív hatásai a védelmi területen az egyéni és szervezeti érdekek elsődlegessége, a rivalizálásra való hajlam, a minél nagyobb befolyásra és anyagi támogatásra való törekvés, az ágazati, szakmai szabályokhoz való kötöttség formájában jelentek meg, és a végeredmény egy ágazati szegmensek mentén tagolt, megosztott hatáskörű védelmi igazgatás létrejötte, nagyszámú állandó vagy ad hoc módon létrehozott kormányzati koordinációs struktúrákkal és mechanizmusosokkal. Ennek nemkívánatosságára a szakma immár legalább két évtizede folyamatosan felhívja a figyelmet, egyben sürgetve az ágazatok közötti, vagy inkább feletti koordináció szükségességét.

Az elmúlt évtizedekben gyökeresen átalakult, jegyeiben magasfokú komplexitást mutató biztonsági környezet ugyancsak hasonló tendenciákat indukált, így ez is hozzájárult ahhoz, hogy napjainkra elkerülhetetlenné vált valamilyen szintű és mélységű integráció, illetve az egyes szakterületeket összefogó koordinációs struktúra és mechanizmus megteremtése. A kérdés már csak az volt, hogy mikor és milyen formában fog mindez megvalósulni. Mindenképpen ilyen irányú kísérletnek tekinthető a Miniszterelnöki Hivatalban a Biztonság és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság megalakulása 1998. november 1-jén. Az új szervezet a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalból, a Belügyminisztériumból és a Pénzügyminisztériumból átvett vezetőkből, illetve szakértőkből tevődött össze. E megoldás személyhez kötöttségét és a pillanatnyi hatásköri „erőviszonyokat" tükröző jellegét támasztja alá a struktúra rendkívül rövid működése, figyelemmel arra, hogy a szervezetet vezető államtitkár elhalálozását követően az államtitkárság megszüntetésre került, a feladatokat visszaosztották az illetékes tárcákhoz, vagyis visszaállt a korábbi állapot.[1]

[1] Gyuricza Béla államtitkár meghatározó szakmai munkájáról és szerepéről részletesebben lásd JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: 20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010. p.28.

A fenti, megközelítőleg egy éves időtartam egyedi volt abban a tekintetben, hogy kísérlet történt egy integráltabb védelmi igazgatási rendszer létrehozása felé. Előremutató volt a tekintetben, hogy a kormányzati koordinációért általában felelős Miniszterelnöki Hivatal bázisán jött létre, vagyis sikerült egy, az ágazatok feletti vagy inkább az ágazatokat összefogó struktúrát megteremteni. Első ránézésre e megoldásban megtalálhatjuk az összkormányzati felfogás irányába mutató törekvést. Ha közelebbről megvizsgáljuk azonban a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatáskörét, akkor látható, hogy a hatáskörök döntő többségükben a honvédelmi feladatrendszerre terjedtek ki, vagyis közel sem fogta át a komplex védelem teljes spektrumát.

Az említett hiátusokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) orvosolta, amely – az ágazati önállóság megfelelő szintjének meghagyása mellett – kifejezetten törekszik hatályát a védelem minél szélesebb területeire kiterjeszteni, egyfajta ernyőt formálva az egyes ágazatok, szakterületek felett. A korábbi megoldáshoz képest jóval tágabb spektrumban gondolkodva az ország védelmének három alappilléreként:

- a honvédelem rendszerét és a Magyar Honvédséget,
- a rendvédelmet és a rendvédelmi szerveket, valamint
- a nemzetbiztonsági szolgálatokat

jelöli meg.

A három alappillért jelentő szervezetek tevékenységét az összes ágazatot beleértve, a teljes közigazgatási rendszer köteles támogatni, a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni a védelmi és biztonsági tevékenységek terén.[2]

A Vbö. hatályba lépésével – a jogszabályalkotás szintjén – most már valóban sikerült az eddig lebonthatatlan ágazati falakat áttörni és megteremteni azt a szintű koordinációs mechanizmust, amely hatékonyan képes mozgósítani az ország erőforrásait, az egész társadalmat bármely típusú válság esetén. Ezen elvet fogalmazza meg a törvény általános indokolása is.

A törvényt átható alapfelfogás mellett nem érdektelen röviden kitérni a Vbö. által létrehozott új rendszer megnevezésére is. A „jogelőd" védelmi igazgatás, mint terminus technikus, illetve egyben rendszer, az új szabályozás szerint „védelmi és biztonsági igazgatásra" módosult. Az értelmező rendelkezések között megtalálható a védelmi és biztonsági igazgatás definíciója,[3] de az nem ad konkrét eligazítást arról, hogy a védelmi és biztonsági igazgatás mennyiben más és több, mint a korábbi védelmi igazgatás, illetve mi volt az indoka a megnevezés megváltoztatásának. E kérdésekre inkább a Vbö. egész szellemisége, irányultsága válaszol.

Ha az angol „*security*" és „*safety*"" kifejezéseket magyarra fordítjuk, akkor mindkettőre a magyar „biztonság" kifejezést találjuk a szótárban, ezért szükséges tisztázni a kettő közötti különbséget. A „*security*" kifejezés általánosságban az egyének, szervezetek és javak védelmét jelenti külső fenyegetésekkel szemben, amelyek nagy valószínűséggel sérülést, kárt okoznak. A „*safety*" kifejezés pedig azt az érzést testesíti meg, hogy védve vagyok azoktól a tényezőktől, amelyek sérülést és kárt

[2] Vbö. 3. § (1) –(2) bekezdés
[3] Vbö. 5. § 16. pont

okozhatnak.[4] Ezért ez a „*safety*" az emocionális oldalra világít rá, míg a „*security*" a fizikai aspektusokhoz kapcsolódik.

A szemantikai értelmezés mellett fontos eligazítást adnak a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakirodalomban megtalálható megállapítások a „biztonság" mint fogalomkörre vonatkozóan. A hidegháború végét követően korszakos jelentőségű változások következtek be biztonsági környezetünkben, amelynek eredménye, hogy a 21. századi világunk komplexszé és interdependenssé vált. A politikai, biztonsági, gazdasági és társadalmi szférák kölcsönös függésben állnak egymással, az egyikben előforduló működési zavar kihat a többi szférára is. E tendenciát követik a – szintén a komplexitás jegyeit magukon viselő – válságok is, amelyek a társadalom működésének legkülönbözőbb dimenzióiban bukkannak fel, például országon belüli vagy országok közötti konfliktusok, működésképtelen államok, nemzetközi terrorizmus, tömeges migráció, természeti és ipari katasztrófák formájában.

A biztonsági környezet és ehhez kapcsolódóan a biztonság-percepció megváltozásához igazodik a védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere, hiszen markánsan elmozdul a többdimenziós, a biztonság komplex megközelítésével összhangban lévő fejlődési irányba. Az ernyője alá vonja a biztonság tágan értelmezett széles spektrumát, igyekezve megteremteni közöttük a szükséges szinergiát. Ennek megfelelően a jogszabályszöveg szóhasználatával a törvény alá tartoznak „*a 21. századi biztonsági környezet sokrétű és összetett kihívásai és fenyegetései, valamint a természeti, a civilizációs eseményekkel, továbbá az emberi cselekményeken alapuló fenyegető, ártó, befolyásoló, támadó magatartások*",[5] vagyis a védelmi és biztonsági igazgatás körébe tartozó témaköröket a lehető legáltalánosabb formában fogalmazza meg.

A Vbö. korábbi példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását. „*A példa nélküliség nem a sarkalatosságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyt, hanem abban, hogy a Vbö. komplexitása és a kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és valamennyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.*"[6]

A biztonság kiterjesztő értelmezése korunkban elkerülhetetlen és szükséges lépés volt, és a védelmi és igazgatási rendszerünket alapelveiben, felépítésében, működésében kompatibilissé kellett tenni az új kihívásokkal. Mindazonáltal nem térhetünk ki itt sem az érem másik oldalának a vizsgálata elől, nevezetesen meddig terjedhet a biztonság kiterjesztő értelmezése, húzhatók-e, és ha igen, hol akár kemény, akár rugalmas határok. A biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek körében továbbra is komoly vita tárgya a biztonság fogalmának kiterjesztő, illetve leszűkítő értelmezése. A kiszélesítést ellenzők legfőbb érve, hogy a fogalom bővítése a biztonság intellektuális egységét veszélyezteti, vagyis annyi mindent zsúfolunk bele, hogy végül a biztonság lényegi jelentése vész el. A kiterjesztő értelmezés valóban kitágítja a biztonsági tanulmányok műveléséhez szükséges ismeretek körét, és a problémák széles skálájára bővíti az állam rendkívüli mozgósításának igényét.

A kérdés azért is húsba vágó, mert a korábbi évek tapasztalatai azt mutatták, hogy fokozódó igény jelentkezett a mindenkori kormányzat részéről egy rugalmasabb, nagyobb mozgásteret,

[4] http://www.differencebetween.net/language/words-language/difference-between-safety-and-security/
[5] Vbö. Preambulum
[6] KÁDÁR Pál (2022/8): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 13. o.

beavatkozási lehetőséget biztosító rendszer iránt, hiszen a kihívások és fenyegetések sokrétűsége, valamint megnövekedett dinamikája megköveteli a gyors és hatékony fellépést az ország és a lakosság védelme érdekében. Többek között ezen igényt is igyekszik kielégíteni az új szabályozás és „*a védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségkívül a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén*".[7]

Az új szabályozás tehát a végrehajtó hatalom részére megteremti a szükséges mozgásteret, jelentős mértékben csökkenti az adminisztratív akadályokat, törekszik megteremteni a hatékony válságkezelés jogszabályi és szervezeti feltételeit. A megnövekedett lehetőség ugyanakkor komoly felelősséget is ró a mindenkori döntéshozókra és beavatkozókra, hogy valóban csak indokolt esetben éljenek a „biztonságiasítás" eszközével és akkor is a csak a szükségesség és arányosság alapelveinek messzemenő figyelembevételével.

2. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszere

A védelmi és biztonsági reform nem csak szellemiségében, elveiben, hanem jogtechnikai szempontból is átfogónak tekinthető. Az állam védelmi mechanizmusában olyan mértékű változásokat indukál, hogy azokat érvényesíteni kell egyrészt vertikálisan, a jogalkotás minden szintjén az Alaptörvénytől kezdve egészen az egyedi határozatokig, másrészt horizontálisan, kiterjesztve a védelemben érintett valamennyi ágazatra, szakterületre. Jelen cím alatt avédelmi és biztonsági igazgatás tágabb értelemben vett elemeit listázzuk, visszautalva kötetünk azon fejezeteire, ahol azokat részletesen tárgyaljuk.

2.1. A különleges jogrend és a „szürke zónás" esetek szabályai

A védelmi és biztonsági reform első lépcsőfokaként a különleges jogrendi rendszerünk megreformálását tekinthetjük, amely már hosszú ideje megérett az átalakításra. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény módosításainak következtében Magyarországon hat különleges jogrendi eset (akkori szóhasználatban: minősített időszak) volt hatályban, azokból három több fordulatot is tartalmazott, így egy rendkívül összetett, bonyolult normarendszer alakult ki. Jogalkalmazói oldalról mindez annyiban is nehezítette a helyzetet, hogy az egyes minősített időszakok, sőt néha az azokon belüli különböző fordulatok teljesen eltérő szituációt tételeztek fel, egymástól alapjában eltérő válsághelyzetek húzódtak mögöttük, melynek következtében szinte mindegyikhez eltérő, sajátos kormányzati vezetési-irányítási rendszert, valamint válságkezelési metódusokat, eljárásokat kellett, vagy kellett volna rendelni. A védelmi igazgatási szakértők körében emiatt időről-időre konzekvensen felvetődött a minősített időszakok egyszerűsítésének az igénye annak érdekében, hogy az alkotmányos kerettényállások mögé végrehajtási szabályok legyenek rendelhetők, összességében egy életképes működési rendszert alkotva.

Korábbi alkormányos szabályozásunk fejlődéséből – ahogy azt a bevezetőben és az I. fejezetben tárgyaljuk – kicsit leegyszerűsítve és kisarkítva az a tendencia volt leszűrhető, hogy akárhányszor egy új típusú kihívás jelent meg a biztonsági környezetünkben, úgy a jogalkotó egy újabb és újabb különleges jogrendi tényállás megalkotásával igyekezett megfelelő választ adni, kvázi az időközben felmerülő joghézagok, kiskapuk betömésének módszerével, amely véleményem szerint aggályos

[7] KÁDÁR Pál (2022/8), im. 7. o.

megoldási módnak tekinthető az alkotmányos szabályozásban. Tekintve, hogy a világ, illetve ezen belül hazánk biztonsági környezete a jövőben is várhatóan dinamikusan változó jelleget fog mutatni, következésképpen megszámlálhatatlan új kihívással kell majd szembenéznünk, ezért a különleges jogrendi szabályozás megreformálása, nevezetesen egyszerűsítése rendkívül időszerű volt.

E régen várt változást az Alaptörvény kilencedik módosítása hozta meg, létrehozva a különleges jogrendi esetek új, hármas rendszerét. Ezek lényege, hogy típus szerint egy teljesen letisztult szisztémát valósított meg, ahol a fenyegetés, illetve kihívás jellege és irányultsága szerint megkülönböztetünk katonai típusú (hadiállapot), belbiztonsági típusú (szükségállapot), valamint katasztrófavédelmi típusú (veszélyhelyzet) különleges jogrendi esetet. Mindez egyértelművé tette, hogy az egyes esetekben mely szakterület lesz a fő beavatkozó, ki lesz a támogatott és kik lesznek a támogatók, hogyan kell működtetni a kormányzati vezetés-irányítás rendszerét.

A különleges jogrenddel összefüggésben még említést szükséges tenni az ilyen időszakokban alkalmazható rendkívüli intézkedésekről. Az egyik jelentős változás a régebbi szabályozáshoz képest – ahol a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök is rendelkezett ilyen hatáskörrel – a Vbö. alapján a rendkívüli intézkedések meghozatalára egyedül a Kormány jogosult, mégpedig azok teljes skálájára kiterjedően. A másik alapvető különbség, hogy míg a honvédelmi törvényben és a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések egyértelműen behatárolható, konkrét intézkedések voltak, ezzel szemben a Vbö. csak témaköröket ad meg, azon belül teljes mozgásszabadságot ad a jogalkalmazó részére a törvény szabta kereteken belül és garanciális szabályok megtartásával.[8]

A különleges jogrendi intézkedéskatalógust kötetünk XV. fejezetében részletesebben tárgyaljuk.

A három különleges jorendi alapeset rövidesen kiegészült olyan jogintézményekkel, amelyek elnevezésükben ugyan nem, viszont jellegükben, tartalmukban magukban hordozzák a különleges jogrend egyes jegyeit, illetve bizonyos szempontokból hasonlóan viselkednek. Ezeket, a korábban is már ismert jogi megoldásokat[9] hívhatjuk kvázi különleges jogrendeknek, vagy összefoglalóan elnevezhetjük őket válságkezelési, esetleg szürkezónás szabályozásnak utalva arra, hogy nem tartoznak a különleges jogrendek közé, ugyanakkor eltérnek az állam normál (válságmentes alaphelyzeti) működésétől.

---

[8] A régi, konkrét szabályozásra példa a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (régi Hvt.) 67. § (1) bekezdése, mely szerint rendkívüli intézkedésként a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel állapítható meg a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések köre, a hatáskör és illetékesség megállapítása, az eljáró közigazgatási szerv kijelölésének rendje, a megkeresés szabálya, az ügyintézési és egyéb határidő, a képviselet rendje, az elővezetés szabálya, az eljárás felfüggesztése, a jogorvoslat rendje, a végrehajtás szabálya. Ezzel szemben a Vbö. 80. § (2) bekezdés d) pontja ugyanebben a témakörben csupán annyit mond teljesen általánosságban, hogy a Kormány az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja a rendkívüli intézkedések bevezetésével kapcsolatos jogkörét. Másik példaként említhető, hogy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény – Vbö. hatályba lépése előtti – 49. § (2)-(3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását, illetve elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepítés). Ugyanerre vonatkozóan a Vbö. 80. § (2) bekezdés a) pontja általánosságban csak annyit mond, hogy a Kormány rendkívüli intézkedéseket hozhat a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő tárgykörben.

[9] Lásd KÁDÁR 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. o.

Ezek közül elsőként a Vbö. által meghatározott „összehangolt védelmi tevékenység" említhető, amely a tulajdonképpeni összkormányzati megközelítés elvének manifesztálódása a gyakorlati életben. Tartalmilag az általános értelemben vett kormányzati krízis menedzsmentnek, vagy válságkezelésnek felel meg, de mivel a „válság" és „válságkezelés" kifejezések oly sok vitára adtak okot a közelmúltban, célszerűbbnek mutatkozott egy új, kompromisszumos elnevezés megalkotása. Ezzel a jogintézménnyel kötetünk XIII.fejezetében részletesen foglakozunk.

Szintén a kvázi különleges jogrendek, vagy a szürkezónás szabályozás körébe sorolható a honvédelmi törvényben meghatározott honvédelmi válsághelyzet.[10] Nem újkeletű annyiban, hogy létezett hasonló jogintézmény a korábbi honvédelmi törvényben is a nem túl szerencsés „honvédelmi veszélyhelyzet" néven. Rendszertani szempontból érdekesség, hogy honvédelmi válsághelyzet a Vbö.-ben intézményesített összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtája, tehát ha úgy tetszik, megjelent egy ágazati feladatokhoz rendelt összehangolt védelmi tevékenység. A honvédelmi válsághelyzetet a honvédelmi miniszter javaslatára a Kormány vezeti be és alkalmazhatja a Vbö.-ben az összehangolt védelmi tevékenység során bevezethető intézkedéseket, illetve azon túl a honvédelmi törvényben nevesített további speciális, honvédelmi, katonai jellegű intézkedéseket.

A honvédelmi válsághelyzet mellett, a honvédelmi törvény „visszacsempészte" a korábbi „váratlan támadás" elnevezésű különleges jogrendet, a „váratlan támadás elhárítása" címmel jelölt kvázi különleges jogrend formájában.[11] A törvényi szövegezés fő vonásaiban megegyezik a korábbival és rendszerben tartásának indoka, hogy a Kormány váratlan támadás esetén azonnal tudjon reagálni és intézkedni a támadás elhárítására a támadással arányos és arra felkészített erőkkel, az ország fegyveres védelmi terve szerint.

Összességében elmondható tehát, hogy a különleges jogrendi rendszerünk örvendetesen letisztult, ugyanakkor az úgynevezett szürke zónát célzó kvázi különleges jogrendek bonyolítják némiképp a helyzetet.

A fenti jogintézménnyel a XIV. fejezetben részletesebben foglakozunk.

2.2. A védelmi és biztonsági kötelezettségek rendszere

A Vbö. mint új korszakot elindító új jogszabály természetesen az ország védelmével összefüggő korábbi jogszabályokban gyökerezik, azokat fejleszti tovább a reform kapcsán megfogalmazott elvek, célkitűzések mentén. Ha nagyvonalakban rátekintünk a jogszabály szerkezetére, akkor egyértelmű hasonlóságot tapasztalhatunk a korábbi honvédelmi törvénnyel.[12] Azt is mondhatjuk, hogy a Vbö.-t legerőteljesebben a régi honvédelmi törvény ihlette, az abban meghatározott jogintézményeket részben átvette, részben absztrahálta és általánosította az ágazati keretekben alkalmazott szabályokat az összveszély típusú fenyegetések, illetve az összkormányzati megközelítés követelményeinek megfelelően. Másként fogalmazva megtartotta és továbbvitte azokat a területeket, amelyek túlmutattak a honvédelmi ágazat keretein, másrészt ahol szükséges volt, ott – *mutatis mutandis* – átalakította, továbbfejlesztette a meglévő szabályokat. Erre – mondhatjuk keretre, vagy vázra – ráépítette a többi védelmi ágazat (rendvédelem,

[10] a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 107. §
[11] uo. 108. §
[12] 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

katasztrófavédelem) összkormányzati koordinációt igénylő témaköreit, szabályait. Annak ellenére, hogy megmaradt egy bizonyos mértékű honvédelmi dominancia, mégis sikerült kiküszöbölni a fentebb említett rendszerbeli hiányosságokat, és megteremteni az ágazatokon túlnyúló, azokat összefogó, valódi átfogó megközelítést, illetve összkormányzati együttműködést.

Ahogy a régi honvédelmi törvény elejének legnagyobb terjedelmű részét alkotta a honvédelmi kötelezettségek rendszere, ugyanúgy a Vbö. is meghatározza – most már védelmi és biztonsági névvel – azon kötelezettségeket, amelyek a természetes és jogi személyeket terhelik az ország védelmével összefüggésben.[13]

A kötelezettségek rendszerét kötetünk IV. fejezetében tárgyaljuk részetesebben.

2.3. A védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása

A Vbö. részletesen meghatározza a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítására, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére vonatkozó rendelkezéseket. A címszavak alatt lévő szervek, szervezetek felsorolása ismerős, hiszen (az újonnan létrehozott központi szerv kivételével) megegyezik a korábbi honvédelmi és katasztrófavédelmi törvényekben meghatározott szervezetekkel. Ezért első ránézésre mondhatnánk, hogy itt tulajdonképpen kirajzolódik maga a védelmi és biztonsági szervezet, mint rendszer és annak irányítási struktúrája, ahogyan láttuk ezt a régi honvédelmi törvényben „a honvédelem irányítása" címszóval, illetve a katasztrófavédelmi törvényben a „katasztrófák elleni védekezés irányítása" címszóval. Ezekbe az irányítási rendszerekbe tartoztak egyaránt a központi szervek (Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, szakminiszter, ágazati miniszterek,) valamint a területi és helyi védelmi igazgatás szervek (területi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság, polgármesterek). Ezt a minden szintet (központi, területi, helyi) magában foglaló irányítási rendszert érdekes módon bontja meg a Vbö.: a VII. fejezet kapta a „védelmi és biztonsági igazgatás rendszere" címet, és alatta találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét (a továbbiakban: központi szerv), valamint a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szerveit. Ha tehát szigorúan ragaszkodunk a címszavak tartalmához, elmondható, hogy kizárólag a központi szerv, a területi és helyi védelmi bizottságok, valamint a polgármester alkotják a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

A jogalkotó a VI. fejezetnek a „védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása" címet adta, vagyis nem a rendszer vagy a rendszer részeinek az irányítását taglalja, hanem csupán a tevékenységek irányítását célozza meg. Ebben a fejezetben találhatjuk a központi szint szervezeteit, mint Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, miniszter. Eddig a pontig irányításelméleti szempontból érthető is a felépítés logikája, mely szerint e központi szervek nem részei a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerének, hanem kívülről irányítják azt, és mint tudjuk az irányító szerv mindig az irányított rendszeren kívül kell, hogy álljon. A képet némiképp az zavarja össze, hogy a VI. fejezetben (vagyis az irányítás címszó alatt) megnevezett szervezetek felsorolása tovább folytatódik, méghozzá az úgynevezett „védelmi és biztonsági szervezetekkel" (honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség),[14] valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetekkel. A törvény rendszertani besorolásában tehát ezek a szervezetek nem tartoznak a VII. fejezet alatti védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe, holott esetükben nehéz elképzelni (már csak a jogszabály által alkalmazott

[13] Vbö. 6. §
[14] Vbö 5. § 18. pont

gyűjtőnevüknél fogva is), hogy a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerén kívül álló szervekről lenne szó, illetve esetükben nem irányító, hanem inkább irányított vagy végrehajtó funkciót kell feltételeznünk.

Ha tételesen végig vesszük a Vbö.-ben meghatározott irányítási rendszert, azt láthatjuk, hogy a felsorolt irányító, illetve irányított szervek, szervezetek döntő többségükben megegyeznek a honvédelem és a katasztrófavédelem korábbi rendszerének hasonló funkciót betöltő szerveivel. A Vbö. tehát alapvetően a meglévő szervezeti struktúrát alkalmazza, természetesen a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati, ernyő jellegének figyelembevételével. (A két teljesen új szervezeti egység a központi szerv és az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ.) Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes ágazatokon túlmutató irányítási és koordinációs jogosítványok a két ágazati törvényből átkerültek a Vbö.-be, azokban pedig a szorosabb értelemben vett honvédelmi és katasztrófavédelmi ágazati, szakmai irányítás hatáskörei maradtak. Mindez egyébként egybevág a védelmi és biztonsági reform egyik alaptételével, mely szerint meg kell hagyni az ágazatok szakmai kompetenciáit, azaz az ágazati feladatokat továbbra is az ágazati szervek irányítják és végzik, a Vbö. csupán a közöttük lévő koordinációt helyezi közös kormányzati platformra.

Logikailag és rendszertanilag tehát elviekben jól elkülöníthetőek a különböző irányítási rendszerek. Ugyanakkor a nagyszámú szervezeti átfedés és a feladatrendszerek nagyfokú átjárhatósága a gyakorlati megvalósítás során okozhat hatásköri ütközéseket, véleménykülönbségeket. Különösen érvényesülhet ez a tendencia a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában, illetve a honvédelemben és katasztrófavédelemben részt vevő, vagy közreműködő szervek, továbbá a területi és helyi szervek esetében, ahol az irányítás/szakmai irányítás és a feladatrendszer tekintetében mindhárom oldalról összefutnak a szálak. Ezért is szükséges a fentebb már említett rendszertani letisztulás, másrészt egy rendkívül hatékony koordinációs mechanizmus létrehozása a lehetséges anomáliák kiszűrésére, amely a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenységén keresztül valósulhat meg.

2.4. A központi koordinációs szerv

A védelmi és biztonsági reform esszenciája, az összkormányzati eszmét a gyakorlatba is átvivő szervezeti egység a Vbö. által létrehozott központi koordinációs szerv. A korábbi évek védelmi igazgatási munkáját nagy mértékben megnehezítette, hogy különböző kormányzati szintű, illetve más, egy ágazaton túlnyúló feladatok ágazati szervekhez kerültek delegálásra. Magától értetődően ennek következtében sok tekintetben előtérbe kerültek az ágazati és a szervezeti érdekek, amely számos esetben az összkormányzati érdek sérülését okozta, végeredményben negatívan befolyásolva a hatékonyságot. A köztük lévő mellérendeltségi viszony következtében az érintett ágazatok sokszor nehezen tudták áthidalni a fennálló nézetkülönbségeket, több esetben évekig húzódó rivalizálás emésztette fel azokat az energiákat, amelyeket sokkal hasznosabb célra lehetett volna felhasználni.

A védelmi és biztonsági reform, valamint a Vbö. szellemisége és normaszövege egyaránt alátámasztja azt, hogy ezúttal sikerült az ilyen jellegű téves irányvonalakat kiküszöbölni. Először is súlyos hiba lenne operatív kérdéseket, főleg az ágazati végrehajtás miként jére vonatkozó döntéseket összkormányzati platformra helyezni, még a mai körülmények között, a „stratégiai tizedes”

korszakában is[15]. Mindez nagymértékben sértené a szubszidiaritás elvét, amely a hatékony válságkezelés fontos alapelve. Ennek elkerülésére adekvát megoldás a Vbö. ernyő, vagy keret jellege és azon alapvetése, hogy az ágazati kompetenciákat meg kell hagyni. Másrészről a védelmi és biztonsági tevékenységek, illetőleg a védelmi és biztonsági szervek köre most már nem csak a honvédelem, de a rendvédelem és a katasztrófavédelem területét is összefogja, így meg tud valósulni a tényleges átfogó megközelítés, és megteremtődött az összkormányzati fellépés lehetősége.

Az egész rendszer fókuszában találhatjuk a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét, mint az összkormányzati koordináció fő letéteményesét. Áttekintve a központi szerv hatás- és felelősségi körét, azt mondhatjuk, hogy az rendkívül ambiciózus, de ezzel együtt is a feladatok jellegének és mélységének helyes értelmezése mellett korántsem irreális. A Vbö. 52. §-a alapján:

„A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,

b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,

c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,

d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,

e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,

f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,

g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,

h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,

i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,

j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint

k)) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat."

A keretjellegből adódóan meglehetősen általánosan fogalmazza meg a törvény a feladatokat, mindazonáltal jól kiolvashatók belőle azok a főbb területek, amelyek a központi szerv tevékenységének a gerincét fogják alkotni. A koordinációs funkciónak megfelelően legjellemzőbbek, és legnagyobb számban fordulnak elő a védelmi és igazgatási tevékenységek összehangolásával kapcsolatos feladatok. A központi szerv ebben a vonatkozásban összehangolja:

- a tervezést
- a felkészülést
- a végrehajtást.

[15] Lásd bővebben: LIDDY, Lynda: The Strategic Corporal, in Australian Army Journal Vol. II. No.2; 139-148. o. https://smallwarsjournal.com/documents/liddy.pdf

A tervezéssel összefüggésben alapvetően a Vbö.-ben meghatározott tervrendszerhez tartozó dokumentumok előkészítésében lehet fontos szerepe a központi szervnek, ezek közül is elsősorban az összkormányzati jellegű dokumentumnak minősülő Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatással kapcsolatban, amelynek kidolgozásáért a központi szerv vezetője felelős. Ezen túl vélhetően véleményezi a – a külgazdasági és külügyminiszter által kidolgozandó – Biztonság- és Védelempolitika Alapelveit és a Nemzeti Biztonsági Stratégiát, továbbá az ágazati stratégiákat, alapterveket és intézkedési terveket, utóbbiakat a központi tervekkel való összhang megteremtése érdekében.

A felkészüléssel összefüggésben a központi szerv dolgozza ki az érintett ágazatok bevonásával a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó állomány általános oktatásával és képzésével kapcsolatos követelményeket, közreműködik a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel és más felsőoktatási intézményekkel karöltve az oktatási programok, tematikák kidolgozásában. Összehangolja ezeken túl a védelmi és biztonsági szervek felkészítését az összehangolt védelmi tevékenységre, valamint a különleges jogrendre. Ez utóbbi feladat már a végrehajtásra történő konkrét, közvetlen felkészítést takarja.

A végrehajtással összefüggésben a törvény az igazgatási feladatok összehangolását említi, az ide tartozó feladatok körének némileg homályos körülírásával. Talán kézenfekvő lenne, hogy a Vbö. 5. § 15. pontjában szereplő, és pontosan definiált védelmi és biztonsági események köréhez tartozó feladatok összehangolását határozná meg a törvény, helyette viszont úgy fogalmaz, hogy: „*összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását*”.[16] A jogalkotó vélhetően azért kerülte a tételes felsorolásra történő hivatkozást és azért folyamodott egy ahhoz képest jóval rugalmasabb, nyitottabb szöveg alkalmazásához, hogy a jogalkalmazó ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy adott esetben nem tudja a szükséges intézkedéseket meghozni, mert az kívül esik a merev felsorolás szabta határokon, lehetőségeken.

A fenti, általános jellegű koordinációs feladatok mellett a központi szerv felelős néhány speciálisabbnak mondható területért is. Ezek közül elsőként az ellenőrzést említhetjük, nevezetesen a minisztériumok, a kormányzati főhivatalok és központi hivatalok védelmi és biztonsági célú feladatellátásának, az arra való felkészülésének ellenőrzését. Az ellenőrzés az ellenőrzött szerv alábbi tevékenységi területeit foglalja magába különösen:

- tervezés,
- szervezés,
- képzés és kiképzés,
- felkészülés,
- feladat-végrehajtás.

Az ellenőrzések során vizsgálni kell a hatékonyságot, eredményességet és a kormányzati összehangolás keretében meghatározottaknak való megfelelést. Ebből az is látható, hogy nem tartozik az ellenőrzések körébe a törvényesség, jogszerűség vizsgálata, vagyis nincs felhatalmazás a klasszikus értelemben vett törvényességi ellenőrzés lefolytatására, mindazonáltal, ha a bizottság esetlegesen törvénysértő gyakorlatot vagy intézkedést észlel, minden bizonnyal ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhat következtetéseket, javaslatokat.

[16] Vbö. 52. § a) pont

Ha ezen egyetlen feladat tartalmába belegondolunk, érzékelhető, hogy milyen volumenű tevékenységről van szó. Egy ellenőrzési rendszer létrehozásához minimálisan ki kell alakítani az ellenőrzés követelményrendszerét, módszerét, az ellenőrzők és ellenőrzöttek jogait, kötelességeit, a résztvevők, közreműködők körét, az ellenőrzés eljárási szabályait, az ellenőrzési jegyzőkönyv tartalmi formai követelményeit, a jogorvoslat módját, hogy csak a legalapvetőbbeket említsük. Mindezeket a szabályokat a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet határozza meg.

Az ellenőrzéssel kötetünk XII. fejezete részletesen is foglakozik.

A központi szerv talán legnagyobb hatású feladata a nemzeti eseménykezelő központ működtetése, amely a központi szerv mellett a másik újonnan létrehozandó szerv a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében. A központ végzi majd az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációját felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején. Ezzel megszületik a szintén régen várt integrált nemzeti válságkezelési központ, remélhetőleg állandó, professzionális állománnyal.

A központi szerv további speciálisnak mondható feladata a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezésének és ellátásának összehangolása, melyről kötetünk VII. fejezetében már tárgyaltunk.

A központi szerv felelős továbbá a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakításának és fenntartásának koordinálásért, valamint javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra. A feladat korábban „a Honvédelmi Tanács és a Kormány működési feltételeinek biztosítása" címen futott, és a honvédelmi miniszter volt érte felelős. Egyaránt nemzeti és NATO-követelmény, hogy a kormányzati döntéshozatalnak, illetőleg általánosságban a kormányzásnak mindenkor és minden körülmények között folyamatosnak kell lennie, ezért biztosítani kell az ehhez szükséges speciális feltételeket mind fizikálisan, mind szervezeti szempontból. A feladat minden tárcát érintő jellege miatt került a honvédelmi ágazattól a központi szerv hatáskörébe.

Végezetül a központi szerv feladatköréhez tartozik a közreműködés a védelmi és biztonsági igazgatással összefüggő tudományos kutatásokban. A jogszabály meglehetősen óvatosan fogalmaz, és a szövege szerint a központi szerv mindössze figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a kutatásokat.[17]

2.5. A védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi szervei

A területi és helyi védelmi igazgatás szerveinek (megyei, fővárosi védelmi bizottság, helyi védelmi bizottság) felépítése, működése korábban a honvédelmi törvényben[18] nyert szabályozást. Az általuk ellátandó feladatok megoszlottak olyan formában, hogy a honvédelmi feladataik ugyancsak a honvédelmi törvényben voltak megtalálhatók, míg a katasztrófavédelmi feladatokat a katasztrófavédelmi törvény szabályozta. A Vbö. a két törvényből átemelte a területi és helyi védelmi igazgatási szervekre vonatkozó teljes részt úgy, hogy a struktúra nem változott érdemben (egyedül a megyei, fővárosi védelmi bizottságok neve változott területi védelmi bizottságra), a feladatlista pedig egyaránt magában foglalja mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi feladatokat.

[17] Vbö. 52. § h) pont
[18] 2011. évi CXIII. törvény

Az egyes feladatok meghatározásánál a Vbö. alapvetően a katasztrófavédelmi törvény megoldását követve megkülönbözteti a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának feladatait és ennek megfelelően csoportosítja a feladatokat. A Vbö. szabályozása szerint a területi védelmi bizottságokat továbbra is a Kormány irányítja, de ez az irányítás ezentúl a központi szerv útján valósul meg. Rögtön hozzá kell tenni, hogy ebben a vonatkozásban az általános irányítási jogosultságot kell érteni, mivel az ágazati védekezési és felkészülési feladatok irányítását a törvény – a védelmi és biztonsági reform alapelvének megfelelően – meghagyja az ágazatok kompetenciájában. Ennek megfelelően a honvédelmi irányítás a honvédelmi miniszter, a katasztrófavédelmi irányítás pedig a belügyminiszter útján valósul meg. A területi védelmi bizottság elnöke a fővárosi, megyei kormánymegbízott jogutódjaként a fővárosi, vármegyei főispán, általános elnökhelyettese a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója. Változatlanul megmarad a két szakmai, nevezetesen honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes, akiket a két ágazat jelöl, viszont a központi szerv a kinevezésük tekintetében egyetértési jogot gyakorol.

A területi védelmi bizottság összetétele sem változott számottevően, egyedüli érdemi változás, hogy a bizottság titkára bekerült a tagok közé. Ennek megfelelően a területi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei főispán;
- általános elnökhelyettes a fővárosi, vármegyei kormányhivatal főigazgatója;
- honvédelmi elnökhelyettes a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt, a Magyar Honvédség tényleges állományának tiszti állománycsoportba tartozó tagja;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője;
- tagok:
  - a vármegyei közgyűlés elnöke - a fővárosban a főpolgármester - vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
  - a megyei jogú város polgármestere vagy az általa helyettesítésre kijelölt személy;
  - a katonai igazgatás területi szervének vezetője;
  - a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;
  - az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője;
  - az árvízi védekezésért felelős szervezet vezetője;
  - a területi védelmi bizottság titkára.[19]

A helyi védelmi bizottság is megtartotta korábbi összetételét, továbbá változatlan maradt az illetékességi területe is, amely a járásokhoz, a fővárosban a fővárosi kerületekhez igazodik. A helyi védelmi bizottság összetétele a következőképpen alakul:

- elnök a fővárosi, vármegyei kormányhivatal járási, fővárosi kerületi hivatalának vezetője;
- honvédelmi elnökhelyettes a Magyar Honvédség állományából vezényelt katona;
- katasztrófavédelmi elnökhelyettes a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy;
- tagok:
  - a bizottság illetékességi területén működő, önálló hatáskörrel rendelkező rendvédelmi szerv illetékes vezetője;

[19] Vbö. 53. § (1)–(3) bekezdés

- a fővárosi, vármegyei kormányhivatal képviselője;
- a katonai igazgatási szerv képviselője;
- az árvízi védekezésért felelős szervezetnek a bizottság illetékességi területe szerinti vezetője;
- a helyi védelmi bizottság titkára.

A tagok tehát nem változtak az előző szabályozáshoz képest, annyit azonban szükséges megjegyezni, hogy míg korábban a katonai igazgatás képviselője csak különleges jogrendben volt a bizottság tagja, a Vbö. megszüntette ezt a megszorítást, így a katonai igazgatás minden időben a testület fontos szereplőjének számít.

A települési szinten a Vbö. ugyancsak átvette a korábbi szabályozást és a polgármester maradt a települési feladatok irányításáért felelős személy. A polgármester a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében az egyedüli önkormányzati tisztséget betöltő személy, aki ugyanakkor államigazgatási hatáskörében látja el a védelemmel kapcsolatos feladatait. A polgármester illetékességi területén ellátja a védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos, jogszabályban és a helyi védelmi bizottság által számára megállapított, települési szintű feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.[20] A feladatai felsorolásánál a Vbö. követi a területi és a helyi védelmi bizottságoknál kialakult mintát, vagyis külön csoportban tárgyalja a felkészülés, illetve a végrehajtás időszakának a feladatait. A feladatlista áttekintésénél szembetűnő, hogy zömében katasztrófavédelmi és polgári védelmi feladatokból áll, és nem találunk kifejezetten honvédelmi feladatokat.

2.6. A védelmi és biztonsági célú adatkezelés

A Vbö. alapján a védelmi és biztonsági célú adatkezelés szervei az alábbiak:

- a védelmi és biztonsági szervezetek,
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei,
- a polgármester.[21]

A törvény részletesen rendelkezik az adatkezelés és adattovábbítás nemzeti, illetve EU szabályoknak megfelelő követelményeiről, ezzel eleget téve az adatkezelés jogi megalapozottságának. A jogszabály mindezeken túl elrendeli több külön nyilvántartás elkészítését és vezetését:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezet;
- a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő további szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás területi és helyi igazgatási szervei, a polgármester a kiértesítés és a riasztás tervezése, gyakorlása és végrehajtása céljából elektronikus nyilvántartás formájában kiértesítési és riasztási nyilvántartást vezetnek;
- a belgazdaságért felelős miniszter védelemgazdasági adattárat vezet;
- a területi védelmi bizottság, a helyi védelmi bizottság, a polgármester, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a katonai igazgatás területi szerve meghatározott ingatlanra, szolgáltatásra, technikai eszközre vonatkozó műszaki, technikai adatokról nyilvántartást

[20] Vbö. 58. § (1) bekezdés
[21] Vbö. 60. § (1) bekezdés

vezet a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő területi, helyi és települési szintű feladatai teljesítése érdekében.

Valamennyi nyilvántartás létrehozása nagyon fontos újításnak számít attól függetlenül, hogy hasonló nyilvántartások más szervnél, más formában eddig is léteztek. Ezek az adatbázisok képezik az alapját ugyanis annak, hogy szükség esetén rövid idő alatt és szakszerűen mozgósíthatóak legyenek a beavatkozó szervek, illetve a gazdaság erőforrásai. E kettő a záloga annak, hogy a rendszer, vagyis a válságkezelés gépezete időben beindulhasson egy válság akut fázisának a kitörésekor.

A rendszer működése szempontjából talán még húsbavágóbb az információáramlás kérdése, amelyet a Vbö. ugyancsak új alapokra helyez. A központi szerv ahhoz, hogy a törvényben meghatározott feladatait teljesítse, rendkívül nagy mennyiségű, szerteágazó, számtalan forrásból érkező információ befogadását és feldolgozását kell, hogy végezze. A Vbö. biztosítja ehhez a forrást olyan formában, hogy a központi szerv adatszolgáltatást kérhet bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől, amely ezen adatszolgáltatásnak köteles haladéktalanul, ingyenesen eleget tenni. Az adatigénylés természetesen célhoz kötött, adatot kizárólag a védelmi és biztonsági eseményt megalapozó körülmény megelőzése, megismerése, felderítése és kiterjedésének megakadályozása, valamint az állami szervek összehangolt feladatellátásának megszervezése céljából, kizárólag az e cél elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges mértékben lehet igényelni.

A válságkezelési rendszerek hagyományosan érzékeny pontja technikai oldalról jelentkezik: ez a minősített adatok továbbítására alkalmas védett kormányzati informatikai rendszer biztosításának nehézsége. A Vbö. ambíciózusan igyekszik rendezni ezt a területet, elrendeli, hogy

- a védelmi és biztonsági szervezeteknél,
- a minisztériumoknál,
- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervénél,
- a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó szerveknél, valamint
- a Kormány által rendeletben meghatározott kormányzati igazgatási szerveknél

biztosítani kell a nemzeti, NATO, EU, továbbá külföldi minősített adatok biztonságos kezeléséhez szükséges feltételeket. Meg kell teremteni továbbá ezen adatok elektronikus továbbítására szükséges technikai feltételeket, magyarul a minősített kormányzati informatikai rendszert.[22]

2.7. Védelmi és biztonsági gyakorlatok

Az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendi esetek és a hozzájuk tartozó rendkívüli intézkedések, a Vbö.-ben szabályozott védelmi és biztonsági események köre, az összehangolt védelmi tevékenység, vagy a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer mind egy-egy olyan terület, amelyekkel kapcsolatos tevékenységi rendet számos esetben gyakorolni kell majd a jövőben. Ennek megfelelően a Vbö. elrendeli, hogy a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek rendszeresen gyakorlatokat tartsanak, amelyek a komplexitásuknak és intenzitásuknak megfelelően lehetnek egyszerűbb felkészítések, kisebb vagy teljes értékű gyakorlatok.[23]

[22] Vbö. 69. § (2) bekezdés
[23] Vbö. 73. § (1) bekezdés

Az érintettek körét tekintve lesznek országos komplex gyakorlatok, amelyek több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintik, illetve tervezni kell speciális tárgykörű gyakorlatokat, amelyek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet érintenek, de csak a központi, vagy csak a területi szinten. A védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek széles körét érintő, összkormányzati jellegű, kötelező gyakorlatokat a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve által előterjesztett éves ütemezés szerint a Kormány rendeli el. A gyakorlat végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve értékeli, amiről évenként beszámol a Kormánynak.

A Vbö. alapvetően az ágazatokon túlnyúló, vagy többi ágazatot, ágazati szervet érintő – összkormányzati jellegű – védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokról rendelkezik, azonban lehetőséget biztosít az egyes ágazatok részére, ágazati gyakorlatok megszervezésére és végrehajtására. A Vbö. szabályozása egyáltalán nem terjed ki a katonai gyakorlatokra, azokat továbbra is az eddig megszokott módon a honvédelmi tárca és a Magyar Honvédség külön tervezi, szervezi és bonyolítja. Természetesen mindez nem akadálya annak, hogy katonák, honvédelmi, katonai szakértők részt vegyenek az összkormányzati jellegű védelmi és biztonsági igazgatási gyakorlatokban, sőt egyenesen kívánatos is a részvételük, hiszen a katonai oldal nélkül messze nem teljes az összkormányzati együttműködés.

A védelmi és biztonsági gyakorlatok alapvetően a következő típusokba sorolhatók be:

- központi gyakorlat: több védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervet, továbbá azok központi és területi szintű szerveit érintő, vagy egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szerveket vagy több szervet, de csak a központi, vagy csak a területi szinten érintő gyakorlatok;
- ágazati gyakorlat: a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő állami szervek vezetői, valamint azok irányítói a szervezetük, valamint az irányításuk alá tartozó szervek tekintetében elrendelt gyakorlat;
- nemzetközi gyakorlat: az Észak-atlanti Szerződés Szervezete vagy az Európai Unió által meghatározott célból, a tagságból eredő kötelezettségekre történő felkészítésre irányuló, több nemzet részvételével megvalósuló gyakorlat;
- riasztási gyakorlat: a védelmi és biztonsági eseményt kezelő vagy abban együttműködő szervezet részére elrendelt gyakorlatfajta, amely a szervezet egészére, részeire, elemeire vagy egyes személyére vonatkoztatva, kidolgozott szabályok, időbeosztás és ütemezés szerinti műveletekre, tevékenységre irányuló cselekménysor;
- ütemterven kívüli gyakorlat: a központi gyakorlat fajtája, amelynek tervezése és elrendelése a miniszterelnök utasítása alapján történik, és amelynek célja egy aktuális vagy várható védelmi és biztonsági eseményre való reagálás és eseménykezelési képesség felmérése.[24]

A védelmi és biztonsági gyakorlatokkal kötetünk XII. fejezetében is foglakozunk.

[24] a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. §

3. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a honvédelem rendszerére

Az új honvédelmi törvény[25] (Hvt.) a Vbö. megjelenésével jelentős profiltisztításon esett át, és a védelmi és biztonsági reform alapelvei szerint immár klasszikus ágazati törvénnyé vált, hiszen a reform egyik fő célkitűzése az volt, hogy az ágazatokon túlmutató, összkormányzati együttműködést igénylő feladatkörök kerüljenek át az egységes védelmi és biztonsági igazgatás rendszerébe a központi szerv koordinációja mellett, míg a tisztán ágazati területek, feladatok maradjanak az ágazatoknál. Dogmatikailag ezen okfejtés elsőre problémamentesnek tűnhet, ám a képlet korántsem olyan egyszerű és letisztult, mint gondolnánk.

A Hvt. a következő megállapítással indul: *„A honvédelem nemzeti ügy".*[26] Ha pedig egy feladatkör nemzeti, vagy mondhatjuk úgy, össznemzeti, akkor következésképpen nem lehet pusztán ágazati. Tovább olvasva a törvény szövegét az is kitűnik, hogy a honvédelem komplex rendszere ugyanúgy, mint eddig is, épít az ország honvédelmi és szövetségi katonai képességének fenntartásában és fejlesztésében a nemzetgazdaság erőforrásaira, a Magyar Honvédségre, a rendvédelmi szervekre, a nemzetbiztonsági szolgálatokra és más szervek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására.[27] A honvédelem rendszere tehát jottányit sem veszített komplex jellegéből, továbbra is a más ágazatokhoz tartozó szervek, szervezetek tömegét öleli fel. Tagadhatatlan az össznemzeti felelősség is, mivel a törvény megfogalmazása szerint a *„honvédelemre való felkészülésben és a honvédelmi feladatok végrehajtásában e törvényben meghatározott keretek között minden Magyarországon tartózkodó természetes személy és a törvény alapján létrehozott jogalanyok a szolgáltatások, az állampolgárok pedig a személyes szolgálat teljesítésével is vesznek részt"*[28]

Ebben a megvilágításban talán látható, mennyire nem egyszerű a határvonal meghúzása az összkormányzati, illetve az ágazati között. A Vbö. és az új honvédelmi törvény azért jelentős segítséget nyújt az eligazodásban. A korábbi honvédelmi törvények hagyományosan három fő részből álltak az alábbi tematizálás alapján:

- az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere),
- a Magyar Honvédség irányítása, vezetése, működése,
- különleges jogrendi működés, rendkívüli intézkedések.

Ezek közül a második kevésbé problematikus, ugyanis a Magyar Honvédség vezetése, irányítása tisztán ágazati feladatnak minősül, ezzel kapcsolatban pillanatnyi kétség sem merül fel, így az erre vonatkozó szabályozás teljes mértékben megmaradt a Hvt.-ben. A különleges jogrenddel kapcsolatban azonban már kissé árnyaltabb a kép. A védelmi és biztonsági reform egyértelműen amellé tette le a voksát, hogy a különleges jogrend során meg kell mozdítani szinte az egész országot, de mindenképpen több ágazat érintett egyszerre, így az arra vonatkozó szabályozás teljes egészében bekerült a Vbö. közös ernyője alá. Az érem másik oldala viszont azt mutatja, hogy a három különleges jogrendi eset szorosan kapcsolódik egy-egy ágazathoz, szakterülethez (hadiállapot: honvédelem; szükségállapot: rendvédelem; veszélyhelyzet: katasztrófavédelem), így azoknak igen erőteljes ágazati vonzata is lesz. A kívánatos végállapot az összkormányzati és az

[25] 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
[26] Hvt. 1. § (1) bekezdés
[27] Hvt. 1. § (2) bekezdés
[28] Hvt. 1. § (3) bekezdés

ágazati közötti helyes arány, vagy viszony megtalálása lesz, amely rendkívül körültekintő mérlegelést kíván majd a vezetés, irányítás, koordináció tekintetében. Többek között ebből a szempontból is bírnak nagy jelentőséggel a komplex gyakorlatok, amelyek során modellezni szükséges ezeket a szituációkat, hogy az esetleges nézetkülönbségek, határköri ütközések tisztázhatók legyenek és ne az éles végrehajtás időszakában merüljenek fel.

A honvédelmi törvényekben szabályozott három témakör közül talán az első, az ország honvédelme (a honvédelem komplex rendszere) tekintetében a legnehezebb az elhatárolás az összkormányzati és az ágazati között. A honvédelmi miniszter felelős az egész ország honvédelméért, amely – mint láttuk – egy összetett, sokszereplős, komplex feladatrendszer és abban a szakminiszter irányítási jogot gyakorol a rendszer egésze vonatkozásában is.[29]

Az eddigi gyakorlat szerint a honvédelmi törvény végrehajtási kormány rendelete[30] egyben a Honvédelmi Minisztérium külön „statútum"-rendelete is, így a honvédelmi miniszter részletes feladatai hagyományosan ebben a rendeletben nyertek szabályozást. A honvédelmi miniszter védelmi igazgatási, illetve igazgatási jellegű feladatai a Hvt. Vhr.[31] szerint:

a) „irányítja Magyarország fegyveres védelmi tervének előkészítését, folyamatos korszerűsítését,
b) engedélyezi a Hvt. 60. § (2) bekezdésében meghatározott létszámot vagy időtartamot meghaladóan a Hvt. 59. §-a szerinti közreműködői feladatok végrehajtására történő igénybevételét,
c) irányítja a Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat által működtetett felderítő rendszert és az ezzel összefüggő kormányzati tájékoztatást,
d) irányítja a honvédelmi válsághelyzetre történő felkészülést, valamint a honvédelmi válsághelyzetben a honvédelmi szervezetek által ellátandó feladatok végrehajtását,
e) irányítja a katonai és a katonai nemzetbiztonsági kibertér műveleti felkészülést és a kibertér műveleti feladatok végrehajtását,
f) irányítja a honvédelmi létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatokat, valamint előkészíti az ezzel kapcsolatos szabályozókat,
g) irányítja a befogadó nemzeti támogatással kapcsolatos feladatokat,
h) irányítja a hibrid fenyegetésekkel szembeni nemzeti ellenálló képességre és védelemre, valamint a polgári felkészültségre vonatkozó feladatokat,
i) irányítja a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi felkészítés honvédelmi feladatait,
j) irányítja a Nemzeti Katonai Stratégia előkészítését."

Összességében elmondható, hogy az új honvédelmi törvény célja a védelmi és biztonsági intézményrendszer reformjához igazodva megújítani a honvédelmi intézményrendszer egészét. A feladatok, felelősségi körök egy részének a védelmi és biztonsági igazgatás ernyője alá történő bekerülésével némiképp letisztul, és erősödik a szabályzás szakmai jellege. Kétségkívül erősödni fog a katonai jelleg, ugyanakkor egy percre sem szabad megfeledkezni a honvédelmi igazgatásban dolgozók által következetesen hangoztatott fontos alapelvről: a honvédelem nem egyenlő a katonai védelemmel és a Magyar Honvédséggel, a honvédelemre a védelmi és biztonsági reformot követően is a nemzet egészét átfogó komplex rendszerként kell tekinteni.

[29] Hvt. 8. § (1) bekezdés
[30] 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
[31] Hvt. Vhr. 2. § (2) bekezdés

4. A védelmi és biztonsági igazgatás új szabályrendszerének hatásai a katasztrófavédelem rendszerére

A katasztrófavédelem rendszerével kapcsolatban elsőként ugyanazt a dilemmát fogalmazhatjuk meg, amely a honvédelemmel kapcsolatban is felmerült. A katasztrófavédelmi törvény [32] szerint ugyanis a katasztrófavédelem is nemzeti ügy,[33] és szintén a résztvevők rendkívül kiterjedt körét magában foglaló komplex rendszer. A katasztrófák elleni védekezést a katasztrófavédelmi törvény értelmében az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.[34] Ebből kifolyólag ugyanolyan nehézségekbe ütközünk az összkormányzati, illetve az ágazati szféra elhatárolásánál, mint amilyet a honvédelem rendszerénél is tapasztalhattunk.

Ha azonban a területért felelős szakminiszter, vagyis a katasztrófavédelmi feladatokért felelős belügyminiszter jogállását vizsgáljuk meg, érdekes eltérést fedezhetünk fel a honvédelmi miniszterhez képest. Míg a honvédelmi törvény egyértelműen kimondja, hogy a honvédelmi miniszter felelős az ország honvédelméért és irányítási jogkört gyakorol e területen, addig a katasztrófavédelmi törvény nem teszi ugyanezt meg a belügyminiszter vonatkozásában. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet ugyan pótolja a hiányosságot, és kimondja, hogy a belügyminiszter a Kormány katasztrófák elleni védekezésért felelős tagja, mely felelősség keretében ellátja a hazai és a nemzetközi polgári válságkezelésből,[35] katasztrófavédelmi feladatokból fakadó kormányzati és koordinációs feladatokat,[36] mégis figyelemre méltó, hogy ez a deklaráció csak rendeleti szinten valósul meg és korántsem olyan univerzális jelleggel mint ahogy azt a honvédelmi miniszternél láttuk.

A katasztrófavédelmi törvénynek a Vbö. hatályba lépését közvetlenül megelőző, majd a hatályba lépését követő változatának az összehasonlítása alapján jól látható, hogy a feladatok döntő többségükben nem változtak. Mindössze egyetlen, a veszélyhelyzetre vonatkozó feladat került törlésre, illetve két új feladattal bővültek a Kormány katasztrófavédelmi feladatai.

Ha megvizsgáljuk a belügyminiszter katasztrófavédelmi feladat katalógusát, ugyanezt tapasztalhatjuk, vagyis azok érdemben nem változtak a Vbö. hatályba lépésével. A katasztrófavédelmi törvény két változatában egy kivétellel teljesen megegyeznek a feladatok. A felsorolás kiegészült az alábbi feladattal: *„a belügyminiszter az irányítása alá tartozó szervezetek tekintetében biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben meghatározott feladatok végrehajtását, valamint gondoskodik az irányítása alá tartozó szervezetek hatékony együttműködéséről a védelmi és biztonsági feladatok ellátásban részt vevő szervek, szervezetek, különösen a védelmi és biztonsági igazgatás szervei*

[32] 2011. évi CXXVIII. törvény
[33] Kat. 1. § (1) bekezdés
[34] Kat. 2. § (1) bekezdés
[35] A polgári válságkezelés kifejezés problémásnak tekinthető a tekintetben, hogy sehol nincs definiálva mit jelent a polgári válságkezelés és valójában milyen hatásköröket kell érteni alatta.
[36] A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet, 72. § (2) bekezdés a) pont

tekintetében".[37] Azt láthatjuk tehát, hogy a törvény e rendelkezése útján megteremtette a kapcsolódást a Vbö.-höz, de a rendkívül általános és szűkszavú jellege miatt nehéz lenne azt is kijelenteni, hogy mindez elegendő a két törvény közötti teljes összhang megteremtéséhez is, ezt a végrehajtási rendeletek részletes hatásköri szabályai teremtik meg.

5. Összegzés

A jelen tanulmányban a védelmi és biztonsági igazgatás szabályrendszerének törvényi szintjét vizsgáltuk, azok közül is a rendszer működése szempontjából meghatározó jellegű Alaptörvényt, a Vbö.-t, valamint a honvédelmi törvényt és a katasztrófavédelmi törvényt, de természetesen ezeket sem a teljesség igényével. Nem érintettük mélységében az egyes szakterületekre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a nyilvánvalóan belső ágazati szakmai szabályokat, mint például a Magyar Honvédség vagy a katasztrófavédelem hivatásos szervezetére vonatkozó rendelkezéseket. Eltekintettünk továbbá azon témakörök részletes taglalásától, amelyek a kötet más fejezeteiben kerültek kifejtésre, mint például a nemzeti ellenálló képesség, a védelmi és biztonsági tervrendszer, vagy a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer. Elemzésünk során azokra a törvényi rendelkezésekre fókuszáltunk, amelyek általánosságban a rendszer mint egész felépítését, működését határozzák meg, kiemelve a változásokkal leginkább érintett területeket.

Összességében elmondható, hogy a védelmi és biztonsági reform a rendszerváltás óta nem látott mérvű és mélységű átalakulást hozott a védelmi igazgatásban. Az elméleti és gyakorlati szakemberek által hosszú évek óta hangoztatott, és a szakirodalomban számtalan helyen leírt elvek, mely szerint az ágazati és szakmai szegmensek mentén erőteljesen megosztott védelmi igazgatási rendszerünk, nem lesz alkalmas a jövő kihívásainak kezelésére, most úgy tűnik meghallgatásra találtattak és reális esély látszik az elképzelések valóra váltására. Az ágazatok közötti együttműködés fontosságát és az átfogó megközelítést először 2010-ben tűzte zászlajára a HM Védelmi Hivatala és lassan elindult egy folyamat, amely során fokozatosan kezdett beszivárogni az újfajta gondolkodásmód a szervezeti tudattalanba, bár gyakorlati előrelépéseket csak nagyon korlátozott mértékben sikerült elérni. Több mint egy évtizedet kellett várni a valódi áttörésre, míg a védelmi és biztonsági reform megteremtette a keretfeltételeit a korábban megálmodott átfogó megközelítés, majd összkormányzati, sőt össznemzeti együttműködés gyakorlatban történő működésének. Meggyőződésünk, hogy ez nem is lehetett másképpen, hiszen előre tudható volt, hogy bármekkora is lehet az ágazati, vagy szakmai parciális érdekek súlya, a biztonsági környezet változása előbb-utóbb ki fogja kényszeríteni ezt a rendszerszintű reformot.

Irodalom és forrásjegyzék

JÁROSCSÁK Miklós – KASZÁS Mihály: 20 év a védelmi igazgatásban 1990–2010. Budapest, Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala, 2010.

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. o.

[37] Kat. 8. §

KÁDÁR Pál (2022/8): A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely.

Magyarország Alaptörvénye

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

X.

A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása (védelmi és biztonsági bírság) – a Vbö. VIII. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) megteremtette a védelmi és biztonsági kötelezettségek megszegése esetén a szankcionálás lehetőségét, és létrehozta az e törvényben meghatározott bizonyos kötelezettségek elmulasztásához kapcsolódó védelmi és biztonsági bírság keretszabályait.[1] E bírság konkrétan a védelmi és biztonsági igazgatás területén jelentkező tevékenységekhez kapcsolódik, tágabb értelemben azonban egy közigazgatási szabályszegés esetén alkalmazandó szankcióról van szó, ezért a Vbö. szabályozását együtt kell alkalmazni a közigazgatás általános rendtartásának, valamint a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló jogszabályok vonatkozó rendelkezéseivel. Ennek megfelelően a védelmi és biztonsági bírsággal kapcsolatos szabályozást – a Vbö.-n kívül – alapvetően az alábbi jogszabályok tartalmazzák:

- 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról
- 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól

E jogszabályok együttesen határozzák meg a védelmi és biztonsági bírságra vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat az alábbiak szerint.

2. A védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegésekhez kapcsolódó anyagi és eljárásjogi szabályok

A védelmi és biztonsági bírság kiszabásának előfeltétele a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítása, melynek céljából az erre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság közigazgatási hatósági eljárást folytat le. Az eljárás hivatalból indul a Vbö.-ben erre feljogosított személyek, illetve szervek kezdeményezése alapján. Ennek megfelelően a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel kapcsolatos szabályszegés megállapítására irányuló eljárást kezdeményezheti:

- a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve,
- a területi védelmi bizottság elnöke, elnökhelyettese,
- a helyi védelmi bizottság elnöke,
- a polgármester,
- a Vbö. alapján védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó ágazati igazgatási szervek vezetője.

Az eljárás azon természetes személlyel, jogi személlyel, jogi személyiséggel nem rendelkező jogalannyal szemben folytatható le, amely a Vbö. 70. § (1) bekezdés a)-c) pontjában meghatározott védelmi és biztonsági kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, vagy meghatározott

[1] Vbö. 70. §

esetben az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben bevezetett szabályokat kifejezetten megszegi. A törvény e rendelkezései négy konkrét kötelezettség típus megszegése esetén teszik lehetővé az eljárás megindítását és a bírság kiszabását, amelyek típusokat a védelmi és biztonsági bírság szabályairól szóló 406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 1. melléklete részletesen kibont az alábbiak szerint:

a) polgári védelmi kötelezettségek
   - polgári védelmi adatszolgáltatással kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
   - polgári védelmi adatszolgáltatással kapcsolatos valótlan adat szolgáltatása,
   - polgári védelmi bejelentéssel kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
   - polgári védelmi megjelenéssel kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,
   - polgári védelmi szolgálat teljesítésének elmulasztása,

b) gazdasági anyagi szolgáltatási kötelezettségek
   - gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos kötelező adatszolgáltatás elmulasztása,
   - gazdasági és anyagi szolgáltatással kapcsolatos valótlan adat szolgáltatása,
   - gazdasági és anyagi szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos kötelezettség elmulasztása,

c) a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésével összefüggő kötelezettségek
   - a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú tervezése körében elrendelt adatszolgáltatás elmulasztása,
   - a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú tervezése körében valótlan adat szolgáltatása,
   - a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági tartalékolása körében előírt tartalékolási kötelezettség megszegése,
   - a különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezése, valamint különleges jogrend esetén a gazdaság mozgósításának akadályozása,

d) az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggésben bevezetett szabályok
   - összehangolt védelmi tevékenység esetén ingó és ingatlan vagyontárgyak ideiglenes igénybevételének akadályozása,
   - összehangolt védelmi tevékenység esetén bevezetett magatartási szabályok megszegése.[2]

A közigazgatási hatósági eljárást az erre jogosult, fentebb felsorolt szervek kezdeményezése alapján a fővárosi, illetve a vármegyei kormányhivatal folytatja le. Az eljárás megindításával kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok két jogvesztő határidőt tartalmaznak, melyek szerint az eljárás nem indítható meg, ha a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított hat hónap (szubjektív elévülés),[3] illetve a jogsértés bekövetkezését követően egy év eltelt (objektív elévülés).[4]

Amennyiben az eljárás során a kötelezettségszegés megállapítást nyer, az eljáró fővárosi, vagy vármegyei kormányhivatal a védelmi és biztonsági bírság szabályairól szóló 406/2022. (X. 24.) kormányrendeletben meghatározott mértékű védelmi és biztonsági bírságot szabhat ki. A bírság legkisebb, illetve legnagyobb mértékét az egyes kötelességszegő magatartásformákra lebontva, a kormányrendelet 1. számú melléklete tartalmazza. A bírság legkisebb összege 50 000 Ft, legnagyobb

[2] Vbö. 70. § (1) bekezdés
406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 1. melléklet
[3] 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról 5. § (1) bekezdés
[4] Vbö. 70. § (2) bekezdés

mértéke pedig 5 000 000 Ft. Több különböző szabályszegés megállapítása esetén a bírság összege az egyes bírságtételek egyesített összege, amely legfeljebb 5 000 000 forint lehet.[5]

A kormányrendeletben meghatározott összeghatárok között az eljáró hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely során figyelembe véve az eset összes lényeges körülményét, különösen az alábbiakat mérlegeli a bírság összegéről történő döntésénél:

- a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
- a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
- a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
- a jogsértő állapot időtartamát,
- a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
- a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását,
- a jogsértést elkövető gazdasági súlyát,[6]
- a szabályszegést elkövető vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait,
- a bírság alkalmasságát a szabályszegést elkövető további szabályszegéstől történő visszatartására.[7]

Az eljáró fővárosi, illetve vármegyei kormányhivatal a védelmi és biztonsági bírság összegét mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti, megfizetésére részletfizetést engedélyezhet.[8] Amennyiben a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést nem jegyeztek be, vagyis ha az ügyfelet az elmúlt három évben nem marasztalták el hasonló kötelezettségszegésért, a kiszabható közigazgatási bírság mértéke legfeljebb a bírságösszeg felső határának fele lehet.[9]

Az eljáró hatóság az érdemi döntését határozat formájában hozza meg, amely tartalmazza:

- az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot (a zártan kezelt és védett adatok kivételével),
- a rendelkező részt a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel,
- a megállapított tényállást,
- a bizonyítékokat,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását,
- a mérlegelés és a döntés indokait,
- a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölését,[10]
- a pénzforgalmi számlának a számát, amelyre a fizetést teljesíteni kell.[11]

[5] A jogszabály 2023.06.29. szerinti időállapotának megfelelő összegek
[6] 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról, 10. § (1) bekezdés
[7] 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 2. §
[8] Vbö. 70. § (4) bekezdés
[9] 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról, 10. § (4) bekezdés
[10] 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 81. § (1) bekezdés
[11] 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 3. §

A hatóságnak döntésében rendelkeznie kell az eljárás költségeivel, illetve azok viselésével kapcsolatosan is. A közigazgatási hatósági eljárásban általános szabály, hogy az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek. Az eljárás résztvevője viseli a jogellenes magatartásával okozott költségeket, míg azon eljárási költséget, amelynek viselésére senki nem kötelezhető, az eljáró hatóság viseli.[12]

A védelmi és biztonsági kötelezettségek megszegésével kapcsolatos közigazgatási eljárás egyfokú, vagyis fellebbezési lehetőség nincs. Ennek megfelelően a határozat annak közlésével jogerőssé és végrehajthatóvá válik. Jogorvoslati lehetőség természetesen ebben az esetben is rendelkezésre áll, ugyanis a véglegessé vált döntés ellen az érintett ügyfél közigazgatási pert indíthat az illetékes bíróságnál.[13]

A jogerősen kiszabott bírság megfizetése adott esetben aránytalan hátrányt, megterhelést jelenthet az ügyfél, annak hozzátartozói, vagy az általa folytatott gazdasági tevékenység vonatkozásában. Ezért a jogszabály mérlegelési lehetőséget ad a hatóság számára bizonyos méltányossági engedmények, könnyítések alkalmazására, amelyeknek alapvetően két típusát különbözteti meg:

- részletfizetés engedélyezése,
- a bírság mérséklése, enyhítése.

Részletfizetést a hatóság az ügyfélnek a teljesítési határidő lejárta előtt előterjesztett kérelemére engedélyezhet, legfeljebb 12 havi részletben. Ennek feltétele, hogy a bírság megfizetésére kötelezett hitelt érdemlően igazolja, hogy számára a teljesítés aránytalan nehézséget jelent. Az engedélyezett részletfizetést havonta pontosan teljesíteni szükséges, ugyanis egy részlet megfizetésének elmaradása esetén is a teljes összeg megfizetése azonnal esedékessé válik, vagyis a kötelezett azonnal elveszti részletfizetési kedvezményét.[14]

A bírság mérséklése, illetve enyhítése is lehetséges mind természetes személyek, mind jogi személyek és más gazdálkodó szervek esetében. Természetes személynek a teljesítési határidő letelte előtt előterjesztett kérelme alapján a hatóság a bírságot végzésben mérsékelheti vagy korlátlanul enyhítheti, ha annak megfizetése a fizetésre kötelezett és a vele együtt élő hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Amennyiben a fizetésre kötelezett vállalkozási tevékenységet folytató természetes személy, jogi személy vagy egyéb gazdálkodási tevékenységet folytató szervezet, a bírság mérséklése, illetve korlátlan enyhítése csak kivételes méltányosságból engedélyezhető elsősorban akkor, ha annak megfizetése a kötelezett gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené.[15]

3. Összegzés

A Vbö. a más jogszabályokból már ismert megoldásokhoz hasonlóan megteremtette a védelmi és biztonsági szabályozáshoz fűződő szankciórendszert, amely azt szolgálja, hogy az állampolgárok és a védekezésben meghatározó szereppel bíró érintettek a büntetőjogi szankciórendszer által

[12] 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 125. §
[13] 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, 114. § (1) bekezdés
[14] 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 4. § (1) bekezdés
[15] 406/2022. (X. 24.) kormányrendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól, 4. § (2)–(3) bekezdés

biztosított védelem szintjét el nem érő esetekben is orientálhatóak legyenek a kötelezettségeik teljesítésére. Ezen esetekben jellemzően az anyagi jellegű szankciók jelennek meg, amely természetes személyek, mind jogi személyek és más gazdálkodó szervek esetében is alkalmazható.

Irodalom és forrásjegyzék

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

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról

406/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági bírság szabályairól

XI.
A védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere – a Vbö. IX. fejezete

1. A riasztási rendszer rendeltetése, keretei

A védelmi és biztonsági igazgatás, mint rendszer elvi megalapozásának, célkitűzésének, strukturális és működési hátterének sarokköve a kormányzati és nem kormányzati szervek legszélesebb körének, illetve ezen túl a lakosság és az egész társadalom aktív bevonása a védelmi és biztonsági célú tevékenységekbe. A fenti elvek szerint működő védelmi és biztonsági igazgatás rendszere az érintettek és a beavatkozók rendkívül széles körét foglalja magába. A rendszer hatékony működéséhez elengedhetetlen, hogy a védelmi és biztonsági feladatokban résztvevő szervek, szervezetek, továbbá minden érintett szereplő gyorsan és szervezetten riasztásra és kiértesítésre kerüljön annak érdekében, hogy a védekezéshez szükséges erők, eszközök a megfelelő időben a megfelelő helyen legyenek, illetve a lakosság megkapja a számára nélkülözhetetlen információkat, instrukciókat.

E célból a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) létrehozta a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszert (a továbbiakban: riasztási rendszer) és elrendelte annak folyamatos működtetését.[1] A riasztási rendszer – a kettős rendeltetésének megfelelően – két alrendszerre tagozódik:

- az állami szervek riasztása, értesítése,
- a lakosság riasztása, értesítése.[2]

A Vbö. nem hoz létre egy új, önálló riasztási rendszert, hanem alapvetően a meglévő riasztási és értesítési rendszereket integrálja egy közös logikai és szervezeti keretbe. Ezzel összhangban a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszere, mint keretrendszer működtetését a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működő Védelmi Igazgatási Hivatal koordinálja.[3]

2. A védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség szerepe a riasztási rendszerben

A riasztás alapjául szolgáló információ keletkezhet, vagy érkezhet az illetékes állami szervektől, vagy kívülről nem kormányzati szervektől, illetve a lakosságtól. A kívülről jövő információ áramlás erősítése érdekében a Vbö. bevezette a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség jogintézményét. Az ebben foglaltak alapján, normál jogrend idején, alaphelyzetben mindenki köteles haladéktalanul bejelenteni, ha az alábbiak valamelyikét észleli, vagy azokról tudomást szerez:

- a közrend, közbiztonság súlyos és erőszakos megzavarására alkalmas cselekmény bekövetkezte, vagy annak közvetlen veszélye,
- katasztrófa bekövetkezte, vagy annak közvetlen veszélye.[4]

A normál helyzettől eltérő időszakokban, nevezetesen összehangolt védelmi tevékenység fennállása idején, hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, továbbá

[1] Vbö. 71. § (1) bekezdés
[2] Vbö. 71. § (3) bekezdés
[3] Vbö. 71. § (2) bekezdés
[4] Vbö. 19. § (1) bekezdés

különleges jogrend idején a bejelentési kötelezettség kiterjed az alábbi eseményekre, valamint azok közvetlen veszélyére:

- az ország honvédelmi érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető cselekmények,
- az államhatár rendjét súlyosan sértő cselekmények,
- az élet- és vagyonbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető létfontosságú rendszer üzemzavara, illetve károsítása.[5]

A bejelentést a készenléti segélyszolgálat, a rendőrség, a honvédelmi szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a területi kormányzati igazgatási szerv, az önkormányzati tűzoltóság, a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal felé kell teljesíteni. A bejelentést fogadó szerv a tudomásszerzést követően haladéktalanul értesíti a tudomására jutott események kapcsán hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet, valamint a megítélése szerint országos jelentőségű esemény esetén a kormányügyeleti rendszer működtetéséért felelős szervet.[6]

Mindez a kötelezettségrendszer a védelmi és biztonsági riasztási rendszer egyfajta inputjaként is működik egyben.

3. Az állami szervek riasztása

A fentieken túl a védelmi és biztonsági célú riasztási rendszeren belül az állami szervek riasztása és értesítése alapvetően a kormányügyeleti rendszerre támaszkodik, amelyet a Kormány a 1324/2011. (IX. 22.) számú határozatával (a továbbiakban: Korm. határozat) hozott létre a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli eseményekről[7] való tájékoztatás, illetve ezen eseményekről készült jelentések gyűjtése, értékelése és továbbítása céljából.[8] A Kormányügyelet működtetésének központi feladatait a Belügyminisztérium, ezen belül a Terrorelhárítási Központ Ügyeleti és Objektumvédelmi Igazgatóság alárendeltségében a BM Ügyeleti Osztály látja el, BM Ügyelet elnevezéssel.[9]

A Kormányügyelet ágazati szegmenseinek működtetése[10] érdekében minden miniszter köteles kijelölni a vezetése, irányítása és felügyelete alatt álló szerveken belül (tehát az ágazati szerveken belül) a jelentési kötelezettséget teljesítő biztonsági ügyeleteket. Meg kell határozniuk az ágazati jelentési rendet, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékét.[11] A miniszterek, valamint a helyettesítésükre jogosult politikai vagy szakmai felsővezetők, a

[5] Vbö. 19. § (2) bekezdés
[6] Vbö. 19. § (3)–(4) bekezdés
[7] Kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli esemény a Korm. határozat 1. sz. melléklet 20. pont értelmében: „mindaz az előre nem látott veszély vagy bekövetkezett esemény, amely a Magyarországot érintő potenciális vagy tényleges hatásában alkalmas az élet, a testi épség, az egészség, a vagyoni javak, a pénzügyi és a gazdasági ellátó rendszerek, a közigazgatási infrastruktúra, a természeti vagy az épített környezet olyan mérvű károsítására, továbbá a köznyugalom és a társadalom működésének olyan súlyos megzavarására, amely nagyságrendjénél fogva kormányzati fellépést igényel vagy igényelhet, függetlenül attól, hogy a konkrét helyzet alapján az Alaptörvény szerinti különleges jogrend kihirdetésének a feltételei fennállnak-e, vagy azt az ország határain belül vagy kívül keletkezett ok váltja ki."
[8] 1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról, 1. pont
[9] 33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatai által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről, 2. pont.
[10] A Kormányügyelet ágazati feladatait az ágazati miniszterek utasítás formájában határozzák meg.
[11] Korm. határozat 5. pont

kormányügyeleti rendszer útján kötelesek biztosítani az elérhetőségi adataik összegyűjtését és folyamatos naprakészen tartását.[12]

A kormányügyeleti rendszeren belüli információáramlás rendjét a Korm. határozat 1. számú melléklete határozza meg az alábbiak szerint:[13]

a) Az ágazati biztonsági ügyelet a rendkívüli eseményekről és az azokkal összefüggésben felmerült információkról azonnali tényközlő jelentés útján haladéktalanul értesíti Kormányügyeletet;

b) A Kormányügyelet a biztonsági ügyelet jelentése alapján haladéktalanul tájékoztatja a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát, a rendészetért felelős minisztert, a honvédelemért felelős minisztert, valamint a védelmi és biztonsági kormányzati feladatok ellátásának koordinálásáért felelős minisztert.

c) Szükség esetén a rendkívüli eseményekről, valamint az elrendelt intézkedésekről, javaslatokról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára vagy a rendészetért felelős miniszter tájékoztatja a miniszterelnököt.[14]

A kormányügyelethez kapcsolódóan önálló riasztási és értesítési alrendszerként működik a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok jelentési kötelezettsége az őket irányító Miniszterelnökség felé. Védelmi és biztonsági szempontból mindez azért kiemelt jelentőségű, mivel a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok bázisán működnek a területi védelmi bizottságok, a védelmi és biztonsági feladatok területi szintű összehangolásáért felelős szervek.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyeleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről szóló 11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás kötelezi a kormányhivatalokat, hogy a területükön bekövetkezett rendkívüli eseményekkel összefüggő jelentési kötelezettségük teljesítése érdekében helyi ügyeletet működtessenek. A helyi ügyeletek a jelentésköteles eseményekről történt tudomásszerzést követően telefonon haladéktalanul tájékoztatják a Miniszterelnökség Szervezetbiztonsági Főosztálya keretein belül működő biztonsági ügyeletet. A biztonsági ügyelet a rendkívüli eseményekről és az azokkal összefüggésben felmerült információkról haladéktalanul jelentést tesz a Miniszterelnökségen belül az ügyeletes állami vezetőnek.[15] Ezt követően az ügyeletes állami vezető dönt a Kormányügyelet tájékoztatásáról, amelyet a döntésnek megfelelően a biztonsági ügyelet hajt végre.[16]

Szintén a Kormányügyelethez részben kapcsolódó, önálló alrendszerként értelmezhető a NATO Válságreagálási Rendszer, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével összefüggő értesítési és riasztási rend. Célja, hogy a nemzeti válságreagálási intézkedések bevezetésében, illetve az azokban foglaltak végrehajtásában az érintett döntés-előkészítő, döntéshozó és végrehajtó

[12] Korm. határozat 5a. pont
[13] Korm. határozat 1. sz. melléklet 2–4. pont
[14] A miniszterelnök részére történő jelentés szükségességéről a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára és a rendészetért felelős miniszter együttesen dönt.
[15] Az ügyeletes állami vezetői feladatokat a Miniszterelnökségen főszabály szerint a miniszter látja el, akadályoztatása esetén a közigazgatási államtitkár helyettesíti.
[16] 11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyeleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről, 2. § (2)–(9) bekezdés

szervek megfelelő időben kiértesítésre, riasztásra kerüljenek. Az alrendszer fókuszában két szerv áll: a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működő Védelmi Igazgatási Hivatal, mint a Nemzeti Intézkedési Rendszer nemzeti koordinációjáért felelős szerv, valamint a honvédelmi miniszter által, a Honvédelmi Minisztériumban kijelölt szervezeti egység, mint nemzeti válságkezelést koordináló operatív szerv (a továbbiakban: operatív szerv).[17]

A NATO részéről a tagállami szintű válságreagálási intézkedés bevezetésére irányuló kezdeményezés fő szabályként az operatív szervhez érkezik be, amely rendelkezik az ennek fogadására alkalmas informatikai rendszerrel. Amennyiben a kezdeményezés mégsem az operatív szervhez érkezik be, a kezdeményezés fogadója azonnal tájékoztatja a koordinációs szervet, amely erről értesíti az operatív szervet, valamint az adott intézkedés bevezetéséért felelős ágazati felelős szervet.[18]

A döntés-előkészítésben, döntéshozatalban és a végrehajtásban érintett szervek, illetve általánosságban a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésében résztvevő szervek riasztását az operatív szerv végzi a kormányügyelet, az ágazati felelős szerv által megadott ügyelet vagy futárszolgálat útján.[19]

A NATO által kezdeményezett válságreagálási intézkedéssel összhangban álló nemzeti intézkedés Magyarország általi bevezetéséről vagy visszavonásáról az operatív szerv tájékoztatja a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervét, valamint a koordinációs szervet.[20]

4. A lakosság riasztása

A lakosság védelmi és biztonsági célú riasztására a hatályos jogszabályok alapján honvédelmi, polgári védelmi, terrorelhárítási, valamint katasztrófavédelmi célból kerülhet sor. Az első három esetben a riasztás az Országos Légiriasztási Rendszer (OLGI) útján történik, míg a katasztrófavédelmi célú riasztás külön rendszerben kerül végrehajtásara a katasztrófavédelmi törvény és annak végrehajtási rendeletében foglaltak alapján.

Az Országos Légiriasztási Rendszer egy többfunkciós, az egész ország területén riasztani képes rendszer,[21] amely a riasztást a jogszabályban erre kijelölt elektronikus hírközlési szolgáltató[22] és médiaszolgáltató[23] útján hajtja végre olyan módon, hogy az erre hatáskörrel rendelkező döntéshozó utasítása alapján, a kijelölt médiaszolgáltató műsorcsatornáin azonnal megszakítják az éppen folyó műsort, és beolvassák a riasztás szövegét.

Az Országos Légiriasztási Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok koordinálásáért a honvédelmi miniszter felelős, aki a Honvédelmi Minisztérium honvédelmi igazgatási feladatokat

[17] 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról (a továbbiakban: NIR rendelet), 2. § 7–8. pont
[18] NIR rendelet 16. § (1) bekezdés
[19] NIR rendelet 17. §
[20] NIR rendelet 16. § (3) bekezdés
[21] Az Országos Légiriasztási Rendszer rendeltetésére, működtetésére vonatkozó szabályokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet IX. fejezete tartalmazza.
[22] A kijelölt elektronikus hírközlési szolgáltató: Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH)
[23] A kijelölt médiaszolgáltató: Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA)

ellátó szervezeti egysége útján látja el e feladatát. A rendszer működtetésében kiemelt szerepet játszik még a belügyminiszter, aki irányítja a légiriasztással kapcsolatos polgári védelmi feladatok végrehajtását, ezen belül biztosítja a légiriasztási jelzés továbbítását a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság útján a hivatásos katasztrófavédelmi szervek részére. A működtetés technikai feltételeit a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság biztosítja, míg a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) az adás megszakításával közli a légiriasztásra vagy annak feloldására vonatkozó jelzést, valamint közzéteszi a légiriasztással kapcsolatos közleményeket.[24]

A légiriasztási rendszer alkalmazását az alábbi személyek rendelhetik el:

- légitámadás vagy annak közvetlen veszélye esetén a légierő ügyeletes parancsnoka,
- katasztrófavédelmi célú alkalmazás esetén a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója által kijelölt személy,
- terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, terrortámadás bekövetkezése esetén a Terrorelhárítási Központ főigazgatója vagy az általa kijelölt személy.[25]

Katasztrófa riasztás céljából tehát alkalmazható az Országos Légiriasztási Rendszer, emellett azonban az ország rendelkezik egy külön katasztrófavédelmi célú riasztási rendszerrel[26] is, a lakosság riasztásának és veszélyhelyzeti tájékoztatásának céljából. Az e célú riasztás történhet:

- közérdekű közlemény közzétételével tömegkommunikációs (televízió, rádió) csatornákon,
- a lakossági riasztó rendszer eszközeivel (sziréna),
- elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevételével (pl. SMS),
- a helyben szokásos módon (hangosbemondó, hírvivő, falragaszok),
- helyben rendelkezésre álló egyéb eszközökkel (pl. kihangosító eszközök),
- szükség és lehetőség szerint a fenti módok egyidejű alkalmazásával.[27]

A katasztrófariasztás elrendeléséért felelősök köre az érintett területhez, közigazgatási egységhez igazodik. Ennek megfelelően a katasztrófariasztásért felelős:

- országos vagy több vármegyét érintő veszélyeztetettség esetében a belügyminiszter,
- vármegyei, fővárosi szintű veszélyeztetettség esetében a területi védelmi bizottság elnöke,
- település veszélyeztetettsége esetén a polgármester,
- a gazdálkodó szervezet területén a gazdálkodó szervezet vezetője.[28]

A riasztás a hivatásos katasztrófavédelmi szerv útján, illetve tájékoztatása mellett történik.

5. Összegzés

A Vbö. a védelmi és biztonsági célú riasztás rendszerének szabályozásával jogi kereteket biztosít az állampolgárok és az állami szervek védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggésben szükséges

[24] Hvt. Vhr. 27. § c) pont, 28. § a)–b) pont, 30. §, 33. § c) és e) pont
[25] Hvt. Vhr. 34. §, 37. § (2) bekezdés, 38. § (2) bekezdés
[26] A katasztrófavédelmi célú riasztás szabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kat. Vhr.) 34–44. §-a tartalmazza.
[27] Kat. Vhr. 34. § (1) bekezdés
[28] Kat. Vhr. 36. §

riasztásához. A rendszert támogatja a védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség jogintézménye, amely bár szankció nélküli kötelezettség, szabályaival mégis orientálja az állampolgárok magatartását, erősíti a társadalom egészének bevonását a védelmi és biztonsági feladatok ellátásába.

Irodalom és forrásjegyzék

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

614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

1324/2011. (IX. 22.) Korm. határozat a kormányügyeleti rendszer létrehozásáról, 1. pont

11/2015. (VI. 2.) MvM utasítás a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervek kormányügyeleti rendszerben teljesítendő jelentési kötelezettsége rendjéről, valamint a kormányzati intézkedést igénylő rendkívüli események jegyzékéről

33/2011. (XII. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek ügyeleti szolgálatai által teljesítendő tájékoztatási kötelezettség rendjéről, valamint a Kormányügyelet működéséről

XII.

A védelmi és biztonsági célú ellenőrzések és gyakorlatok – a Vbö. X. fejezete

1. Az ellenőrzés és a gyakorlatok jelentősége a szabályozásban

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) X. fejezete két alcímben és két szakaszban foglalja össze a címben jelzett tárgykört, amely két, részlegesen egymáshoz kapcsolódó, elsődlegesen funkcionális jellegű szabályrendszert érint.

A X. fejezet a Vbö. szerkezete felől közelítve a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítása és összehangolása, valamint az ezzel összefüggő feladatok sajátos igazgatási rendszere címet viselő második részben található, az alapelveket követően, azonban a válságkezelő és különleges jogrenddel összefüggő részeket megelőzően. Mindez a mintegy 85 szakasznyi terjedelemhez képest viszonylag késői említéssel és szűk terjedelemmel a két tárgykör védelmi és biztonsági alrendszerhez viszonyított eszközszerepére utal: elsődleges jelentőségük a szabályozottságról és működőképességről való információszerzés és visszacsatolás. Végső soron ugyanakkor a fejezet az életszerű szituációk szimulációja útján az intézményrendszerre vonatkozó adatok validálását, a rendszer hatékonyságát, ezáltal az állam reagálóképességét mozdítja elő. Éppen ez eredményezi a fejezet valódi jelentőségét: ha a 21. században részben korábban nem tapasztalt és halmozódó veszélyek között élünk, nem megengedhető, hogy a szabályok puszta keretként jelenjenek meg, hanem létfontosságú azok végrehajtása, különösen a védelmi és biztonsági területen. Ennek tesz eleget a jogalkotó, amikor a követelményeket és a működés szabályozását követően törvényi szinten teszi kötelezővé ezek végrehajtásának ellenőrzését és begyakorlását is. Ez a korábbi szabályozásokban nem volt jellemző, így ez a Vbö egyik innovációja is egyben.

A mindösszesen tizenegy bekezdésnyi törvényszöveghez kapcsolódó két kormányrendelet 40 szakaszt meghaladó terjedelme ugyanakkor azt is jelzi, hogy a szabályozás domináns szintje a rendeleti szint a törvényben kiemelt elemeken túl. Bevezetésül arra is utalnunk kell, hogy a Vbö. eredeti, felhatalmazó rendelkezéseket tartalmazó 83. §-a eltért a hatálybalépéskor irányadó szövegezéstől:[1] az eredeti 18 elemű felhatalmazás 13. és 14. pontja kifejezetten nevesítette „*az ellenőrzések eljárási szabályait*", illetve a „*gyakorlatok tervezésének, szervezésének és végrehajtásának szabályait*", amelyhez képest a hatályos változatú 83. § összevont felhatalmazásából vezethető le az ellenőrzési, és gyűjtőfogalmak részeként közvetetten a gyakorlatozási tárgykör.[2] Mindez ugyanakkor – a törvényszöveg tartalmát érintő minimális korrekcióra tekintettel[3] – inkább kodifikációs technikai megoldásként értékelhető, mint a két szabályozási tárgykör jelentőségének átértékeléseként.

A két Vbö. alcím közös szabályozási kiindulópontjaként rögzíthető a célhoz kötöttség elve: végső soron azok a védelmi és biztonsági érdek előmozdításának eszközei. Utóbbi az 5. § 14. pont fogalommeghatározása szerint „*Magyarország szuverenitásának, függetlenségének, területi épségének, állami,*

[1] https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221-0007.pdf 56. o.

[2] „83. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg (…)
5. a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek, valamint a nemzeti eseménykezelő központ feladataira és működési rendjére, a védelmi és biztonsági igazgatás szakmai irányítására, felkészítésére, továbbá a védelmi és biztonsági tervezésre és ellenőrzésre vonatkozó részletes szabályokat,"

[3] A Vbö. 72–73. §-át érintő eddigi egyetlen módosulását a kormányzati szerkezet átalakítása miatt integrálódott Miniszterelnöki Kormányiroda vizsgálhatóságát nevesítő szövegrész elhagyása eredményezte.

társadalmi és gazdasági stabilitásának, valamint működőképességének, továbbá a magyar állampolgárok és az ország lakossága jogai általános érvényesülésének megóvásával, védelmével, illetve károsulásuk, sérelmük esetén ezek helyreállításával összefüggő érdekek összessége". E fogalom tehát egy összetett védendő tárgyra utal, amely egyaránt értékelhető az államiság épsége és működési folyamatossága szintjén, valamint a lakosság jogainak védelme érdekében folytatott állami tevékenységek összességeként. E makroszintű célok sajátos eszközeit biztosítja az ellenőrzés és gyakoroltatás, amelyek egymáshoz képest is értékelhetők: elsődleges hipotézis lehet, hogy az ellenőrzések során feltárt hiányosságokra fókuszált gyakoroltatás visszacsatolásként hozzájárulhat az alrendszer makroszintű hatékonyságának emeléséhez és a védelmi és biztonsági intézményrendszeri modell praktikus szegmensének emeléséhez.

2. Az ellenőrzési szabályok fókuszai

Az ellenőrzési alcím a tárgyát tovább fókuszálja a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő kötelezettségekre. E kötelezettségek elsődleges értelmezési tartománya az 5. § 17. pontja szerinti fogalommeghatározás[4] alapján individuális szintű lenne, amelyeket a Vbö. 3. alcíme azonosít be címzettek és időszakok szerint. Ezek részben a Vbö.-n, részben pedig elsődlegesen a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvényen (Hvt.) alapuló olyan célhoz kötött kötelezettségek, amelyek az Alaptörvény XXXI. cikke alapján determinált módon a védelmi és biztonsági erőforrások kihívásokkal arányos kiterjesztését szolgálják. A X. fejezet szóhasználata ugyanakkor a kötelezettségeket a védelmi és biztonsági kontextusból eredő feladatok megvalósításához köti, így leválasztja az alapjog-korlátozás értelmezési tartományától.

A Vbö. 72. § (1) bekezdése a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal[5] feladatkörébe utalja a minisztériumok, kormányzati főhivatalok[6] és központi hivatalok,[7] valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok kötelezettségeinek ellenőrzését. A Vbö. e kötelezettségeket némileg kiterjesztő értelemben használja, mivel ide sorolja a kapcsolódó jogszabályokban, elsődlegesen a végrehajtási rendeletekben konkretizált szervezeti kötelezettségeket is azzal, hogy a (3) bekezdés a leszűkített értelemben használt nemzetbiztonsági (szakmai) tevékenység vizsgálatát a védelmi és biztonsági kontextusból kizárja. Míg tehát a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben nevesített tevékenységek a Vbö. szerinti ellenőrzés köréből a törvény erejénél fogva kizártak, a Hvt. és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény esetében általános értelmű kizáró szabály nem található: a katonai és rendészeti szakmai tevékenység így teljes egészében a védelmi és biztonsági kontextus alá sorolható, ellentétben a nemzetbiztonsági érdek primátusával.

A Vbö. 72. § (2) bekezdése ennek konkretizálása során a tervező, szervező, képzési és kiképzési, felkészülési, valamint feladat-végrehajtási tevékenységet példálózó jelleggel sorolja fel az ellenőrzési

[4] „védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek".

[5] A Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet 3. §-a szerint.

[6] A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 34. §-a szerint létrehozása törvényhez kötött. A Kit. 2. § (3) bekezdése szerint jelenleg a Központi Statisztikai Hivatal és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

[7] A Kit. 36. § (1) bekezdése szerint létrehozása törvényhez vagy kormányrendelethez kötött. A Védelmi Igazgatási Hivatal is e kategóriába tartozik.

tárgykörök között, amelyek vizsgálati szempontjai a hatékonyság, az eredményesség és a kormányzati szempontú összehangoltság lehetnek, szemben az ágazati érdekű, illetve a sikertelen vagy aránytalan ráfordítással megvalósuló tevékenységgel.

Módszertani szempontból a Vbö. a tárgyilagosság alapelvét, valamint a tényfeltárás, következtetés-levonás és javaslattétel egymásra épülését nevesíti. Összességében tehát a 72. § a „ki, hol, mit, hogyan?" kérdések általános szintű válaszait rögzíti. A végrehajtási rendelet[8] esetében viszont kiemelendő, hogy annak 26 szakasza, részben pontokkal tagolt mintegy 75 bekezdésben rögzíti az eljárásrend részleteit. Ennek során

- elkülönítésre kerül a tipológia, az átfogó, cél- és utóellenőrzés eltérő keretrendszere,
- rögzítésre kerül az ellenőrzés programozásának módszertana az adatbekérésre és helyszíni vizsgálatra osztott vizsgálati és interaktív javaslattételi szakasszal, a felelősségi körök elkülönítése, az eljárási jogok és kötelezettségek rendszere,
- bevonásra kerülhet a kontrollfunkció megalapozását szolgáló adatszolgáltatásra kötelezett (harmadik) szerv, valamint
- megjelenik a nemzeti eseménykezelő központ perspektivikus képessége.

Összességében a rendeleti szintű szabályok szigorú eljárási rendelkezések annak érdekében, hogy a fókuszált és tényszerű jelentéssel záruló ellenőrzés a vizsgált folyamatok eredményességéhez és hiányosságainak kiküszöböléséhez hozzá tudjon járulni.

3. A gyakorlatok keretrendszere

Az ellenőrzés szabályaihoz képest a gyakorlatokra vonatkozó törvényi szabályok aránya jóval magasabb: annak terjedelme mintegy háromszoros, a rendeleti szinté[9] viszony mintegy 40%-os, ráadásul utóbbi nem kizárólag eljárási szabályozási minőségű, mivel a nemzetközi gyakorlatokra vonatkozó szabályok beiktatása ténylegesen a törvényi kategóriarendszert is bővíti.

A Vbö. 73. §-ának központi kategóriája a gyakorlat, amelynek értelmezési tartományába az (1) bekezdés szerinti gyűjtőfogalom bevonja a felkészítéseket és gyakorlásokat is. Ebből a szempontból bár a 72. § (2) bekezdés szerinti képzés, kiképzés és felkészülés kategóriái mutatnak tartalmi átfedéseket a felkészítés fogalmával, a 73. § szerinti kategóriák szervezeti szintűek, a 72. § esetében viszont az egyéni szint a meghatározó. A szervezeti szintű fogalom célja a védelmi és biztonsági feladatra alkalmassá válás, bár az (1) bekezdés a katonai gyakorlatokat kivonja a Vbö. szerinti szabályok alól.

A 73. § (2) bekezdése a Kormányt jogosítja fel összkormányzati jellegű, az állami szervek széles körét érintő, kötelező gyakorlatok elrendelésére, azzal, hogy a Védelmi Igazgatási Hivatal által előkészített ütemterv az ágazati gyakorlatokra nem terjed ki. A (3) bekezdés az összkormányzati gyakorlatokat a központi és területi szint együttese vagy szintenkénti elkülönítése, illetve a konkrét feladatra fókuszáltság szempontjából osztja fel azzal, hogy a (4) bekezdés szerint e gyakorlatok

[8] A védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet
[9] A védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról szóló 405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet

értékelés és kormányzati beszámoló-kötelezettek. A Vbö. ugyanakkor e tipológiát nem konkretizálja.

Az összkormányzati gyakorlatoktól függetlenül az (5) bekezdés változatlanul lehetővé teszi az ágazati gyakorlatok megszervezését is azzal, hogy azokba megállapodás alapján más szervek is bevonhatók. E gyakorlatok esetében további illeszkedő ágazati szabályozás megengedett, a Védelmi Igazgatási Hivatal irányában azonban tájékoztatási kötelezettség áll fenn, amelynek célja a különböző minőségű gyakorlatok időzítésének és tematikájának összehangolhatósága.

A 73. § (6) bekezdése – megnyitva egyúttal a jogszabályi eltérő rendelkezés lehetőségét, tehát keret-jelleggel – meghatározza azokat az általános korlátokat, amelyeket a védelmi és biztonsági feladatokkal összefüggő gyakorlatok megszervezése során be kell tartani: ezek érintik

- a fegyver és éles lőszer, robbanószer, vagy elektronikus hadviselési eszköz használhatóságának nevesített helyszínekre korlátozását,
- a fegyverviselés, illetve pirotechnikai vagy elektronikus hadviselésre rendszeresített eszközök közterületi alkalmazásának elrendelésével kapcsolatban a rendőrségi értesítés és feltételrendszer betartásának kötelezettsége mellett a lakosság-tájékoztatás előírását,
- a védelmi és biztonsági szervezetek ügyeleti és készenléti szolgálatai esetében a lakossági hozzáférés korlátozhatóságának lehetőségét,
- a közigazgatási szervek bevonása esetén a lakosság előzetes tájékoztatása mellett az ügyfélfogadási tevékenység jelentős érdeksérelmet el nem érő korlátozhatóságát,
- közszolgáltatás érintettsége esetén az előzetes és folyamatos lakossági tájékoztatás mellett a korlátozhatóságot,
- általános jelleggel az érintett közterületeken és közlekedési útvonalakon a forgalom korlátozhatóságát, valamint
- az elektronikus hírközlés, adat- és információs tartalmakkal összefüggésben a szolgáltatás hozzáférésének korlátozhatóságát.

A (6) bekezdés szerinti felsorolás elemei összességében arányosítási intézkedésekként értékelhetők, amelyek célja a gyakorlatok és a mindennapi tevékenység folytatásának érdeke között felmerülő ütközések során a gyakorlat érdekének preferálása, azonban csak a kármegelőzési érdekhez mérten. A gyakorlatok esetében a valóságközeliségének elvárása a mindennapi tevékenységhez képest nagy valószínűséggel kapacitási korlátozást eredményez, amelynek a hatása a veszélyes tevékenységek lokalizálásán túl a lakosság informálásával ellensúlyozható, ami azonban fogalmilag nem lehet teljes mértékű, mivel az már a valóságközeliség elvárását, illetve az eljárásrendekkel kapcsolatos minősített információvédelmi érdeket is sértené. Az érdekarányosítási keretszabály megvalósíthatósága körültekintő és előre látó tervezést, valamint rugalmas végrehajthatóságot feltételez.

A védelmi és biztonsági tevékenységek begyakorlásának hiányával összemérhető kockázatokat hordoz ugyanis a valóság és a gyakorlat elemeinek összekeveredése, ráadásul a valóságközeliségi igény folytán ez erősödő kockázat, amelynek a (7) bekezdés szerinti abszolút korlátja, hogy a közrend, a közbiztonság, továbbá az élet- és vagyonbiztonság megóvását szolgáló ügyeleti és ügyfélfogadási tevékenység, valamint a közszolgáltatások folyamatossága nem kerülhet a (6) bekezdésben részletezett korlátozások folytán veszélybe. A szcenáriók tesztelése a működést korlátozhatja, de azt nem lehetetlenítheti el.

A rendeleti szabályok közül a legnagyobb jelentőséget a riasztási gyakorlat ütemterven kívüli alkalmazása nyerheti, amely konkrét biztonsági kihívás kezelhetősége szempontjából az eljárásrendek kidolgozottsága és begyakorlottsága szempontjából látleletként szolgálhat, ennek aktiválására irányuló központi kormányzati döntés esetén.

4. Összegzés

A Vbö. ellenőrzésekről és gyakorlatokról szóló fejezete összeségében a védelmi és biztonsági tevékenységben közreműködő szervek és szervezetek ezirányú tevékenységével összefüggő rendszerfejlesztés és kontrollfunkciók ellátását szolgálja. 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.

Míg a Védelmi Igazgatási Hivatal mint a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének tevékenysége a domináns az ellenőrzés során, amelynek ellátását az ellenőrzött szerv elősegíteni köteles, a gyakorlatok esetében a Védelmi Igazgatási Hivatal elsődlegesen adminisztratív, kisegítő szerepre korlátozott: a soron kívüli gyakorlat elrendelése már politikai mérlegeléshez kötött funkció. Annyiban ugyanakkor a két eltérő fókuszú tevékenység összekapcsolódása is kimutatható, hogy a gyakorlatok előkészítésével összefüggő tevékenység az ellenőrzés vizsgálati tárgyává is tehető. Mindez egy esetleges halálos kimenetelű gyakorlathoz kapcsolódó visszacsatolásként terven kívüli megvalósulási formában is valószínűsíthető, a valóságközeliség arányossági elvárást átlépő megvalósulására adott reakcióként.

Irodalom és forrásjegyzék

Magyarország Alaptörvénye

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

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

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről

405/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú gyakorlatokról

XIII.
Az összehangolt védelmi tevékenység – a Vbö. XI. fejezete

1. Bevezetés – az összehangolt védelmi tevékenység funkciója

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) szabályrendszerében a hazai válságkezelés eszköztárban korábban nem ismert elemként jelenik meg az összehangolt védelmi tevékenység.[1]

A törvény szerint a Kormány súlyos vagy elhúzódó védelmi és biztonsági esemény esetén rendeletben dönthet ennek elrendeléséről, ha a válsághelyzet vagy biztonsági esemény kezelése több védelmi és biztonsági szervezet, illetve közigazgatási szerv hatáskörét együttesen érinti, valamint az a törvényben az összehangolt védelmi tevékenység esetére meghatározott vagy a NATO Válságreagálási Rendszerében meghatározott intézkedések alkalmazását teszi szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység mint jogintézmény megalkotásában az a szemlélet ölt testet, hogy az egyes kihívások kezelése nem minden esetben oldható meg ágazaton belüli eszközökkel, illetve az ilyen helyzetekben sem minden esetben indokolt az alapvető jogok különleges jogrendben megengedett szintű korlátozása, mégis szükség van olyan – összkormányzati szintű és szemléletű – beavatkozási lehetőségre, amely a védelmi és biztonsági esemény elhárításához szélesebb felhatalmazást ad, mint az egyszerűbb, ágazati fókuszú szabályok.

A Vbö. fenti szabályai nem jelentik az ágazati válsághelyzeti szabályok megszüntetését. Azt erősítik, hogy az ágazati szabályozás körében egy szakma-specifikus szabályozás jelenjen meg, amihez a közös, ágazatokon átívelő hátteret az összehangolt védelmi tevékenység szabályai biztosítják arra az esetre, ha az adott esemény kezelése ágazatokon átívelő fellépést tesz szükségessé.

Az ilyen fajta válságkezelési felhatalmazások nem teljesen ismeretlenek a hazai jogrendben – gondoljunk csak a földgázellátási válsághelyzetre, az egészségügyi válsághelyzet vagy a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályaira. Az összehangolt védelmi tevékenység újdonsága abban rejlik, hogy a felhatalmazást a jogalkotó meglehetősen széles körben és nagyfokú rugalmasságot adva biztosítja, szükség esetén egy jogintézménybe integrálva valamennyi hasonló felhatalmazás szakmai tartalmát.

A Kormány az összehangolt védelmi tevékenységet elrendelő döntésében az irányítása alatt álló központi államigazgatási szervek tekintetében a feladat- és hatáskörök ellátására ideiglenesen egyedi hatásköri és illetékességi szabályokat állapíthat meg, amely így egyfajta áttörést is jelent a törvényben a válságmentes időszakra megállapított szabályokon. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az alapvető jogok korlátozását nem érintő módon, a központi közigazgatási szervek vonatkozásában kvázi különleges jogrendi felhatalmazást eredményez. A felhatalmazás azonban nem parttalan, az minden esetben célhoz kötött, kizárólag az összehangolt védelmi tevékenységhez kapcsolódó és indokolt beavatkozásként jelentkezhet. Az ilyen döntés nem veszélyeztetheti továbbá az érintett központi államigazgatási szerv Alaptörvényben vagy törvényben rögzített alapfeladatainak ellátását és értelemszerűen nem eredményezheti az alkotmányos keretek áttörését.[2]

[1] Vbö. 74. §

[2] Nem fordulhat elő olyan hatáskör és illetékességmódosítás, amely azt eredményezné, hogy tartalmilag valamely lényeges, kizárólag különleges jogrendben érvényesíthető szabály vagy alkotmányos limit sérülne – pl. nem lehet egy

Az összehangolt védelmi tevékenység mindemellett olyan lényeges beavatkozás a közigazgatás működésébe, amely kapcsán a jogalkotó szükségesnek látta előírni a Kormány számára a köztársasági elnök és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságának tájékoztatási kötelezettségét[3]. A kötelezettség nem csak a kihirdetés okaira, hanem a tervezett főbb intézkedésekre is kiterjed.

Mindemellett a lakosság felé teljesítendő tájékoztatási kötelezettség is megjelenik, ez azonban csak az elrendelés tényére és a konkrét helyzetben megalkotott jogszabályban meghatározott elemekre terjed ki, a nemzetbiztonsági érdekre is figyelemmel.

2. Az összehangolt védelmi tevékenység irányítása és a részt vevő szervek feladatai

Az összehangolt védelmi tevékenység lényegében a Kormány jogszabályban biztosított összkormányzati válságkezelési felhatalmazása, amelynek keretében a döntés-előkészítést, kormányzati kommunikációs feladatokat, a műveletek irányítását, valamint a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtását a Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze. Ez a megoldás sok hasonlóságot mutat a korábbról ismert és alkalmazott különféle kormányzati operatív törzsek[4] és akciócsoportok[5] működésével, azzal az eltéréssel, hogy a válsághoz kapcsolt döntési struktúra az ismert jogi keretek alapján már jó előre kialakítható, begyakorolható, amely így lehetővé teszi az *ad hoc* megoldások elkerülését, segíti a védekezés hatékonyságának fokozását. Az *ad hoc* szakmai tartalmú válságkezelés hatékony lehet egy olyan helyzetben, amikor olyan ellenérdekű és ártó szándékú féllel szemben kell fellépni, aki ismeri a védekezés rendszerét, de az olyan krízisek esetében, amelyeknél ez nem áll fenn, kifejezetten veszélyes lehet a begyakorolt eljárások és döntési struktúrák válság időszaki szétzilálása.[6]

Kiemelendő, hogy a Vbö. szándékoltan nem határozza meg, hogy a „*Kormány erre kijelölt tagja vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve*" mely miniszter vagy kormányszerv lesz, ez minden esetben a kialakult helyzetre figyelemmel kerül meghatározásra. Valószínűsíthető, hogy egy árvíz esetén a belügyminiszter kapná a felhatalmazást, míg egy honvédelmi típusú válságszituáció kialakulásánál a honvédelmi miniszter, egy energiaellátási válsághelyzetben pedig az ezért a területért felelős miniszter kapná a lehetőséget a védekezés összehangolására. Az is elképzelhető,

központi közigazgatási szerv számára feladataként összehangolt védelmi tevékenység időszaki intézkedésben feladatként a haza fegyveres védelmét meghatározni, mert tartalmában ez kötelező katonai szolgálatot jelentene, amely az Alaptörvény értelmében kizárólag meghatározott különleges jogrendben lehetséges.

[3] Vbö. 74. § (3) bekezdés

[4] Lásd például 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól; 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról; 297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs felállításáról és feladatairól; 1088/2022. (II. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Operatív Törzsről

[5] A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat alapján 11 akciócsoport alakult, amelyek a jelentkező kihívás szinte valamennyi aspektusában végezték feladataikat, dinamizálták az államszervezet működését a védekezés hatékonyságának fokozása érdekében

[6] Megjegyzendő, hogy a döntési struktúra főbb elemeit, súlypontjait a legnagyobb krízis esetén sem praktikus eseti jelleggel átalakítani, hiszen a változtatás nehezítheti az információáramlást, a végrehajtás szintjén is bizonytalanságot generálhat a begyakorolt és működő csatornáktól történő eltérés. Sokkal inkább célszerű több verzióban kidolgozni a krízisidőszaki működés szabályait, mindezek végrehajtását már békében begyakorolni, feltételeit kialakítani, így az adott krízishelyzetben már nem jelent gondot ennek bevezetése.

hogy a kialakult helyzet súlyosságára vagy várható hatásaira figyelemmel maga a miniszterelnök kap felhatalmazást a Kormánytól.

A Kormány kijelölt tagja a válságkezelési feladataival összefüggésben köteles azonnal jelenteni a Kormánynak, ha úgy értékeli, hogy a kialakult helyzet hatékony kezeléséhez különleges jogrend kihirdetése lenne indokolt, hiszen a kihirdetés veszélyhelyzet esetén a Kormány, szükségállapot és hadiállapot esetében az Országgyűlés hatásköre. Ez utóbbi esetekben a Kormány a kezdeményező szerepében jelenik meg. Amennyiben nem szükséges a különleges jogrend kihirdetése, javaslatot tehet az összehangolt védelmi tevékenységgel összefüggő intézkedések elrendelésére, a NATO Válságreagálási Rendszerébe tartozó intézkedések bevezetésére, vagy a törvényben meghatározott válsághelyzeti intézkedés elrendelésére is, valamint az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

Az összehangolt védelmi tevékenység során nem megkerülhető a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal[7] szerepe sem. Ez a közigazgatási szerv[8] biztosítja a válságkezelés igazgatási feladataihoz az összkormányzati szemléletű döntés-előkészítés koordinációját, a tárcák közötti együttműködés megszervezését és külön döntésre a nemzeti eseménykezelő központ működésén keresztül a kormányzati döntések becsatornázását az operatív végrehajtás szintjére.

3. Az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezethető intézkedések

Az összehangolt védelmi tevékenység keretében a Kormány számára olyan jogosítványokat sorol fel a Vbö., amelyek egyes elemeiben már ismerősek lehetnek más válságkezelési jogintézmények kapcsán. A szabályozás jól beazonosítható előzményei a menedékjogról szóló[9], valamint az egészségügyről szóló törvények[10] válságkezelési szabályai, amelyek alkalmazására a 2015. évtől került sor az illegális bevándorlók, illetve 2020-tól a pandémia elleni védekezéssel összefüggésben – meglehetősen magas hatékonysággal.

A Kormány mindezekre figyelemmel az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén elrendelheti:

- egyes útvonalakon a közlekedés időszakos korlátozását,[11]
- az államhatár rendjének fokozott ellenőrzését,[12]
- az államhatáron történő átlépés fokozott ellenőrzését, illetve időszakos korlátozását,
- az ország egyes területeit érintő személyforgalom és szállítási tevékenység korlátozását,
- egyes – az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó esemény jellegével összefüggő – intézmény, létesítmény, rendezvény látogatásának és szervezésének korlátozását,

[7] 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról
[8] Lásd Vbö. 52. §
[9] 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
[10] 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
[11] Ilyen felhatalmazás összehangolt védelmi tevékenység kihirdetése nélkül is része a rendőrség intézkedési tárházának (lásd 1994. évi XXXIV. törvény 35/B. §), így ebben az esetben az ezen túlmutató indokok alapján kerülhet sor a forgalom korlátozására.
[12] Ennek a rendelkezésnek nem kizárólag az illegális migráció kapcsán van jelentősége, a honvédelmi válsághelyzetben is szükséges lehet ilyen jellegű intézkedés bevezetése

- a kijelölt közterületek és intézmények biztonságának fokozását szolgáló megközelítés-korlátozási, ellenőrzési és védelmi rendszabályok alkalmazását,
- az összehangolt védelmi tevékenység elrendelésére okot adó eseményekhez kapcsolódó, különösen veszélyes személyek elfogása tekintetében a védelmi és biztonsági szervek erre kijelölt erőinek közös igénybevételét,[13]
- a köznevelésre, felsőoktatásra, szakképzésre és felnőttképzésre vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazását.[14]

A Vbö. azt is lehetővé teszi a rugalmas alkalmazhatóság érdekében, hogy a fenti felsorolásban nem szereplő egyéb, törvényben meghatározott, az esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő – alapjogot nem korlátozó – intézkedés kerüljön bevezetésre.[15] Az alapjogok további korlátozásának kizárása az összehangolt védelmi tevékenység ezen „gumiszabálya" esetében teljesen érthető, hiszen ezek rendkívüli korlátozására[16] a különleges jogrend adhat felhatalmazást.

Az összehangolt védelmi tevékenység esetében is kötelező érvényesíteni azonban a Vbö. korábban már tárgyalt alapelveit, ezek közül is kiemelten a szükségesség és arányosság elvét. Azaz a Kormány kizárólag az összehangolt védelmi tevékenység ellátásával közvetlenül összefüggő, és elengedhetetlenül szükséges, az összehangolt védelmi tevékenységet megalapozó esemény kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával arányos intézkedéseket hozhat meg.[17]

A jogalkotó az összehangolt védelmi tevékenység kapcsán a fenti követelményeken túl további korlátokat is megfogalmaz. Ennek értelmében a Kormány az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedéseket kizárólag az elrendelésre okot adó körülményekhez igazodó módon és az ország azon területére vezetheti be, amely a kihívás kezelése érdekében szükséges. Szintén lényeges szabály, hogy ezek az intézkedések konkrétan meghatározott időtartamra szólhatnak, amely nem lehet hosszabb három hónapnál. Itt jegyezzük meg, hogy nem maga az összehangolt védelmi tevékenység időszak időtartama a korlátozott, hanem az egyes intézkedéseké.

Amennyiben a kialakult válsághelyzet kezelése érdekében mégis szükségessé válik a bevezetett intézkedések hatályának fenntartása, erre külön kormányzati szintű döntést kell hozni. A meghosszabbításra esetenként további három-három hónapra van lehetőség, azonban a meghosszabbítás okairól a köztársasági elnököt és az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságát tájékoztatni kell.

A 2015-ös európai terrorhullám, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, majd ezt követően a COVID-19 pandémia kezelésének tapasztalatai hívták életre azt a rendelkezést, amely szerint a

[13] Ez a rendelkezés arra figyelemmel került a szabályozásba, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a terrorveszélyhelyzet mint jogintézmény megszűnt, az ilyen helyzetek kezelését az esetek többségében normál időszakban kell tudni megoldani, illetve amennyiben ez nem lehetséges, szükségállapotot lehet kihirdetni

[14] Ennek gyakorlati előképe volt a COVID-19 pandémia időszakában a jelenléti oktatás helyett az online oktatás alkalmazása, illetve a felsőoktatásban a vizsgaidőszakra és a követelményekre vonatkozó sajátos szabályok bevezetése.

[15] Lásd Vbö. 76. § (1) bekezdés i) pont

[16] Lényeges elem, hogy az alapjogok egyes esetekben korlátozhatóak békében is, ezt azonban kifejezetten törvénynek kell rögzítenie. Gondoljunk csak a rendőri intézkedésre, amikor előállításra kerül sor, amely jogkorlátozást is jelent. Az összehangolt védelmi tevékenység esetében azonban ilyen lehetőség csak a felsorolásban rögzítetteknek megfelelően áll fenn.

[17] Lásd különösen a Vbö. 4. § a) és c) pontjai

Kormány az összehangolt védelmi tevékenység keretében bevezetett intézkedések tekintetében elrendelheti a Magyar Honvédség közreműködését a kapcsolódó rendőrségi feladatok ellátásában. Ez a rendelkezés alapozza meg a Honvédségnek azon, nem feltétlenül hagyományosan katonai jellegű alapfeladatait, amelyekbe a fegyveres erő bevonását azért indokolt lehetővé tenni, mert hierarchikus szervezetével, önálló, nagyfokú válságállóságra képes logisztikai rendszerével és könnyen mobilizálható személyi állományával, felszerelésével és speciális eszközeivel lényegében azonnal alkalmazható támogatást képesek nyújtani a válságkezelés legszélesebb értelemben vett feladataiban. Az ilyen honvédségi feladatokat a Vbö. értelmében törvényben kell megjelölni, amelyet a Hvt. meg is tesz az alábbiak szerint:

„*Hvt. 59. § (1) A Honvédség fegyverhasználati joggal látja el a következő feladatokat: (…)*

l) közreműködés a Vbö. szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban, különösen a közrendet és a közbiztonságot jelentős mértékben veszélyeztető fenyegetések kezelése és az összehangolt védelmi tevékenység során,

(…)

(2) A Honvédség fegyverhasználati jog nélkül látja el a következő feladatokat: (…)

h) a Vbö. szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása."

A Vbö. rendszerébe illeszkedik és annak összkormányzati szemléletét jól példázza a Hvt. XV. fejezete is, amely a honvédelmi válsághelyzetet mint 2022. november 1-jétől létező jogintézményt olyan összehangolt védelmi tevékenységként határozza meg, amelyet a Kormány a honvédelemért felelős miniszter javaslatára a Hvt.-ben tételesen meghatározott célból[18] rendelheti el. A honvédelmi válsághelyzet egyrészről a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság magyarországi hatásaira tekintettel, másrészről külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés esetén rendelhető el. Ugyancsak lehetséges az elrendelés az Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével[19], valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdésével[20], illetve az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 222. cikkével[21] összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében.

A honvédelmi válsághelyzet szabályozásban elfoglalt helyére és az alkalmazható intézkedésekre figyelemmel nem rendelhető el, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki, illetve ezen esetekben a korábban elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni.

A honvédelmi válsághelyzet az összehangolt védelmi tevékenység elrendelhető intézkedés-katalógusánál a törvény erejénél fogva szélesebb, melyre figyelemmel a Kormány intézkedésként bevezetheti

- a honvédelmi szervezet készenlétének fokozását,

[18] Hvt. 107. § (2) bek.
[19] Ez az ún. konzultációs és kollektív védelmi klauzula a NATO tagállamok között.
[20] EU Szerződés 42. cikk (7) A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét.
[21] Ez az ún. szolidaritási klauzula terrortámadás vagy katasztrófa esetére az EU tagállamok között.

- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és a Honvédség felderítő, elhárító, valamint kibertér műveleti erői tevékenységének fokozását a fenyegetettség Magyarországra történő átterjedésének, illetve magyarországi felerősödésének megakadályozása érdekében,
- hivatalos állásfoglalások kötelező kiadását a közszolgálati műsorszórók részére,
- a honvédelem szempontjából fontos termékek, energiahordozók, fogyasztási cikkek készletezését,
- a közigazgatás, a honvédelmi igazgatás, a Honvédség, a honvédelemben közreműködő szervek működése szempontjából fontos beosztások, munkakörök - egyszerűsített eljárásban történő - feltöltését, túlmunka végzését,
- a rádióspektrum használatra vonatkozó korlátozó szabályok bevezetését, speciális üzemmódok előkészítését,
- a magyar légtérben és a repülőtereken a katonai légiforgalmi irányítás szükséges mértékű bevezetését,
- az állampolgárokat is érintő riasztási fokozatok alkalmazását,
- a súlyos, erőszakos cselekmények megelőzése vagy elhárítása érdekében a Honvédség és a rendőrség felkészített erőinek összehangolt fellépését egyes közintézmények és közforgalmú helyek megközelíthetőségének korlátozásával vagy kizárásával. [22]

Hasonlóan sajátos a szabályozás az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) XIV. fejezetében, amely az egészségügyi válsághelyzetet határozza meg olyan összehangolt védelmi tevékenységként, amelyet a Kormány az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter előterjesztése alapján rendelhet el, amennyiben azt járványügyi szükséghelyzet vagy valamely törvényben meghatározott más körülmény[23] szükségessé teszi. Az egészségügyi válsághelyzet Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, a válsághelyzet időszakában a Vbö. alkalmazása szintén alapfeltétele, amennyiben az Eütv. és annak végrehajtására kiadott kormányrendeletek másként nem rendelkeznek.

Ki kell emelni, hogy az egészségügyi ágazatban jelentkező válsághelyzetek sajátosságaira figyelemmel az összehangolt védelmi tevékenység Eütv.-ben szabályozott esete az általánostól lényegesen specifikusabb intézkedések[24] bevezetését is lehetővé teszi, maga a válsághelyzet legfeljebb hat hónap időtartamra hirdethető ki, amely azonban szükség szerint meghosszabbítható. A meghosszabbításról a Kormány az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának beszámol.

Az egészségügyi válsághelyzet mint összehangolt védelmi tevékenység annyiban is speciális esetnek tekinthető, hogy különleges jogrend bevezetésekor automatikusan ezeket az intézkedéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban ez esetben nem szükséges az egészségügyi válsághelyzet külön kihirdetése.

[22] Hvt. 107. § (4) bekezdés
[23] Eütv. 228. § (2) bekezdés
[24] Lásd részleteiben Eütv. 229–232. § rendelkezéseit, amely számos más mellett a betegjogoktól, a távmunka szabályokon át az egyes intézményekre vonatkozó sajátos működési korlátozásokon, a személyek érintkezési szabályain keresztül a védőoltásokra kötelezhetőségig számos területet lefed. Megjegyzendő, hogy az intézkedések túlnyomó többségét a COVID-19 pandémia kezelésének sürgős, szükséges és folyamatban lévő válságkezelés-időszaki jogalkotása emelte be a törvénybe, egyes pontokban talán túlságosan is a járványokhoz kapcsolódó kérdésekre fókuszálva.

4. Összegzés

Az összehangolt védelmi tevékenység fő funkciója keretet biztosítani az összkormányzati válságkezelésnek abban az időszakban, amikor az ágazati beavatkozás, vagy a normál ágazatközi együttműködés eszközei már nem elégségesek a kihívás kezelésére, azonban még nem indokolt az állampolgári jogok olyan mértékű korlátozása, amely a különleges jogrend kihirdetését tenné szükségessé.

Az összehangolt védelmi tevékenység olyan új jogintézmény, amelynek gyakorlati alkalmazási tapasztalatai még nem állnak rendelkezésre, a jogszabályban rögzített sajátos intézkedési katalógus azonban lehetővé teszi a 21. századra jellemző biztonsági fenyegetések és kihívások elleni széles spektrumban történő fellépést, ezzel is szolgálva az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát.

Irodalom és forrásjegyzék

Egyesült Nemzetek Alapokmánya

Magyarország Alaptörvénye

Szerződés az Európai Unióról

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól

297/2020. (VI. 24.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs felállításáról és feladatairól

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

1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról

1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről

XIV.
A nemzeti és NATO szintű válságkezelés új szabályozási keretrendszere – a Vbö. XII. fejezete

1. Bevezetés

A válság és válságkezelés kifejezéseket az emberiség évszázadok óta töretlenül használja, természetesen más és más értelemben, összefüggésben, tartalommal. A szakirodalom is bővelkedik válságelméleti teóriákban, jónéhány publikáció szerzője kísérletet is tett valamiféle válságfogalom megalkotására. Mindezek mellett a mai napig nem született univerzális, mindenki által elfogadott válságdefiníció, megmaradt a különböző értelmezések teljes pluralizmusa. A kérdést jogi szempontból megvizsgálva is csak azt mondhatjuk, hogy a magyar hatályos jog – hasonlóan a nemzetközi joghoz – nem ismer válságdefiníciót. Néhány ország megalkotta a saját válságfogalmát, de az államok többsége egyszerűen csak használja, mint magától értetődő, definiálást nem igénylő kifejezést. Hazánkban szintén történtek már kísérletek általános válságfogalom létrehozásra, de nem meglepő módon konszenzus, sőt konszenzus közeli helyzet elérése nélkül. Ennek egyik oka, hogy nagy valószínűséggel nem is lehet adekvát, objektív jellegű jogszabályi definíciót megalkotni, mert annyira bonyolult és sokrétű tartalmat takar a válság kifejezés. Másrészt, az elméleti válságszakértők is hajlanak arra az álláspontra, hogy nem szerencsés, vagy talán nem is lehetséges objektív válságfogalmat létrehozni.

Az első kérdés valóban az, hogy a válság fogalmát objektív vagy szubjektív szemszögből kell nézni. Egy teljesen objektív válságfogalom esetén lehet, hogy a kialakult helyzet bár súlyos, mégsem jelent semmi változást a döntéshozatal folyamatában, mert a döntéshozók nem látják válságnak a helyzetet. Ugyanennek a fordítottja is megtörténhet: az eset nem minősíthető valódi válságnak, de a döntéshozók a helyzetet kritikusnak érzékelhetik és a válságok kezelésére vonatkozó szabályok szerint járnak el.

Az egyes ágazatok viszont több-kevesebb sikerrel alkottak „szakmai" válság, vagy a válsággal tartalmilag megegyező vagy hasonló fogalmakat. A hatályos jogunkban létezik például egészségügyi válsághelyzet,[1] földgázellátási válsághelyzet,[2] kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet,[3] villamosenergia-ellátási válsághelyzet,[4] tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet,[5] honvédelmi válsághelyzet,[6] katasztrófa.[7]

E válság-, vagy azzal rokon fogalmak nélkülöznek mindenféle koncepcionális, logikai, tartalmi, módszertani összhangot. Mindegyiket más-más ágazat, szakterület szakemberei alkották meg, más szempontok alapján. Ezek néha értelmezésbeli vagy jogalkalmazási zavart okozhatnak, ettől függetlenül lehet, hogy mégis jó úton haladunk, legalábbis a fő irányt tekintve. Ha ugyanis az

[1] egészségügyi válsághelyzet: ld. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 228. § (2) bekezdés
[2] földgázellátási válsághelyzet: ld. a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 97. §
[3] kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet: ld. a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvény 1. § 5. pont
[4] villamosenergia-ellátási válsághelyzet: ld. a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény 139. § (1) bekezdés
[5] tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet: ld. a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 80/A. §
[6] honvédelmi válsághelyzet: ld. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL törvény 107. §
[7] katasztrófa: ld. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5. pont.

általános és objektív válságfogalom megalkotásától a fent kifejtett indokok miatt el kell tekintenünk, megoldást jelenthet az egyes válságtípusok definiálása, amely már sokkal könnyebb, és jóval kisebb konfliktus-lehetőségeket rejt magában.

A valós élet krízishelyzetei során leszűrt tapasztalatok is arra engednek következtetni, hogy egyre inkább szükségtelenné válik a katonai és polgári válságok közötti korábban meglévő és még ma is létező kategorikus megkülönböztetés. Ezért nem is arról célszerű beszélni, hogy a válság tisztán katonai vagy tisztán polgári, hanem hogy milyen (civil–katonai) képességek sora szükséges a hatékony kezeléséhez. Ezen belül legfeljebb az egyik vagy a másik oldal dominanciájáról vagy elsődleges szerepéről beszélhetünk. Ebben a megközelítésben a civil és a katonai jelleg kategorikus megkülönböztetése elenyészik, helyébe a támogatott, illetve támogató oldal definiálása lép.

E tendenciák egyértelműen a válságok komplex módon történő kezelésének irányába hatottak, hiszen egy bonyolult, sokrétegű válság esetén egyetlen ágazat, szakterület vagy szervezet nem biztos, hogy átlátja a komplex válság minden összefüggését, összes dimenzióját. Csekély a valószínűsége, hogy egyetlen ágazat szempontjából szemlélve sikerül feltárni a krízis során veszélybe került összes értéket és azok egymáshoz fűződő viszonyrendszerét. A válságkezelésben résztvevők nagy száma elengedhetetlenné tesz valamilyen szintű koordinációs mechanizmust a kohézió növelése érdekében. Szinte kizárt, hogy egyetlen ágazat vagy szerv rendelkezzen a komplex válságkezeléséhez szükséges összes információval, tudással, szakértelemmel, tapasztalattal, élőerővel, technikai eszközzel, logisztikai háttérrel, pénzügyi forrással.

A fentiek alapján egyértelműen levonható következtetés, hogy korunk kihívásai a különböző civil és katonai képességek koordinált és koherens reagálását kívánják meg mind a nemzeti mind a nemzetközi dimenzióban. Ezzel megindult az a folyamat, amelynek eredménye a civil és katonai képességek együttes, összehangolt alkalmazására vonatkozó teória megszületése lett, és amelyet a szakirodalom átfogó megközelítés *(Comprehensive Approach)* névvel aposztrofál.

Az átfogó megközelítés a 2000-es évek elejétől általánosan elfogadott teóriává fejlődött a nagy nemzetközi szervezetekben (ENSZ, NATO, EU), amelyek a koncepciót – több-kevesebb sikerrel – a gyakorlatban következetesen alkalmazták. A nemzetközi szervezetek mellett az egyes országok is ráébredtek a válságkezelés beavatkozói közötti koherencia és koordináció kialakításának, fejlesztésének fontosságára a modern válságkezelésben. A nemzetek szintjén mindez az adott országban lévő és működő szervezetek közötti együttműködés formájában manifesztálódik. Ennek megfelelően több országban kialakításra kerültek a különböző kormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek közötti együttműködésre vonatkozó koncepciók, amelyek alapvetően minisztériumközi *(inter-ministerial cooperation)*, illetve egyéb más szervek közötti *(interagency cooperation)* együttműködésen alapulnak. Ezzel gyakorlatilag kialakult az átfogó megközelítés nemzeti változata, amely összkormányzati megközelítés *(Whole of Government Approach)* néven került be a szakirodalomba.

Mint látni fogjuk, a védelmi és biztonsági reform által meghatározott válságkezelési rendszerünk egyértelműen az átfogó megközelítés és az összkormányzati együttműködés szellemében funkcionál. A reformnak és a hozzá kapcsolódó szabályozásnak éppen az volt az egyik fontos célkitűzése, hogy megteremtődjenek ennek elvi, rendszertani, jogszabályi és szervezeti keretei.

2. A NATO válságkezelési rendszere

A NATO Válságkezelési Rendszer kialakításának igénye még az 1999. évi NATO washingtoni csúcstalálkozón, valamint ezen a rendezvényen elfogadott szövetségi stratégiai koncepcióban fogalmazódott meg a tagállamok és a NATO szervek részéről. A csúcstalálkozón a válságkezelés vonatkozásában a résztvevők megerősítették a biztonságnak azon átfogó megközelítését, amelyet a hidegháborús környezet megszűnését követően 1991-ben jóváhagyott a Szövetség. Ennek értelmében a NATO a védelmi dimenzió mellett a válságkezelés során nagy fontosságot tulajdonít a politikai, gazdasági, szociális, humanitárius és környezetvédelmi tényezőknek egyaránt, amivel átfogóan szélesíti a Szövetség működési területeit a válságkezelésben.

A NATO ezen időszakban még a rugalmas reagálás hidegháborús katonai koncepcióra kidolgozott NATO Elővigyázatossági Rendszerét *(NATO Precautionary System* – NPS) használta a válságok és konfliktusok kezelésére, amely már nem felelt meg az új biztonsági kihívásokra történő arányos fellépésnek, a terrorizmus és az aszimmetrikus hadviselés szembeni egységes szövetségi gyors reagálásnak, valamint nem volt alkalmazható a világban egy időben elszórtan kialakuló kisebb fegyveres incidensek hatékony kezelésére. Alapvetően az NPS csak a masszív katonai fellépésre volt alkalmazható, a rendszer nem rendelkezett a kisebb kihívásokhoz szükséges átfogó válságkezelési lehetőségekkel.

A 2002. évi prágai csúcstalálkozón a tagállamok vállalták, hogy összehangolják a nemzeti válságkezelési eljárásaikat és rendszereiket a NATO kidolgozás alatt álló Válságreagáló Rendszerével *(NATO Crisis Response System* – NCRS). Az Észak-atlanti Tanács 2005. szeptember 31-én be is vezette a NATO új válságkezelési rendszerét, mellyel egyben felváltotta a már régóta elavult NPS-t.

A rendszer kialakítása során figyelembe vették a Szövetség 1999-ben elfogadott stratégiai célkitűzéseit, valamint a NATO új, hidegháborús eljárásrendet felváltó válságkezelési folyamatát. A válságreagálás koncepciója alapvetően a kialakuló, és a már bekövetkezett biztonsági válságokra, illetve fegyveres konfliktusokra történő gyors reagálást szolgálja, amely a hagyományos katonai fenyegetések mellett képes kezelni korunk új kihívásait, úgymint a kibertérből és nemzetközi terrorizmusból eredő fenyegetéseket, valamint alkalmazható a Szövetség számára kiemelten fontos területeken – főképp a NATO hadszíntereken belül – bekövetkező katasztrófák kezelésére is.

Az új, korszerű rendszer kiemelt hangsúlyt fektet a válságok megelőzésére, mely a katonai eszközökön túl diplomáciai, gazdasági, fegyverzetellenőrzési eszközöket is igénybe tud venni, továbbá alkalmas a Washingtoni Szerződés 5. cikk szerinti hadműveletek, valamint azokon kívüli válságkezelési műveletek előkészítésének és végrehajtásának támogatására. A kialakult válságok kezelése során a rendszer a katonai szervezetek felé tett intézkedések mellett alkalmazza a tagállamok polgári képességeit is, amit a nemzeti rendvédelmi és katonai szervek közötti együttműködés, a polgári veszélyhelyzeti tervezés, majd az azt felváltó polgári felkészültség, a lakosságtájékoztatás és kommunikáció területén valósít meg.

Jól példázza korunk felgyorsult folyamatait, hogy miután létrejött és megszilárdult a NATO új válságreagálási rendszere, addigra olyan mértékben megváltozott a nemzetközi biztonsági helyzet, hogy a Szövetségben komolyan felmerült a rendszer átfogó reformjának a szükségessége. A hidegháborús időszakra szabott NATO Elővigyázati Rendszert felváltó NCRS-t ugyanis az akkori biztonsági kihívásoknak megfelelően elsősorban a NATO területen kívüli, úgynevezett nem-5.

cikkelyes *(non-Article 5)*, expedíciós jellegű műveletek kívánalmai szerint alakították ki. A rendszer kiválóan alkalmazható volt egy béketámogató műveletben például Irakban vagy Afganisztánban, sőt még 2014-ben a Krím annektálása idején is korszerű eszköznek bizonyult, bár ekkor már a Szövetség stratégiai figyelme egyértelműen visszarendeződött a hagyományos keleti irányba és csak idő kérdése volt, mikor kell a nemrég megszilárdult NCRS-t újragondolni.

Ez a pillanat a 2022-es orosz–ukrán háborúval érkezett el. Több mint 10 év után, a biztonsági környezetben időközben bekövetkezett jelentős változások hatására a NATO 2022-ben új stratégiai koncepciót fogadott el. Az új stratégiai koncepció megerősíti, hogy a NATO fő célkitűzése a 360 fokos kollektív védelem, mely a következő három fő feladatot határozza meg a Szövetség részére: elrettentés és védelem; válságmegelőzés és válságkezelés; kooperatív biztonság.[8]

Sajátos a NATO értelmezése annyiban, hogy külön kategóriaként kezeli a válságkezelést és azon konzekvensen csak a NATO területen kívüli, nem-5. cikkely szerinti műveleteket érti, így a hagyományos keleti fenyegetéssel szembeni fellépést az elrettentés és védelem feladathoz sorolja, vagyis nem tartja azt válságkezelési feladatnak. Tény, hogy az NCRS is elsősorban az expedíciós műveletekre íródott, ugyanakkor annak intézkedései alkalmazhatók 5. cikkely alá tartozó műveletekre is. Ennek megfelelően a NATO aktivizálta az NCRS-t 2014-ben a Krím annektálását követően, illetve 2022 februárjában is az orosz–ukrán háború kitörésekor. Az aktuális események rávilágítottak arra, hogy sajnálatos módon Európába visszatért a hagyományos fegyveres konfliktus, amely fenyegetést jelent egyaránt a kontinens, valamint a Szövetség irányában. Az is világossá vált, hogy az elsősorban expedíciós műveletekre szabott NCRS jelenlegi formájában nem alkalmas a keleti fenyegetésre adott adekvát válaszadásra, ezért erőteljesen megindult a Szövetség válságkezelési rendszerének átalakításáról való gondolkodás.

3. A NATO Válságreagálási Rendszerének hazai adaptációja

A 2005. szeptember végén hatályba lépett NCRS intézkedéseit tartalmazó Kézikönyvben[9] a Szövetség egy ajánlást fogalmazott meg a tagállamok felé, melyben kezdeményezte, hogy a tagállamok a saját válságkezelési rendszereiket az NCRS-szel összhangban alakítsák ki, illetve a meglévő rendszereiket ennek megfelelően módosítsák. Felmerült ekkor a kérdés, hogy Magyarország milyen válságreagálási rendszerrel rendelkezik, és azt hogyan kellene átalakítani a NATO-igényeknek megfelelően. Rövid elemzés után megállapítást nyert, hogy hazánkban léteznek és működnek az egyes ágazatokhoz rendelten, meghatározott típusú válságok kezelésére hivatott rendszerek. Ide sorolható a honvédelem, a rendvédelem, a polgári védelem, a katasztrófavédelem, az egészségügyi rendszer, a terrorelhárítás és még folytathatnánk a sort. Az azonban távolról sem

[8] NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC);
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

[9] A NATO Válságreagálási Rendszer intézkedéseit tartalmazó Kézikönyv – az itt említett ajánlást is magában foglaló néhány rendelkezéstől eltekintve – minősített dokumentum. Nyílt hazai jogszabályban található rá utalás a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 3. pontjában, valamint a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos feladatokról szóló 20/2014. (III. 21.) HM utasítás 2. § b) pontjában.

mondható el, hogy mindezen – mondhatjuk – „válságreagálási alrendszerek" egy koherens egészet, vagyis nemzeti válságreagálási rendszert alkotnának.

2005-ben a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatala megkezdte az NCRS hazai adaptációjára vonatkozó kidolgozó munkát és megindult a tárcaközi egyeztetés. Az NCRS a katonai jellegű intézkedések mellett számos, a civil szférát érintő intézkedéscsomagot is tartalmaz, mint például gazdasági, diplomáciai jellegű intézkedések, médiával, közlekedési infrastruktúrával, civil légiirányítással összefüggő intézkedések, polgári hírközlő és szállító eszközök védelme, létfontosságú polgári infrastruktúrák védelme, a kormányzat védelme, tömegpusztító fegyverek elleni védelem, polgári védelem, egészségügyi biztosítás, terrorelhárítás stb. Ha nemzeti rendszerünket ezzel összhangban akarjuk kialakítani, akkor annak is óhatatlanul részét kell, hogy képezzék a polgári szférába tartozó intézkedések. Mindez aggályosnak tűnt a minisztériumok többsége részére, mivel félő volt számukra, hogy ilyen módon a honvédelmi tárca a saját hatáskörén túlmutató kérdéseket is szabályozni kíván. Ezzel – álláspontjuk szerint – sérült volna az egyes ágazatok kompetenciája, hatásköre.

A jelentős nézetkülönbségek miatt az NCRS hazai adaptálására vonatkozó törvényi felhatalmazás is hosszas viták, egyeztetések után született meg. 2004-ben az akkor hatályos honvédelmi törvénybe az alábbi felhatalmazás került be: *„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a NATO Válságreagálási Rendszerrel összhangban álló nemzeti intézkedési rendszer rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit."*[10]

A felhatalmazás szövegéből rögtön kiviláglik, hogy az kompromisszumok eredménye, és sok fentebb említett vitás kérdést megkerül. A jogszabályszöveg szándékosan kerüli a nemzeti válságreagálási rendszer kifejezést, illetve nem került megalkotásra a nemzeti válságfogalom sem. Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotó nem szándékozott létrehozni egységes válságkezelési rendszert, és az egyes válságtípusokat továbbra is a különböző ágazatok bázisán kezelte, hol jogszabályilag rögzített és szervezett, hol *ad hoc* tárcaközi együttműködés mellett. Nemzeti válságkezelési rendszer helyett tehát Nemzeti Intézkedési Rendszert (NIR) kellett létrehozni, és a felhatalmazás taxatív felsorolással szigorú keretekbe foglalta, hogy a rendszeren belül mit lehet szabályozni, nevezetesen a rendeltetését, feladatait, eljárási rendjét, a közreműködők kötelezettségeit.

A felhatalmazás hatályba lépését követően megkezdődött a több mint 200 NATO válságreagálási intézkedés feldolgozása, illetve hazai viszonyokra történő adaptálása, amelynek eredményeként az NCRS Kézikönyv mintájára elkészült a nemzeti intézkedéseket, valamint az azok alkalmazásához szükséges narratív útmutatót tartalmazó NIR Kézikönyv. Ezzel párhuzamosan történtek kísérletek a NIR kormányzati szintű feladatainak jogszabályi formába öntésére, amely szintén komoly szakmai viták közepette zajlott. Az NCRS, illetve a NIR megalkotására irányuló törvényi felhatalmazás hatályba lépése után négy évvel a HM Védelmi Hivatal elkészítette egy kormány-előterjesztés szakmai tervezetét.

Az előterjesztés mindenekelőtt alapvető változást javasolt a válságkezelés hazai felfogásában annyiban, hogy az ágazati szegmensek mentén megosztott szisztémát felváltva, a válságkezeléssel kapcsolatos információáramlás, elemzés-értékelés, javaslattétel, döntéshozatal, valamint a végrehajtás koordinációja a válsághelyzet típusától függetlenül egyetlen csatornán, egységes eljárás

[10] 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 81. § (1) bekezdés b) pont

keretén belül, egyetlen központi szerv koordinációjával történjen. Az előterjesztés a döntés-előkészítést, valamint a koordinációt a tárcák felett, kormányzati szinten képzelte el. E célra leghatékonyabb szervezetként egy Válságkezelő Kormánybizottság (VKB) létrehozását indítványozta, amely kizárólagosan lett volna hivatott a szakmai értékelés-elemzés adatai alapján a Kormány részére döntési javaslatot tenni, továbbá a válságkezelésre történő felkészülést, illetve a válságkezelési feladatok végrehajtását koordinálni.

A VKB elnöke a miniszterelnök, tagjai a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a honvédelmi miniszter, a külügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter és a kormányzati koordinációért felelős tárca nélküli miniszter lett volna.

Az előterjesztés szerint a VKB tevékenységét, annak közvetlen alárendeltségében egy Kormányzati Válságkezelő Központ (KVK) támogatta volna, amelynek centrális kialakítása és egy helyszínre történő integrálása biztosította volna a kormányzati szintű válságkezelés központi, illetve ágazati képességeinek hatékony és költségtakarékos felhasználását. Elmondható tehát, hogy a 2008-as NIR kormány-előterjesztésben már megjelentek azok az elemek, amelyek az átfogó megközelítés és az összkormányzati válságkezelés irányába mutattak, és amelyek a jelenlegi védelmi és biztonsági reform fontos pilléreit is alkotják. A kezdeményezés, az erősen megosztott ágazati álláspontok miatt nem kapta meg a kellő szakmai támogatást, így az előterjesztés az akkori formájában végül nem lett beterjesztve a Kormány részére.

Kétéves „lappangási" időszakot követően, a korábbi sikertelen szakmai és közigazgatási egyeztetések tapasztalatain okulva, 2010-ben újra tárgyalóasztalra került a NIR megújult verziója. Ekkorra végképp lekerült a napirendről az egységes, nemzeti válságreagálási rendszer víziója, az új javaslat szigorúan az NCRS-ben található NATO válságreagálási intézkedések hazai megfelelőjének a kidolgozására szorítkozott, kiegészítve az intézkedések előkészítésére és bevezetésére vonatkozó nemzeti eljárási szabályokkal. Az új koncepció végül 2011-ben lépett hatályba a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet (NIR rendelet) elfogadásával.

A NIR rendeletben már nem szerepelt a Válságkezelő Kormánybizottság, a közigazgatás meglévő struktúráját nem módosította, kizárólag a nemzeti intézkedések gyors, operatív bevezetéséhez, illetve végrehajtásához szükséges speciális eljárási szabályokat határozta meg. Az átfogó megközelítés szempontjából talán legfontosabb elv azonban sértetlenül maradt a rendeletben is. Hasonlóan az NCRS-hez, a NIR-ben is szerepeltek a civil típusú intézkedések, amely természetszerűleg magával vonta a civil és katonai képességek együttműködésének az igényét. Ennek megfelelően, a rendszer működtetésében a Honvédelmi Minisztérium és Magyar Honvédség szervezetein kívül részt vesznek még a központi államigazgatási, rendvédelmi és további polgári közreműködő szervek, amivel megteremtődött a szövetségi szinten megfogalmazott átfogó megközelítés koncepció hazai megvalósításának egyik fontos feltétele, a polgári-katonai együttműködés és a különböző szakterületek koordinált közös tevékenysége a válságkezelés során.

A rendszer működtetésében résztvevő szervezetek, a feladatuk alapján meghatározott helyük szerint lehetnek ágazati felelős és együttműködő szervek. Az ágazati felelős szervek tevékenységét, a nemzeti koordinátor fogja össze, aki koordinálja az ágazati felelős szervek vezetőinek NIR-rel és

NCRS-szel kapcsolatos tevékenységét, kapcsolatot tart az érintett NATO szervekkel, valamint javaslatot tesz a Kormány részére az NCRS szövetségi szintű bevezetésének, illetve visszavonásának kezdeményezésére, nemzeti intézkedések bevezetésére vagy visszavonására. Fontos szerepük van még az együttműködő szerveknek is, akik részfeladatok teljesítésével támogatják az ágazati felelős szerveket a nemzeti intézkedésekben meghatározott ágazati feladatok végrehajtásában, szövetségi keretekben az NCRS alkalmazása során pedig a nemzetek által vállalt nemzeti feladatok végrehajtásában.

A NIR működtetése során jelentkező feladatok koordinált végrehajtása érdekében került kidolgozásra a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye, amely

a) a válságok megelőzését elősegítő,
b) a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató, valamint
c) a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő

intézkedéseket tartalmazza.

ad a) A megelőzést szolgáló intézkedések – a szövetségi elgondolással összhangban – diplomáciai, gazdasági, speciális terrorizmus elleni tevékenységeket foglalnak magukban. Ezen tevékenységeket Magyarország a többi tagállammal együttműködve tudja csak hatékonyan végrehajtani, mely során diplomáciai és gazdasági eszközökkel elszigeteli az agresszort, illetve segíti a fenyegetett országot. A speciális, terrorizmus elleni intézkedések alkalmazásával Magyarország a szövetséges tagállamokon túl a partnerországokkal is fokozza a terrorizmussal kapcsolatos információk cseréjét.

ad b) A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének másik fontos intézkedéstípusa a válságreagálási műveletek előkészítését és végrehajtását támogató intézkedések. A Nemzeti Intézkedések Gyűjteményében rögzített válságreagálási intézkedésekben foglalt feladatokat a minisztériumok, mint ágazati felelős szervek az együttműködő más minisztériumok és a közreműködő szervek támogatásával hajtják végre. Az ágazati felelősök megállapításánál alapvetően a tárcák feladat és hatáskörei, valamint az intézkedések témakörei lettek párosítva, mely során a katonai mellett beazonosításra kerültek:

- a nemzetbiztonságra,
- a nemzetgazdaságra,
- az energetikára,
- a kommunikációra,
- a nemzetközi kapcsolatokra,
- a kritikus infrastruktúrára,
- a polgári védelemre,
- a közszolgálati médiára és a közrendre

vonatkozó intézkedések, valamint az azok tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati felelősök.

ad c) A NIR fontos elemei még a terrorfenyegetettség biztonsági riasztási fokozataival összefüggő intézkedések, melyek segítenek egységesen értelmezni a rendszer működtetésében résztevő szervezetek részéről a fenyegetéseket. A rendszer a fenyegetések vonatkozásában a súlyosságnak megfelelően „A”, „B”, „C”, „D” szintet különböztet meg az alábbiak szerint:

„A” fokozat: nem zárható ki terrorcselekmény végrehajtása;

„B" fokozat: ismert terrorszervezet várhatóan valamilyen létesítmény ellen terrorcselekményt tervez végrehajtani;

„C" fokozat: a létesítmény ellen várhatóan terrorcselekményt fognak végrehajtani, illetve az országban valahol terrorcselekményt hajtottak végre;

„D" fokozat: a létesítmény ellen terrorcselekményt fognak végrehajtani, vagy követtek el.

A NIR folyamatosan tesztelésre kerül a NATO stratégiai válságkezelési gyakorlatai keretében *(Crisis Management Exercise* – CMX), amelyek során számos gyakorlati tapasztalatot sikerült leszűrni, így évről évre javul a nemzeti válságkezelő szerveknek a rendszer alkalmazására való képessége, készsége. Rendkívül megkönnyíti a döntés-előkészítést, hogy rendelkezünk előre elkészített és leegyeztetett válságreagálási intézkedés mintákkal, amelyek összhangban vannak a NATO hasonló tartalmú intézkedéseivel. A NATO (nem publikus) honlapján található webes felületen megtekinthető, hogy az egyes tagállamok mely NATO által javasolt intézkedéseket vezették be, illetve melyeknek utasították el a bevezetését. Így folyamatosan harmonizálni tudják a tagállamok az általuk tett válaszlépéseket, növelve ezzel azok hatékonyságát.

Az NCRS és a NIR első „éles" helyzetben történő alkalmazására 2014-ben került sor a Krím elcsatolása kapcsán, mely szintén sok hasznos tapasztalattal szolgált.[11] Az intézkedések NATO általi bevezetésének pillanatától nyilvánvalóvá vált a NIR hasznossága. Köszönhetően az előre kidolgozott nemzeti intézkedéseknek, nem tartott 10 percnél hosszabb ideig beazonosítani a bevezetett NATO válságreagálási intézkedések nemzeti megfelelőjét. Ez alapján azonnal megállapíthatóvá vált, hogy mely minisztérium az első helyi felelős, kik az együttműködők, melyek a releváns jogszabályok és milyen feladatokat kell végrehajtani szervezetekre lebontva.

Az egész folyamatban talán a legnagyobb fejtörést az intézkedések bevezetésének jogi háttere okozta. A NIR rendelet meghatározza ugyan a főbb jogi kereteket, a gyakorlati alkalmazás azonban rámutatott arra a hiányosságra, hogy nincs meghatározva, hogy az Országgyűlés, a Kormány és az illetékes miniszter milyen jogi normában vezesse be a válságreagálási intézkedéseket. Írott jogforrás hiányában mindezeket a gyakorlat alakította ki az érintettek egyetértésével. A válságreagálási gyakorlatok során kialakult álláspont szerint általánosságban véve nincs szükség jogszabályi formára, hanem alapvetően közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, elsősorban határozati formában lehet meghozni az intézkedések bevezetésére vonatkozó döntést.

A védelmi és biztonsági reform keretében a NIR rendszere is átalakult, amely kiterjed a NATO válságreagálás hazai szabályozására is. Az első legfontosabb, egyben rendszerszintű változás, hogy az NCRS és a NIR eddig honvédelmi feladat volt, a honvédelmi törvény és a NIR rendelet alapján a honvédelmi miniszter volt felelős a nemzeti koordinációért. Ennek megfelelően a rendszer kialakítása, működtetése fejlesztése a honvédelmi tárca kompetenciájába tartozott. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) viszont külön fejezetben tárgyalva, az egész témakört átemelte a védelmi és biztonsági igazgatás feladatrendszerébe,[12] melynek indoka, hogy számos NIR válságreagálási intézkedéscsoport polgári jellegű, tehát túlnyúlik a honvédelmi tárca hatáskörén és összkormányzati koordinációt kíván. A

[11] Részletesebben lásd KESZELY László: Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connection with the Ukrainian Crisis, Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015, Eleven International Publishing, The Hague, 2016, 257-262. o.
[12] Vbö. 77–78. §

NIR tárcaközi jellege vitán felül áll, a minisztériumok és más közreműködők közötti egyeztetéseket eddig a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) végezte, vagyis rajta keresztül valósult meg az összkormányzati együttműködés. A Vbö. rendelkezése szerint a Nemzeti Intézkedési Rendszer működtetésével kapcsolatos állami feladatok ellátására való felkészülést, valamint azok végrehajtását a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinálja, tehát a nemzeti koordinátor szerepét a honvédelmi minisztertől átvette a központi szerv.[13]

A Vbö. átvette a NIR rendeletből, így törvényi szabályozási szintre emelte a NIR alkalmazhatóságával kapcsolatos szabályokat, mely szerint a NATO Válságreagálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer intézkedéseit kell alkalmazni:

- ha a NATO kezdeményezte a tagállamoknál a válságreagálási intézkedések bevezetését;
- ha a NATO válságreagálási intézkedések szövetségi szintű bevezetésének Magyarország általi kezdeményezése, illetve szövetséges fegyveres erők magyarországi alkalmazása vagy más szövetségi válságreagáló képesség magyarországi igénybevétele szükséges és a kialakult vagy fenyegető válsághelyzet szerinti nemzeti intézkedés bevezetésére jogosult szerv így dönt;
- a NATO Válságreagálási Rendszert alkalmazó nemzetközi vagy nemzeti gyakorlatok során, továbbá az erre való felkészülés során;
- sajátos nemzeti érdekből, a NATO Válságreagálási Rendszertől függetlenül, a Kormány ilyen döntése esetén.

A fent részletezett esetek tartalmilag nem változtak érdemben a NIR rendelethez képest. Ennek megfelelően a NIR intézkedések bevezetésének továbbra is a legjellemzőbb esete maradt, ha a NATO kezdeményezi a tagállamok irányában a bevezetést. Ezen túl Magyarország is, mint bármely más tagállam, kezdeményezheti az intézkedések szövetségesi szintű (NATO és/vagy egyes tagállamok általi) alkalmazását, továbbá előfordulhat olyan eset is, hogy csak Magyarországon kerül bevezetésre egy intézkedés. Végül, szintén gyakori alkalmazási eshetőség, amikor nemzetközi vagy nemzeti gyakorlaton tesztelik az intézkedéseket és az azokkal kapcsolatos nemzeti mechanizmusokat.

A korábbi NIR rendelethez képest a Vbö. kiegészíti a NIR keretszabályait néhány jogi, garanciális elemmel. Egyes válságkezelési intézkedések jogkorlátozást tehetnek szükségessé, és azok foganatosítása során a védelmi és biztonsági szervezetek (Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok, Országgyűlési Őrség) kényszerítő eszközök alkalmazására jogosultak. A jogkorlátozások azonban csak a bevezetésre okot adó védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékűek lehetnek, vagyis a törvény ebben az aspektusban is alkalmazza a szükségesség és arányosság követelményét. További garanciális elem, hogy a jogkorlátozásról a lakosságot az elrendeléssel egyidejűleg tájékoztatni kell. Az állami szervek vonatkozásában a Vbö. úgy rendelkezik, hogy a NIR intézkedéseinek alkalmazása érdekében egyes állami szervek működése, ügyfélfogadása a védelmi és biztonsági érdek érvényesítéséhez szükséges mértékben korlátozható. E kikényszeríthetőséggel párosuló potenciális korlátozások még erőteljesebben sürgetik azt a fentebb már említett probléma megoldását, hogy valamilyen formában

[13] A NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról szóló 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 2. § 7. pont

meg kell határozni, hogy a NIR intézkedések milyen jogi normában vagy normákban kerüljenek bevezetésre. Mindez elkerülhetetlen, mivel jogkorlátozást elrendelni, és azt, ha kell, erővel kikényszeríteni csak az ennek jogalapját megteremtő jogi norma rednelkezésre állása esetén lehetséges.

A működési feltételek biztosítása érdekében a Vbö. feladatul szabja a Kormány részére, hogy a NIR működtetését támogató infrastruktúrát alakítsa ki és működtesse. Ez elsősorban a NATO minősített adatok kezelésére és továbbítására alkalmas informatikai rendszert jelenti, hiszen legalább a NIR nemzeti koordinátorának, az ágazati felelősöknek és a legfontosabb együttműködőknek rendelkezniük kell olyan informatikai végponttal, amely képes akár rejtjelezett, illetve más minősített tartalmú NATO üzenetet is fogadni, továbbítani. Enélkül a rendkívül szűk döntési határidők betartása, egyáltalán általánosságban a 21. századi modern válságkezelés elképzelhetetlen.

A Vbö. a fentiek szerint meghatározza a törvényi keretszabályokat, a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás részletes szabályainak, valamint az ezzel összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályok megalkotására pedig a Kormányt hatalmazza fel.

Mindezek alapján, a vonatkozó kormányrendelet[14] – amellett, hogy definiálja az ágazati felelős szervet és az együttműködő szerveket – konkretizálja azt is, hogy:

- mit kell érteni NATO válságreagálási intézkedések alatt;
- minek minősül a Nemzeti Intézkedések Gyűjteménye;
- miből áll a NIR;
- mit tekintünk NIR alkalmazási időszaknak;
- melyik a NIR nemzeti koordinációjáért felelős szerv és melyik a nemzeti válságkezelést koordináló operatív szerv; továbbá
- miből áll egy nemzeti válságreagálási intézkedés.

A jogszabály a fentieken túl rögzíti:

- a NIR rendeltetését;
- valamely NATO válságreagálási intézkedés bevezethetőségének eseteit,
- a NIR elemeit;
- a NIR nemzeti koordinációjának folyamatát;
- az együttműködő szervek feladatait;
- a NIR működtetését támogató infrastruktúra elemeit;
- a Nemzeti Intézkedések Gyűjteményének főbb tartalmi elemeit,
- a kapcsolattartás és az együttműködés rendjét;
- az értesítési és riasztási rendjét; továbbá
- a NIR keretében született kormányzati döntésnek a NATO feladat- és hatáskörrel rendelkező szervéhez történő továbbításának módját.

[14] 399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról

4. A nemzeti válságkezelési rendszer struktúrája

Hazánkban a védelmi igazgatás szakmai berkeiben már korábban és többször megfogalmazódott az ágazati szegmensek mentén megosztott válságkezelési rendszerünk valamilyen logika mentén történő egységesítésére irányuló igény. A honvédelmi igazgatás oldaláról Lakatos László már 2001-ben konkrétan felvetette egy összesnemzeti szintű válságkezelési struktúra szükségességét: *„Meg kell teremteni a minősített időszakok bevezetését nem igénylő, de a normál időszaktól eltérő válsághelyzetek (lásd az 1995. augusztusi jugoszláv–horvát katonai konfliktus hazai hatásait, vagy a Jugoszlávia elleni 1999. március–júniusi NATO-műveleteket) kezelésének jogi alapjait és a kormányzati szintű válságkezelés szervezeti kereteit (Nemzeti Válságkezelési Központ működtetése).”*[15]

Ugyanezen gondolat megfogalmazást nyert a katasztrófavédelmi szakértők körében is Bognár Balázs által: „*A védelmi igazgatási feladatok új elemekkel történő bővülése és a jelenlegi védelmi igazgatási tevékenységenként elkülönült és széttagolt központi irányítás között kialakult ellentmondások feloldása érdekében célszerű lenne egyetlen kormánybizottság hatáskörébe utalni az eseti irányítás, valamint a kormányzati döntés-előkészítés feladatait. […] Az egységes kormánybizottság funkcionálása maga után vonná a minisztériumokban kialakított, kormányzati irányítás érdekű vezetési központok visszaszorítását és ágazati szintű felhasználásuk előtérbe helyezését. Ezzel a szakmai döntés-előkészítés egy integrált vezetési központban valósulhatna meg.”*[16]

A válságkezelés integrálásának szükségessége a biztonsági tanulmányok szemszögéből is megfogalmazódott. A Tálas Péter által vezetett kutatócsoport 2008-ban lefolytatott kutatása megállapította, hogy „*a komplex biztonsági problémák kezeléséhez többfunkciós, rugalmas, széles spektrumú, a civil és nemzetközi szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem kormányzati szervekkel együttműködni képes biztonsági struktúrára van szükség”,* és mindennek megvalósítását egy integrált biztonsági rendszer formájában tartották célszerűnek. Szükséges azonban hozzátenni, hogy az ő értelmezésükben az integrált biztonsági szféra lényege nem egy „biztonsági szuperintézmény” létrehozása, hanem az intézményrendszer integrált módon való működése. A biztonságpolitikai irányítás központi vezető szervét a tárcák fölött képzelték el, az akkori Miniszterelnöki Hivatalban. Fontos megállapítás volt továbbá, hogy álláspontjuk szerint az integrált biztonsági rendszer alapját, szervezeti kereteit a védelmi igazgatás teremti meg.

Az integrált vezetési struktúra témakörében az elvi felvetésen túl konkrét megvalósíthatósági tanulmányok is születtek. 2014-ben átfogó és részletes javaslat született egy válságkezelési központ modelljére vonatkozóan Dsupin Ottó és Kónya József tollából, mely szerint *„a válságkezelő központok létrehozását a vezetési folyamatok hatékonyságának növelése indokolja, amely a válság jellegének megfelelő szakszerűségben, célirányosságban és operativitásban támaszt a közigazgatás alaphelyzetében gyakorolt vezetési módszerektől eltérő szervezeti, infrastrukturális és működési feltételeket a válságkezelést irányító vezető szervek számára”* A szerzők felvázolták a válságkezelési központ szervezeti struktúráját, illetve az egyes szervezeti egységek funkcióját az alábbiak szerint:

- információk gyűjtése, feldolgozása,
- helyzetértékelés,
- döntések előkészítése,

[15] LAKATOS László (2001): A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001., 111. o.
[16] BOGNÁR Balázs: A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009., 96. o.

- szakértői háttér biztosítása,
- együttműködési feladatok,
- operatív beavatkozás,
- irányítás, koordinálás, ellenőrzés.[17]

Egészen újszerű nézőponttal találkozhatunk a Resperger-féle „DIADAL" válságkezelési módszer tanulmányozása során, amely a válságkezelés folyamatát hat egymást követő fázisra osztja: Diagnózis, Irány, Alternatívák, Döntés, Alkalmazás, Lezárás. A módszer a Magyarország területén bekövetkező, a békeidőszaktól eltérő válságokra alkalmazandó, amelyek a normál módszerek alkalmazásával nem kezelhetők, a szervezeti működési keretet pedig egy nemzeti szintű válságkezelési központ, a nemzeti eseménykezelő központ biztosítaná. A „DIADAL" módszer a hatfázisú folyamatban a döntés és a lezárás – tartalmában alapvetően politikai jellegű – fázisa kivételével, az összes többi fázis feladatait a nemzeti eseménykezelő központhoz telepíti.[18] Mind a Dsupin–Kónya-féle válságközpont modell, mind a „DIADAL" módszer lényeges eleme, hogy nem ágazati vagy szakmai, hanem összkormányzati szintű struktúrában gondolkodnak, amelyet általános érvénnyel a válságok kezelésére alkalmaznának, nem szűkítve e kört valamely típusú válságra vagy a különleges jogrend időszakára.

A nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításának elméleti és strukturális lehetőségeit, illetve mindebben a védelmi igazgatás szerepét Keszely László elemezte részleteiben doktori értekezésében.[19] Ebben a védelmi igazgatás struktúrája és működése, az átfogó megközelítésre vonatkozó nemzetközi elméletek és gyakorlatok, illetve a hazai nemzeti adaptáció eddig elért eredményei figyelembevételével, felállította a válságkezelés nemzeti rendszerének egy lehetséges modelljét az alábbi alapelvek mentén:

- *„A Modell összveszély alapú, így alkalmazásában válságon kell érteni minden civil és katonai típusú krízishelyzetet.*
- *A Modellt alkalmazni kell különleges jogrendben, illetve a különleges jogrendet nem igénylő, úgynevezett küszöb alatti válsághelyzetekben is.*
- *A kormányzati döntés-előkészítésért felelős szerven belül szervezeti integrációt kell létrehozni a kormányzati szintű elemzésre, tervezésre, végrehajtásra, monitoringra és értékelésre, míg a végrehajtók vonatkozásában elegendő a lazább koordinációs mechanizmus a minél nagyobb függetlenség és cselekvési szabadság biztosítása céljából.*
- *A magas tudásintenzitású, komplex válságok kezelése során alkalmazni kell a modern tudásmenedzsment módszereit."*

A Modellben leírt nemzeti válságkezelési struktúrának a fókuszában egy újonnan megalakítandó Nemzeti Válságkezelés Központ áll, melynek lehetséges funkcióit, struktúráját, fő feladatait, működési alapelveit az értekezés részletesen kifejti.

[17] DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014., 334. o.
[18] RESPERGER István: A „DIADAL" és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. In. Hadtudományi Szemle, 5. évfolyam 1–2. szám, 143. o.
[19] KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017., 227–243. o.

A védelmi és biztonsági reform révén létrehozott védelmi és biztonsági igazgatási, egyben nemzeti válságkezelési rendszer tehát sok tekintetben nem előzmény nélküli, annak elméleti megalapozása számos helyen fellelhető a szakirodalomban. A nagy áttörést az jelenti, hogy az eddig csak tanulmányokban és más publikációkban szorgalmazott összkormányzati válságkezelési rendszer a Vbö. által jogszabályi formát öltött, megteremtve a gyakorlati megvalósítás lehetőségét és jogszabályi kereteit. Úgy is mondhatjuk, hogy az elméletet továbbfejlesztette, majd sikeresen átültette a gyakorlatba.

Ha önmagában a Vbö. szabályozását nézzük, azt látjuk, hogy egységes, koherens koncepció alapján egy logikus válságkezelési rendszer épül fel. A rendszer fókuszában a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve áll, amely összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását, továbbá nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején.[20] Figyelembe véve azt, hogy az eseménykezelő központ tulajdonképpen a nemzeti válságkezelési központnak felel meg, a központ a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével karöltve megteremti az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációjának strukturális hátterét. Ennek megfelelően ide kell, hogy befussanak a válsággal kapcsolatos információk, ezen a szervezeten belül történik meg azok egységes elvek és módszerek alapján történő elemzése, értékelése, majd ezek alapján döntési alternatívák állíthatók fel a döntéshozók részére. Ez így önmagában egycsatornás, könnyen átlátható rendszernek tűnik a Vbö. alapján, viszont ha az itt meghatározott rendszer mellé állítjuk az egyéb jogi normákban szereplő további válságkezelési feladatokért felelős szervezeteket, akkor jóval árnyaltabb képet kapunk.

A már több éve tervezett és előkészített védelmi és biztonsági reform mellett az aktuális események is formálták, formálják a válságkezelési rendszerünket. E folyamat egyik legújabb fejleménye, hogy 2022. július 26-án megalakult a Védelmi Tanács, melynek életre hívását a miniszterelnök azzal indokolta, hogy *„az elhúzódó ukrajnai háború és a nyomában járó európai gazdasági válság, valamint a fokozódó migrációs nyomás miatt a következő években különös figyelmet kell fordítani Magyarország biztonságának és szuverenitásának megvédésére.”*[21]

A Védelmi Tanács a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű, politikai döntéshozó fóruma, elnöke a miniszterelnök, titkára a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács tagja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a miniszterelnök által kijelölt tagként a nemzetbiztonsági főtanácsadó. A Védelmi Tanács ülésén állandó meghívottként részt vesz a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára. A Védelmi Tanács szükség szerint, de legalább kéthetente ülésezik, rendkívüli ülés összehívását bármely tag kezdeményezheti.[22]

A Védelmi Tanács, mint a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve rendkívül széles körű felelősségi és hatáskörrel rendelkezik, összesen 23 tárgykörben, amely felsorolás nem zárt. Ezek

[20] Vbö. 52. § c) pont
[21] MAGYARORSZÁG KORMÁNYÁNAK hivatalos honlapja: https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs
[22] A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII.21.) Korm. határozat 108-112. pont

közül mindegyik legalább közvetve, jónéhány pedig közvetlenül is kapcsolódik a válságkezeléshez. A Védelmi Tanács többek között felelős:

- a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért,
- a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáért,
- a védelmi és biztonsági feladatokhoz kapcsolódó beszerzésekért,
- a védelmi fejlesztésekért,
- az élet- és vagyonbiztonság védelméért,
- a határrendészetért,
- a honvédelemért,
- az idegenrendészetért és menekültügyért,
- a katasztrófák elleni védekezésért,
- a terrorizmus elleni küzdelemért.[23]

A fentiek alapján elmondható, hogy a Védelmi Tanács a nemzeti válságkezelési rendszer egyik fontos szereplője, nevezetesen a politikai döntéshozó szintet megtestesítő szervezeti elem. Hatáskörébe tartozik a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása is, vagyis közvetlenül és kifejezetten kapcsolódik a Vbö. rendszeréhez. Ennek megfelelően a Védelmi Tanács tevékenysége várhatóan szorosan összefonódik a Védelmi Igazgatási Hivatallal, amely 2022. november 1-től a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként működik.

A Védelmi Tanács munkáját két, különös hatáskörű szakmai fórum támogatja: a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport.[24] Mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testülete. A tagok tekintetében igen jelentős az átfedés, vagyis számos személy tagja mindkét testületnek. A tagok beosztásával összefüggésben pedig kijelenthető, hogy a két munkacsoport alapvetően a szakmai felsővezetői szintet testesíti meg. Ez alól három személy jelent kivételt: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, valamint a honvédelmi miniszter, mint állami vezetői szintű tag, bár a munkacsoportban ők is inkább egy konkrét szakterületért felelős vezetőként jelennek meg, nem pedig politikusként.

A Nemzetbiztonsági Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik feladat- és hatáskörrel: Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Információs Hivatal, Nemzeti Információs Központ, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Honvéd Vezérkar, érintett minisztériumok. A munkacsoport ezen szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a nemzetbiztonság védelme érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a nemzetbiztonság védelmével összefüggésben a szervek között és javaslatot tesz az tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a nemzetbiztonság védelmével összefüggő műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;

[23] 182/2022 (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és határköréről 190. §
[24] 1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 47. pont

- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.[25]

A Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport alapvetően az alábbi szervek tevékenységével kapcsolatban rendelkezik feladat- és hatáskörrel: Országos Rendőr-főkapitányság, Terrorelhárítási Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzeti Információs Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Honvéd Vezérkar, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, érintett minisztériumok. A munkacsoport ezen szervek vonatkozásában:

- javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a közbiztonság védelme, továbbá az élet- és vagyonvédelem érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- biztosítja az információcserét a közbiztonság védelmével, valamint a haza védelmével és a szövetségi kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a szervek között és javaslatot tesz tevékenységükkel kapcsolatos szakfeladatok ellátására, azok összehangolására, a felelősség rendjére;
- biztosítja a szervek által feladat- és hatáskörükben szerzett, a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyonvédelemmel összefüggő műveleti, valamint műveleti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és elhárítási célból hasznosítható információk közvetlen, koordinált cseréjét és összegzését, az operatív együttműködést;
- szükség esetén információs igényt fogalmaz meg a szervek felé, valamint együttműködésre kéri fel a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szerveket;
- összehangolja a szervek felderítő és műveleti, valamint hatósági intézkedéseit, továbbá a műveleti helyzetnek megfelelően javaslatot tesz a szükséges intézkedésekre.[26]

Mint látható, a két munkacsoport feladatai típus szerint nagyon hasonlóak, szinte megegyeznek, a különbség a feladatok által érintett cél, valamint az érintett szervek körében érhető tetten, bár ezek tekintetében is találhatunk átfedéseket.

A két munkacsoport vonatkozásában akár a funkciót és feladatrendszert, akár az összetételt vizsgáljuk, kimondható, hogy azok a válságok megelőzésében és kezelésében fontos döntés-előkészítő, illetve koordinációs szerepet játszanak, következésképpen válságkezelési szervnek minősülnek. A jelentős számú átfedések ellenére is *de iure* két elkülönült szerv működik, azonban a gyakorlatban történő tevékenységük, különösen egy válság akut fázisában, *de facto* nehezen különíthető el. Példaként említhető, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tagja a Nemzetbiztonsági Munkacsoportnak, viszont nem tagja a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportnak. Egy fegyveres összeütközés, vagy más katonai típusú válság esetén nehezen képzelhető el, hogy a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoportban a döntés-előkészítő munka a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat nélkül folyjon. Természetesen, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport keretében van lehetőség a katonai nemzetbiztonsági kérdésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására, mindenesetre azt a szituációt egészen biztos el kell kerülni, hogy a két munkacsoport egymástól teljesen elkülönülten, párhuzamosan, rosszabb esetben egymással

[25] Uo. 57–59. pont
[26] Uo., 60-62. pont

rivalizálva működjön. Ha a két munkacsoporton belüli információmegosztás és együttműködés mellett nem alakul ki a két csoport közötti információcsere és együttműködés, akkor könnyen előfordulhat, hogy egymástól eltérő, esetleg egymással konkuráló javaslat kerül a Védelmi Tanács asztalára.

A fentiek összefoglalásaként, a nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája az alábbiak szerint állítható össze:

A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű struktúrája		
szervezet	**funkció**	**szint**
Védelmi Tanács	döntéshozatal	politikai szint
Nemzetbiztonsági Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felsővezetői szint
Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport	döntés-előkészítés, koordináció	szakmai felsővezetői szint
Védelmi Igazgatási Hivatal	szakmai koordináció, területi védelmi bizottságok irányítása	tárcaközi, szakmai szint
Nemzeti Eseménykezelő Központ (kialakítás alatt)	elemzés, értékelés	szakértői szint

1. táblázat. A nemzeti válságkezelési rendszer összkormányzati szintű szervei, azok funkciója és szintje. (Készítette: Keszely László)

A táblázat jól mutatja, hogy a különböző szinteket és funkciókat logikusan egységbe fogó rendszer jött létre, így a struktúra általánosságban biztosítani képes az egyes szervezetek közötti gördülékeny munkamegosztást, együttműködést. Mindenesetre akadnak még kérdőjelek a hatáskörök megfelelő elhatárolása tárgyában. Példaként felhozható az információgyűjtés, azok elemzése, szakmai javaslatok kidolgozása, mely egyaránt besorolható a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, a Honvédelmi és Rendészetei Munkacsoport, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a nemzeti eseménykezelő központ feladatai közé. Ugyanezen szervezetek mindegyike végez valamilyen formában ágazatok közötti, összkormányzati szintű koordinációt, mégpedig úgy, hogy a koordinációban érintett szervek között is van átfedés (pl. Magyar Honvédség, rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok).

5. Az összkormányzati szintű válságkezelés esetei

A fentiekben áttekintettük a nemzeti válságkezelési rendszerünk strukturális hátterét, a rendszer teljes összképének a megismeréséhez azonban szükséges még elemezni a válságkezelés folyamatát, ezen belül is a válságkezelés körébe tartozó konkrét eseteket, jogintézményeket. Amint a jelen fejezetben fentebb már kitértünk rá,[27] jogrendszerünk számos válsághelyzet típust, illetve tartalmában annak megfelelő szituációt ismer, amely tényre más publikáció is felhívja a figyelmet.[28]

[27] Lásd 1-7. számú lábjegyzet

[28] 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. o.

Ezek közül, a teljesség igénye nélkül azokra térünk ki részleteiben is, amelyeknél egyértelműen dominál a széles körű összkormányzati együttműködés, míg eltekintünk azon esetek tárgyalásától, amelyeket nagyobb mértékben jellemez a szakmaiság, illetőleg egy ágazat, vagy szakmai terület általi kezelés. Mindezeket figyelembe véve a válságkezelés egyes esetei közül az alábbiakra térünk ki:

- különleges jogrend,
- védelmi és biztonsági esemény,
- összehangolt védelmi tevékenység,
- honvédelmi válsághelyzet,
- váratlan támadás elhárítása,
- katasztrófa,
- egészségügyi válsághelyzet.

5.1. Különleges jogrend

A különleges jogrendet kötetünk önálló fejezetben tárgyalja, így ehelyütt csak néhány kiemelésre érdemes megállapítást teszünk.

A válság és a különleges jogrend viszonyrendszerére vonatkozóan eltérő nézőpontok láttak napvilágot, azonban a kettő egymáshoz sok tekintetben kapcsolódik. Az elhatárolásukat illetően megállapítható, hogy a különleges jogrendi időszakok egy közjogi döntéssel meghatározott kezdő, illetve befejező időpontjuk van. A válság ellenben természeténél fogva dinamikus képet mutat, folyamata, szakaszokból álló életciklusa van,[29] amely a valós események által determinált. Míg tehát a különleges jogrendi időszak, vagy annak hiánya a *de jure*, addig a válsághelyzet a *de facto* állapotot jelzi.

A fentiekből konklúzióként az vonható le, hogy szerves összefüggésben kell gondolkoznunk a válságokról mint valós, dinamikus folyamatokról, és a különleges jogrendről, mint a válságnak statikus, közjogi döntésekkel determinált szakaszáról. Más szóval, a különleges jogrend nem más, mint a válság egyik, legvalószínűbben a legsúlyosabb fázisa, amikor a normál jogrend eszközei nem elegendőek a válság eredményes kezeléséhez.[30]

Nem is lenne logikus, hogy az ország egy válsághelyzet kapcsán beindítaná a válságkezelési gépezetét, majd amint a különleges jogrend kihirdetésre kerül, áttér egy másik mechanizmusra. Mindez teljesen logikátlan és messzemenőkig nem életszerű. Végigkísérve egy válság életciklusát azt láthatjuk, hogy a kezdeti stádiumában még kezelhető a normál jogrend eszközeivel, a későbbiekben esetleg szükségessé válhat például összehangolt védelmi tevékenység, honvédelmi válsághelyzet, vagy más különleges jogon kívüli speciális intézkedés, majd az eszkaláció egy bizonyos fokán a válságkezeléshez elengedhetetlen a különleges jogrend által nyújtott eszközök alkalmazása. A válság tetőpontján túljutva egy bizonyos ponton már szükségtelen és aránytalan lesz a különleges jogrend alkalmazása, következésképpen azt meg kell szüntetni, viszont a válságkezelés folyik más, normál jogi eszközökkel egészen az eredeti helyzet visszaállításáig.

Jó példakánt szolgálhat erre a COVID-19 pandémia első hulláma, ahol a válság először egészségügyi, járványügyi szakmai kérdésként jelent meg, majd az eszkalálódása során kiterjedt a

[29] RESPERGER István: A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001., 50. o.
[30] KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 4., 81. o.

belbiztonsági, gazdasági, kritikus infrastruktúra védelmi, pénzügyi, lakosság ellátási, munkaügyi, oktatási, közlekedési és egy sor más területre, végeredményben az egész országra kiterjedő komplex válsághelyzetet előidézve.

E folyamathoz igazodott a válságkezelés módszere és intenzitása is. A járvány kezdeti szakaszában a Kormány még a normál jogrend keretei között hozott speciális válságkezelő intézkedéseket, mint például a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs létrehozása 2020 januárjának végén, vagy a védőmaszkok tömeges gyártásának megkezdése, az illegális bevándorlók tranzitzónába történő beengedésének felfüggesztése, a március 15-i ünnepségek törlése, látogatási tilalom az összes fekvőbeteg-ellátó és bentlakásos szociális intézményében, arc eltakarása a tömegközlekedési eszközökön. Mivel a járvány tovább súlyosbodott, 2020. március 11-én a Kormány kihirdette a veszélyhelyzetet, vagyis a válságkezelés eszköztárát kiegészítette a különleges jogrendben kihirdethető rendkívüli intézkedésekkel. Ezek már alapjában érintették a gazdaság működését, illetve az emberek mindennapi életét, tevékenységét, beleértve a mozgásszabadság korlátozását. Ahogy javult a helyzet, a márciusban kihirdetett veszélyhelyzet június 18-án megszüntetésre került, helyette a Kormány járványügyi készültséget vezetett be. A különleges jogrend eszközeire a továbbiakban tehát már nem volt szükség, ugyanakkor a normál jogrend keretein belül speciális válságkezelési intézkedések foganatosítása továbbra is indokolt volt.

A válságok fent vázolt életciklusát figyelembe véve a védelmi és biztonsági reform olyan logika mentén alakította át a válságkezelési rendszerünket, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen anélkül, hogy különleges jogrendet kelljen bevezetni, vagyis növelte a normál jogrendi kormányzati válságkezelési eszköztárat. Emellett a reform a válságkezelés folyamatosságát támogatja azzal, hogy megszűnt a Honvédelmi Tanács, illetve a köztársasági elnök rendkívüli intézkedések kiadására irányuló jogköre különlegesen jogrendben, és egyedül a Kormány jogosult a válság megoldásához szükséges intézkedések meghozatalára különleges jogrendben és azon kívül egyaránt.

A fenti elvi alapvetést Kádár Pál az alábbiak szerint erősíti meg: *„A hazai közjogi rendszerben ma is egyértelműen a végrehajtó hatalom letéteményese az a szerv, amely a legoperatívabban képes meghozni a döntéseket, ehhez rendelkezik megfelelő apparátussal és eljárásrenddel, amelyeket azonnal képes alkalmazni. Bármely más döntési centrum – Országgyűlés, Honvédelmi Tanács, köztársasági elnök – vagy nem rendelkezik megfelelő válságkezelési gyakorlattal, vagy szakapparátusa kevésbé felkészült a krízishelyzetek kezelésére, vagy a különleges jogrendre történő áttérés, a jogosítványok átvételével járó időkésedelem, esetleg az államszervezet egészének a különleges jogrendi működésre történő átállásából eredő bizonytalansága nehezítené el a tényleges védekezési feladatokat. A védelmi és biztonsági reform egyik alapvetése kétségkívül a fentiekben azonosítható be, azaz a mindenkori végrehajtó hatalom kapja meg a lehetséges legtágabb felhatalmazást a védekezési feladatok ellátására, az ehhez szükséges jogi lehetőségek ne jelenthessenek akadályt az állampolgárok biztonságának szavatolása terén”.*[31]

[31] KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 6. o.

Ha a különleges jogrendi esetek jellegét vizsgáljuk, azon belül is a veszélyeztetettség típusát, akkor azt láthatjuk, hogy az Alaptörvény három különböző típusú fenyegetést, ha úgy tetszik válságtípust különböztet meg:

- katonai típusú válság (hadiállapot),
- belbiztonsági típusú válság (szükségállapot),
- katasztrófavédelmi típusú válság (veszélyhelyzet).

A különleges jogrendi esetek ezen letisztult, logikailag egységes rendszerét az Alaptörvény tizedik módosítása megbontja azzal, hogy az eredetileg katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet tényállását kiegészíti a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet eseteivel, vagyis ilyen katonai típusú válságok esetében is be lehet vezetni a veszélyhelyzetet.[32]

A Kormány mindhárom különleges jogrendi helyzet esetén megkülönböztetés nélkül bevezetheti valamennyi rendkívüli intézkedést, így – legalábbis elvileg – közel hasonló mozgástere lehet hadiállapot, vagy veszélyhelyzet esetén is. A lényeges különbség az, hogy míg hadiállapotot az Országgyűlés hirdethet ki, mégpedig „nagy" kétharmaddal (az összes képviselő kétharmadának szavazatával), addig veszélyhelyzetet a Kormány rendelhet el, vagyis saját hatáskörben dönthet. A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy a Kormány hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően (vagyis még a kihirdetés előtt), rendeletben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, vagyis élhet a különleges jogrend adta lehetőségek teljes tárházával.[33]

Ha mindezekhez hozzátesszük, hogy a korábban konkrét tényállásokat tartalmazó rendkívüli intézkedések helyett, a Vbö. keretjelleggel, csak a rendkívüli intézkedések tárgykörét adja meg, amelyen belül szabadon lehet rendkívüli intézkedéseket hozni, elmondható, hogy a különleges jogrend tekintetében maradéktalanul megvalósult a védelmi és igazgatási reform azon elve, hogy a végrehajtó hatalom minél nagyobb mozgásteret és minél rugalmasabb reagálási lehetőséget kapjon az ország védelme szempontjából szükséges intézkedések megtételére.

Egyesek szerint viszont ez a mozgástér már túlságosan tág, bizonytalanul körülírt és jogbizonytalanságot okozhat, esetlegesen önkényes jogalkalmazást tehet lehetővé. Ezzel kapcsolatban mind az Alaptörvény, mind a Vbö. épít be garanciális szabályokat, amelyek biztosítják az országgyűlési kontrolt. Egyrészt a szükségállapot és a veszélyhelyzet esetében időbeli korlátot állít fel (mindkettő 30 napra vezethető be), a szükségállapotot az Országgyűlés hosszabbíthatja meg további 30 napra, a veszélyhelyzetet a Kormány, de csak az Országgyűlés felhatalmazásával. További garanciális elem, hogy a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet az Országgyűlés hatályon kívül helyezheti.[34] A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja.[35] Maga a Vbö. is tartalmaz korlátozó rendelkezést a szükségesség és arányosság elvének megfelelően, mely szerint a Kormány a rendkívüli intézkedésekkel kapcsolatos hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a

[32] Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés
[33] Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés
[34] Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés
[35] Ilyen jellegű eset lehet például hadiállapotban a hadihelyzet lényeges megváltozása, vagy az ország védelmi képességét jelentősen befolyásoló gazdasági, politikai, pénzügyi, katonai tényező vonatkozásában beállt változás.

hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.[36]

Végezetül meg kell említeni, hogy a köztársasági elnöknek az új szabályozásban is megmaradt egy fontos, különleges jogrendi hatásköre. Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására. Az Országgyűlés akadályoztatásának tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.[37]

5.2. A védelmi és biztonsági esemény

A Vbö. az értelmező rendelkezések között meghatározza a védelmi és biztonsági esemény definícióját, tehát megadja azokat az eseteket, amikor a védelmi és biztonsági igazgatás mechanizmusát meg kell mozdítani.

A törvény szerint védelmi és biztonsági esemény:

- törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény;
- katasztrófa vagy annak veszélye;
- az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény;
- a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény;
- az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény;
- Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés;
- szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény,
- terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye.[38]

A fenti felsorolásban meghatározott esetek tartalmilag vagy tipológiájuk szerint gyakorlatilag megegyeznek a különleges jogrendi esetek típusival és tartalmi elemeivel, vagy legalábbis nagyon közel állnak azokhoz. Ennek megfelelően van katonai típusú, belbiztonsági típusú és katasztrófavédelmi típusú védelmi és igazgatási esemény. Maga a törvény szövege nem ad konkrét eligazítást arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen feltételek esetén, milyen eszkalációs szinten beszélhetünk védelmi és biztonsági eseményről, vagyis hol húzódik az a küszöbérték, amikortól az ágazati válságkezelést fel kell, hogy váltsa az összkormányzati együttműködés. Az is gondos mérlegelést kíván emellett, hogy milyen módon, milyen elvek, szabályok mentén lehet majd elhatárolni a védelmi és biztonsági eseményeket a különleges jogrendi esetektől.

A védelmi és biztonsági reform, illetve a Vbö. általános szellemisége alapján azért találunk fogódzkodókat ezekre a kérdésekre vonatkozóan, melynek vezérlő elve, hogy az ágazati

[36] Vbö. 80. § (3) bekezdés
[37] Alaptörvény 56. cikk (1)–(2) bekezdés
[38] Vbö. 5. § 15. pont

kompetenciák ne sérüljenek, vagyis a válságot addig kell ágazati keretek között kezelni, amíg ahhoz egyetlen ágazat rendelkezik a szükséges információkkal, személyi állománnyal, technikai eszközökkel, költségvetési forrásokkal stb., vagyis a sikeres válságkezelés feltételei adottak egyetlen ágazat erőforrásai által. Ezen túl, amikor már más ágazatok képességeinek bevonása is szükséges, vagy más módon érintetté válnak további ágazatok vagy szakterületek, aktivizálni kell a védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati eszközrendszerét és koordinációs mechanizmusát. E megközelítés meglehetősen rugalmas, és alapvetően a jogalkalmazó belátására bízza a döntést. Pontosan ilyen rugalmas válságkezelési struktúra megalkotása volt a cél a védelmi és biztonsági reform során.

Ugyanúgy a szükséges, illetve a rendelkezésre álló eszközök összevetése mint módszer alkalmazható a védelmi és biztonsági esemény és a különleges jogrendi esetek elhatárolásához. A védelmi és biztonsági esemény megtörténtekor még történhet normál jogrend keretei között a válság kezelése (például összehangolt védelmi tevékenység formájában), de az eszkaláció meghatározott szintjén, vagyis amikor a rendelkezésre álló eszközök már nem elegendőek, és olyan intézkedésekre van szükség, amelyek a különleges jogrendben vezethetők be, akkor a védelmi és biztonsági esemény kezelése különleges jogrendi megerősítést nyer. Tehát maga a válságkezelés folyamata nem szakad meg, csak a bevethető eszközök arzenálja bővül.

5.3. Az összehangolt védelmi tevékenység

Az összehangolt védelmi tevékenységről kötetünk XIII. fejezete értekezik. Itt néhány további megállapítást szerepeltetünk.

Az összehangolt védelmi tevékenység tulajdonképpen a válságmenedzsment összkormányzati formája. A kissé körülményes elnevezést az indokolja, hogy a jogalkotó szándékosan kerülte a „válság" és „válságkezelés" kifejezéseket a fentebb már említett értelmezési anomáliák és nézetkülönbségek miatt. Tartalmi szempontból megvizsgálva a terminológiát azt mondhatjuk, hogy:

- védelmi és biztonsági esemény = válsághelyzet
- összehangolt védelmi tevékenység = kormányzati válságkezelés

Az összehangolt védelmi tevékenység vezetési-irányítási rendjének vizsgálatánál abból kell kiindulnunk, hogy ebben az időszakban a Vbö. négy alapvető tevékenységi forma koordinációját jelöli meg:

- döntés-előkészítés,
- kormányzati kommunikációs feladatok,
- műveletek irányítása,
- a Kormány által bevezetett intézkedések végrehajtása.[39]

A feladatok általános, összkormányzati szakmai koordinációs jellegéből adódóan arra is következtethetnénk, hogy ezeket a feladatokat a pontosan ilyen feladatokra létrehozott védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve végzi. Ezzel szemben a Vbö. rendelkezése szerint a fenti feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja, vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze, igaz a jogszabály hozzáteszi, hogy mindezt a védelmi és biztonsági

[39] Vbö. 75. § (1) bekezdés

igazgatás központi szervének együttműködésével teszi, tehát a központi szervnek vélhetően érdemi szerepe lesz a folyamatban. A szabályozás gyengébb pontja ebben a kérdésben, hogy míg a védelmi és biztonsági reform igyekszik egységes, standard struktúrán alapuló válságkezelési rendszert létrehozni, e sajátos vezetési-irányítási rend ismételten behozza (*a rugalmasság érdekében szándékoltan fenntartja – a szerkesztő megjegyzése*) az *ad hoc* döntésen alapuló, eseti irányítás lehetőségét, amely bizonyos mértékű visszalépést jelent a közelmúlt nemkívánatos tendenciáihoz.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv az irányítási és koordinációs hatásköre mellett javaslatot is tehet a Kormánynak, illetve a Kormány feladat- és hatáskörrel rendelkező tagjának egyes intézkedések elrendelésére, bevezetésére, illetve az összehangolt védelmi tevékenységhez szükséges további védelmi és biztonsági erők bevonására.

A kijelölt személy a Kormány tagja lehet, vagyis valamelyik miniszter (vélhetően a válság típusának megfelelően) az ügydöntő jogkörrel rendelkező szervként pedig nagy valószínűséggel a Védelmi Tanács jöhet szóba. E testületnek azonban van másik két támogató szerve, a Nemzetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, mindkettő javaslattevő funkcióval. Mindez magában hordozza annak a potenciális lehetőségét, hogy bizonyos mértékig keveredjenek a döntéshozói, döntés-előkészítői, illetve koordinációs funkciók a különböző szervek között, gyengítve a válságkezelési struktúra és mechanizmus egyenszilárdságát, illetve bonyolítva a döntési folyamatot (*az ellentmondás mindemellett látszólagos, ugyanis a munkacsoportok nem operatív szervek, azok működése jellemzően a normál jogrendi működés során bír jelentőséggel – a szerkesztő megjegyzése*).

A válságkezelés összkormányzati aspektusai mellett nem érdektelen röviden kitérni néhány ágazati válságtípusra is a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszeréből, hiszen ezek is a nemzeti válságkezelési rendszer részét képezik.

5.4. A honvédelmi válsághelyzet

A honvédelmi válsághelyzet a honvédelmi törvényben, vagyis ágazati törvényben nyert szabályozást, tehát első ránézésre ágazati jogintézménynek tarthatjuk. Ugyanakkor a törvény meghatározása szerint nem más, mint az összehangolt védelmi tevékenység egy fajtája, tehát ebből a nézőpontból az összkormányzati válságkezelés szférájába a tartozik.[40] Jóllehet a döntéshozatal és a vezetési-irányítási rendszer megegyezik az összehangolt védelmi tevékenységre vonatkozó szabályokkal, a honvédelmi válsághelyzet specifikuma abban jelenik meg, hogy egyrészt a honvédelmi miniszter javaslatára rendelhető el, másrészt katonai típusú válsághelyzet esetén.

Ha a hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet, mint két katonai típusú fenyegetéshez kapcsolódó jogintézmény elrendelésének lehetséges eseteit összehasonlítjuk, akkor rögtön feltűnik, hogy azok rendkívül közel esnek egymáshoz. Tulajdonképpen ugyanazt a három alapesetet jelenítik meg némi eltéréssel, elsősorban az eszkaláció szintje alapján.

[40] 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 107. § (1) bekezdés

A kihirdetés esetei	
hadiállapot	**honvédelmi válsághelyzet**
háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély	a Magyarországgal szomszédos államban kialakult, katonai kezelést is igénylő és Magyarország biztonságát közvetlenül veszélyeztető válság
külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye	külső fegyveres támadás vagy hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű, részben vagy egészben katonai jellegű cselekménnyel való fenyegetés
kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése	az 1999. évi I. törvénnyel kihirdetett Észak-atlanti Szerződés 4. vagy 5. cikkével, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikk (7) bekezdésével, illetve az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 222. cikkével összefüggő katonai kötelezettségek teljesítésére való felkészülés érdekében

2. táblázat. A hadiállapot és a honvédelmi válsághelyzet kihirdetésének esetei.
(Készítette: Keszely László)

A hadiállapot és a honvédelmi veszélyhelyzet nagyon jól kifejezi azt a folyamatosságot a válságkezelésben, amelyet fentebb, a különleges jogrend és a válság viszonyával kapcsolatban kifejtettünk. A fenyegetések jellege tehát mind a két esetben többé-kevésbé megegyezik, a különbség az, hogy a válság folyamatában az eszkaláció egy bizonyos fokán foganatosítani kell speciális intézkedéseket, de még a normál jogrend keretein belül, és erre szolgál a honvédelmi válsághelyzet megnevezésű, összehangolt védelmi tevékenység. A válság további súlyosbodása esetén ugyanakkor már szükségessé válhat a különleges jogrend, nevezetesen a hadiállapot bevezetése. Ezt az összefüggést és logikát tükrözi az a rendelkezés is, hogy honvédelmi válsághelyzet nem rendelhető el, valamint az elrendelt honvédelmi válsághelyzetet haladéktalanul meg kell szüntetni, ha hadiállapotot vagy szükségállapotot hirdettek ki,[41] következésképpen honvédelmi veszélyhelyzet párhuzamosan nem vezethető be a hadiállapottal vagy a szükségállapottal.

5.5. A váratlan támadás elhárítása

A váratlan támadás elhárítása megnevezésű válságtípus tartalmában nagyon hasonlít az Alaptörvényben korábban váratlan támadás néven szabályozott különleges jogrendi esetre, tulajdonképpen annak egy módosított verziója. A régi, különleges jogrendi eset külső fegyveres csoportok váratlan betörése, míg az új válságtípus mindenféle jelző nélküli váratlan támadás esetén[42] ró automatikus intézkedési kötelezettséget a Kormányra. Ha azonban megvizsgáljuk a Hvt. értelmező rendelkezéseit azt találjuk, hogy a törvény szerint a váratlan támadás katonai felszereléssel ellátott külső fegyveres csoportnak Magyarország területére történő váratlan betörése vagy Magyarország területén végrehajtott fegyveres cselekménye.[43] Tehát láthatjuk, hogy a „fegyveres”

[41] Hvt. 107. § (3) bekezdés
[42] Hvt. 108. § (1) bekezdés
[43] Hvt. 3. § 29. pont

jelző, mint kritérium továbbra is megmarad, sőt kiegészül azzal, hogy a fegyveres csoport katonai felszereléssel ellátott.[44]

Mind a régi, mind az új tényállás megegyezik viszont abban, hogy az intézkedések foganatosítását nem kell, hogy megelőzze formális közjogi döntés, egyszerűbben fogalmazva – a többi különleges jogrendi, illetve válsághelyzettől eltérően – nem kell kihirdetni őket, és az intézkedések megtétele nem mérlegelés tárgya, hanem a Kormány köteles azonnal minden szükséges intézkedést megtenni a támadással arányos és arra felkészített erőkkel. Ez a megoldás egy rendkívül rugalmas válságkezelési eszközt ad a Kormány kezébe olyan váratlan esetekben, amelyek esetében mindenfajta késlekedés a válságkezelés hatékonyságát súlyosan veszélyeztetné.

5.6. Katasztrófa

Szintén az ágazati válságtípusokhoz sorolható be a katasztrófa, amelynek belső tartalmát a katasztrófavédelmi törvény határozza meg. A definíció szerint a katasztrófa olyan állapot, amelynek az elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését igényli.[45] Amint a honvédelmi válsághelyzetnél is tapasztalhattuk, az egyébként ágazati típusú válsághelyzet ugyanúgy hordozza magában az összkormányzati válság és válságkezelés jegyeit. Ha belegondolunk, az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködése nem más, mint egy összehangolt védelmi tevékenység. A Vbö. szerint a katasztrófa, vagy annak veszélye, védelmi és biztonsági eseménynek minősül,[46] tehát egyszerre viseli magán az ágazati és az összekormányzati jelleget.

A katasztrófavédelmi törvényben a kiterjedt káresemény definíciója is megerősíti ezt a kettősséget, amennyiben azt védelmi és biztonsági eseményként aposztrofálja, és amelynek kezelése során a katasztrófavédelem, mint elsődleges beavatkozó rendelkezik irányítási és koordinációs hatáskörrel, de ez a jogkör csak az élet- és vagyonbiztonság megóvása érdekében elengedhetetlen azonnali reagálás intézkedésinek a foganatosítására terjed ki, és addig tart, amíg a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve megkezdi koordinációs tevékenységét, konkrétan amíg az összkormányzati szerv át nem veszi az irányítást és a koordinációt.[47] Mindezek rámutatnak arra, hogy a katasztrófavédelem rendszerében sem teljesen problémamentes az ágazati és az összkormányzati feladatrendszer elhatárolása, és a hozzá tartozó vezetési-irányítási és hatásköri struktúra pontos meghatározása.

5.7. Egészségügyi válsághelyzet

A COVID-19 pandémia hatására a korábban is létezett egészségügyi válsághelyzet jogintézményének szabályai jelentős mértékben kiegészítésre, módosításra kerültek. Hasonlóan a

[44] Ezzel összefüggésben felmerülhet a váratlan támadás, illetve a hadiállapot elhatárolásának kérdése, amely bár külső formájában közjogi döntés, belső tartalmát tekintve azonban katonai, szakmai alapvetések alapján dönthető el, hogy mikor melyik bevezetése indokolt. Erre útmutatást alapvetően az ország fegyveres védelmi terve, valamint a további műveleti tervek adhatnak. A közjogi elhatárolás problematikáját az is nehezíti, hogy a Hvt. 3. § 6. pontja alapján a kihirdetett vagy kezdeményezett hadiállapot, valamint a váratlan támadás elhárításának időszaka, egyaránt a fegyveres összeütközés időszakába tartozik.

[45] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.) 3. § 5. pont

[46] Vbö. 5. § 15. pont b)

[47] Kat. 3. § 11. pont

honvédelmi válsághelyzethez, az egészségügyi válsághelyzet is ágazati törvényben nyert szabályozást,[48] tehát alapvetően ágazati jogintézménynek minősül, ugyanakkor a Vbö. hatályba lépésével az összehangolt védelmi tevékenység egyik fajtájává is vált, így a Vbö. vonatkozó rendelkezésit alkalmazni kell rá.

Egészségügyi válsághelyzet elrendelésének az alábbi esetekben van helye:

a) az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló törvény szerinti nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet vagy egyéb járványveszély esetén (járványügyi szükséghelyzet);
b) a polgárok életét, testi épségét, egészségét vagy az egészségügyi szolgáltatók működését veszélyeztető, vagy károsító esemény, amely az egészségügyi ellátási szükségletek és a helyben rendelkezésre álló kapacitás közötti aránytalanság kialakulásához vezet, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv, az egészségügyi szolgáltatók, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködését teszi szükségessé;
c) a gyógyintézet ellátási területéhez tartozó lakosság egészségügyi ellátását súlyosan és közvetlenül akadályozza, feltéve, hogy az ellátási területéhez tartozó lakosság más gyógyintézet általi ellátása aránytalan nehézséggel járna.

Egészségügyi válsághelyzet Magyarország egész, illetve annak meghatározott területére rendelhető el, és legfeljebb hat hónapig maradhat hatályban. Amennyiben az elrendelés feltételei továbbra is fennállnak, a hatályát a Kormány meghosszabbítja, erről be kell számolnia az Országgyűlés egészségüggyel foglalkozó állandó bizottságának. Különleges jogrend esetén az egészségügy automatikusan válsághelyzeti üzemmódra vált, vagyis az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni az egész országra kiterjedően, azonban az egészségügyi válsághelyzetet ekkor nem szükséges külön kihirdetni. Ugyanezen szabály alkalmazandó olyan tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben is, amelyet közegészségügyi okból rendelnek el. Ebben az esetben is az egészségügyi válsághelyzeti ellátásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni anélkül, hogy egészségügyi válsághelyzet is kihirdetése kerülne.

A járványügyi készültség keretében egészségügyi válsághelyzetben a Kormány meglehetősen széles mozgástérrel rendelkezik. Rendeletében nagyszámú, a gazdaság működését, a lakosság életvitelét jelentős mértékben befolyásoló válságkezelési intézkedéseket hozhat, néha már-már súrolva a különleges jogrendben bevezethető rendkívüli intézkedések szintjét.

A Vbö. előtti *ad hoc* válságkezelési struktúrák egyik megmaradt elemeként értékelhető, hogy egészségügyi válsághelyzetben a Kormány operatív törzset működtethet. Mindez a Vbö. vonatkozó rendelkezésével elviekben összeegyeztethető, ugyanis összehangolt védelmi tevékenység idején a feladatokat a Kormány erre kijelölt tagja, vagy a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező erre kijelölt szerve hangolja össze a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének együttműködésével. Az operatív törzs így lehet a Kormány által kijelölt szerv (az ügydöntő jogkör azonban már kérdéses), de akkor az *ad hoc* módon létrehozott koordinációs szervnek „csak" közreműködője lesz az összkormányzati koordinációra létrehozott állandó szerv, vagyis a Védelmi Igazgatási Hivatal, sőt, az általa működtetett nemzeti eseménykezelő központ is. Ez utóbbi ráadásul éppen az eseti operatív törzsek kiváltására hivatott, szintén állandó szervezet, amelynek alaprendeltetése gyakorlatilag megegyezik az operatív törzsével. Egy átmeneti időszakra

[48] 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, 228–232/H. §

természetesen szükséges fenntartani az operatív törzset, a nemzeti eseménykezelő központ működésének megkezdését követően viszont célszerűbb lenne, ha elsődleges koordinációs szerv a maga a nemzeti eseménykezelő központ lenne, kiegészülve azokkal a szakértői csoportokkal, amelyek az egészségügyi válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel rendelkeznek.

6. Összegzés

A fenti elemzés alapján jól látható, hogy a védelmi és biztonsági reform rendszerszintű változást hozott a nemzeti válságkezelési rendszerünkben is, illetve új alapokra hozta a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő hazai feladatokat. Az átalakulás megteremtette egy, a korábbinál jóval koherensebb rendszer alapjait, valamint működési feltételeit. A szerteágazó, ágazati alapokon és logikán alapuló rendszereket, alrendszereket összevonta egy ágazatokon átívelő, összkormányzati ernyő alá, megvalósítva a szakirodalomban már oly sokat szorgalmazott struktúrát. Ezzel megteremtődtek a feltételei azon hiányosságok kiküszöbölésének, amelyek a válságkezelési rendszerünket régóta jellemzik, nevezetesen, hogy:

- nem rendelkezünk olyan döntés-előkészítő és döntéshozatali mechanizmussal, amely a válságok teljes spektrumát, vagy legalább több típusú válság kezelését lefedné;
- hiányzik a válsághelyzetek elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritérium rendszer;
- nem rendelkezünk nemzeti szintű, integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszerrel;
- nem létezik egyenszilárd válságkezelési koordinációs struktúra és mechanizmus.

A védelmi és igazgatási reform, és a hozzá kapcsolódó jogszabályok (elsősorban a Vbö.) kialakította azt a koordinációs, együttműködési mechanizmust, valamint vezetési-irányítási rendszert, amelyek alkalmasak a fenti hiányosságok kiküszöbölésére, így az elv és a jogszabályi háttér adott. A következő lépés a gyakorlati megvalósítás, mégpedig úgy, hogy az ne térjen el a Vbö. szellemiségétől, logikájától, az abban kialakított rendszertől. Messzemenőkig kerülni kell tehát a közelmúltat annyira jellemző *ad hoc* megoldások alkalmazását, a rendszer folyamatos toldozgatását–foltozgatását az éppen aktuális fenyegetések és kihívások tükrében, megbontva ezzel a koherenciát. Erre a nemkívánatos tendenciára példaként hozható a katasztrófavédelmi típusú veszélyhelyzet kiegészítése honvédelmi típusú tényállással, vagy az összehangolt védelmi tevékenység irányítása, koordinációja egy *ad hoc* módon kijelölt személy vagy szerv által. A leginkább kerülendő megoldás az utóbbi években jellemző, különböző, eseti jelleggel létrehozott operatív törzsek túlburjánzása, vagyis az, hogy a válságkezelési struktúra minden fenyegetésre *ad hoc* módon létrehozott döntéshozatali elemmel reagál. E működési forma nem tudja kellően biztosítani a hatékony válságkezelést, mivel az eseti operatív törzsek és a hozzájuk tartozó munkaszervezetek nem egyenszilárdak, az állomány nem összeszokott, az eljárásaik nem kiforrottak, a technikai háttér sebtében kialakított.

Ehhez képest hatalmas előrelépésnek mondható a nemzeti eseménykezelő központ tervezett megalakítása. Amennyiben ennek sikerül kialakítani a struktúráját, működési mechanizmusát,

technikai, informatikai hátterét, akkor minden tekintetben alkalmas lesz betölteni a nemzeti válságkezelési rendszer fő csomópontjának a szerepét.

A definícióból közvetetten kiolvasható, hogy milyen módon kell működnie a szervezetnek, illetve milyen esetekben kell azt aktivizálni. A nemzeti eseménykezelő központ rendeltetése az összkormányzati válságkezelés szakmai koordinációja, vagyis akkor szükséges az aktivizálása, amikor a válságkezelés meghaladja egyetlen ágazat hatáskörét, és szükségesség válik a tárcaközi, szervezetek közötti együttműködés. Az aktivizálás kifejezéssel azonban óvatosan kell bánnunk, és azt semmiképpen sem célszerű úgy értelmezni, hogy aktivizálás hiányában a központ tevékenysége szünetel, következésképpen a folyamatos üzemelés lenne a kívánatos működési forma. A nemzeti eseménykezelő központ tehát nem lehet olyan „hideg kapacitás", amelyet szükség esetén beindítunk és felmelegítünk. Ezt már csak azért sem lehet megtenni, mert a Vbö. rendelkezése alapján a feladatellátás nem csak a végrehajtás, hanem a felkészülés időszakára is vonatkozik. Ennek megfelelően a szakmai koordinációs tevékenység nem korlátozható kizárólag a válságok akut fázisára, hanem folyamatosan készülni kell az azokkal szembeni védekezésre. Másrészt a helyzetértékelés és elemzés mint funkció eleve folyamatos működést feltételez, hiszen megszakítás nélkül értékelni, elemezni kell a biztonsági környezetet, erről folyamatosan tájékoztatni kell a döntéshozót. Pontosan ezen adatok alapján lehet majd riasztani a válságkezelési gépezetet, ha az elemzés adatai arra utalnak, hogy válság fenyegeti az országot.

Mindezek figyelembevételével, a nemzeti eseménykezelő központ funkcióit – egy célszerű változatban – egyrészt azon területek, illetve tevékenységek alkotnák, amelyek minden típusú válság esetén általános feladatként jelentkeznek. E funkciók betöltésére egy központi báziscsapatot célszerű létrehozni a válságkezelés elismert szakembereiből, akik megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek a krízismenedzsment általános tervezési, szervezési elveivel, feladataival kapcsolatban. A báziscsapat alkotná a nemzeti válságkezelési központ magvát, amely folyamatos jelleggel működne egy állandó, integrált szervezeti elemen belül és alapvetően az alábbi funkciókat töltené be:

- vezetés (központvezető, divízió vezetők);
- működés támogatás (belső tevékenység koordinációja, adminisztratív támogatás, üzemeltetés és logisztikai támogatás, infokommunikációs támogatás);
- elemzés, értékelés;
- ügyelet, készenlét, riasztás.

A báziscsapat a konkrét válság jellegétől függően kiegészítésre kerülne az érintett ágazatok, szakterületek, beavatkozók speciális szakértelemmel rendelkező szakértőivel (szakértői csoportok aktivizálása), ily módon olyan rugalmas struktúra jönne létre, amely flexibilisen hozzászabható a konkrét válság karakterisztikájához.[49]

Zárásként, szükséges még felhívni a figyelmet arra, hogy a modern válságkezelésben – a fent kifejtett, elvi, jogszabályi és szervezeti aspektusok, feltételek mellett – mennyire kiemelt szerepe van az infrastrukturális, ezen belül is az információs, informatikai támogatásnak. A Vbö. éppen ennek

[49] A válságkezelő központokról részletesen lásd DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: DOBÁK Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014., továbbá KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017.

érdekében feladatul szabja, hogy biztosítani kell a NATO, EU és nemzeti minősített adatok biztonságos kezelésére, továbbítására alkalmas infokommunikációs rendszert.[50] Talán nem járunk messze az igazságtól, ha azt mondjuk, valószínűleg ez lenne a rendszer kialakításának egyik első legfontosabb feladata. Egy összkormányzati válságkezelési mechanizmus olyan kiterjedt adatmennyiséggel kell, hogy dolgozzon, hogy az megfelelő informatikai háttér nélkül egyszerűen nem lesz működőképes. A technikai háttér azonban csak az egyik szükséges feltétele a hatékony információáramlásnak. Ehhez nélkülözhetetlen a mentális átállás is egy modern infomenedzsment, vagy még inkább tudásmenedzsment gondolkodásmódra. Valamilyen módon szakítani kellene a nagyon mélyen beidegződött, alacsony relevanciával és kevés információértékkel bíró hagyományos, statikus jelentések rendszerétől, és meg kell teremteni egy professzionális, a 21. század követelményeinek megfelelő tudásmenedzsment rendszert.

Irodalom és forrásjegyzék

BOGNÁR Balázs: A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, 2009.

DSUPIN Ottó – KÓNYA József: Válságkezelő központok tevékenysége. In: Dobák Imre (szerk.) A nemzetbiztonság általános elmélete. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet, 2014.

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. o.

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái, Védelmi-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok 2022/8., Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

KESZELY László: Experiences in the Application of NCRS Compatible National Crisis Response Measures' System in Connettion with the Ukrainian Crisis, Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015, Eleven International Publishing, The Hague, 2016, pp. 257-262.

KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2017.

KESZELY László: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből. Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 4.

LAKATOS László (2001): A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.

MAGYARORSZÁG KORMÁNYÁNAK hivatalos honlapja: https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs

NATO 2022 Strategic Concept (NATO SC); https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

[50] Vbö. 69. § (3) bekezdés

RESPERGER István: A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2001.

RESPERGER István: A „DIADAL" és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. In. Hadtudományi Szemle, 5. évfolyam 1–2. szám.

Magyarország Alaptörvénye

2021. évi CXL törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

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

2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

182/2022 (V.24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és határköréről

337/2022 (IX.7.) Korm. rendelet a Védelmi Igazgatási Hivatalról

399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreagálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról

1352/2022 (VII.21.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

XV.
A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai – a Vbö. XIII. fejezete

1. Bevezetés

A védelmi szabályozási reform egyik meghatározó újítása a különleges jogrendi szabályozás rendszerének felülvizsgálata és a kapcsolódó intézkedési katalógus teljes mélységű reformja volt.

Jelen cím alatt nem azt kívánom bemutatni, hogy miként csökkent le a különleges jogrendi időszakok száma a korábbi hatról háromra, és miként módosultak az egyes különleges jogrendi tényállások, figyelemmel arra, hogy mindezen szabályok alapvetően az Alaptörvényi szinten jelennek meg. Kötetünk aktuális fejezete kifejezetten a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény kapcsolódó szabályaira és a korábban a tárgyban hatályos szabályozás megoldásainak összevetésére, az új elemek bemutatására és elemzésére fókuszál.

2. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus szabályozásának egységesítése

A védelmi és biztonsági szabályozás reformjának hatályba lépését megelőző szabályozási megoldás a különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket több szinten és szintenként is megosztott módon tartalmazta.

Az alapvető kereteket az Alaptörvény Különleges jogrend című része határozta meg, míg a részletszabályok, a kihirdetett vagy kezdeményezett különleges jogrend idején rendeleti úton meghozható rendkívüli intézkedések a honvédelemről és a Magyar Honvédségről valamint a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekről szóló – már nem hatályos – 2011. évi CXIII. törvényben (Hvt2011.) és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben (Kat.) kaptak helyet. Ez a megoldás már önmagában is ellentmondásosnak volt tekinthető, hiszen a Hvt2011. – saját címével sem teljesen összhangban – nem tartalmazza valamennyi különleges jogrendre vonatkozóan a kihirdethető intézkedéseket, kizárólag a megelőző védelmi helyzet, a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a terrorveszélyhelyzet és a váratlan támadás jelent itt meg, míg a veszélyhelyzetre vonatkozó valamennyi szabály a Kat.-ban szerepelt.[8]

A szabályozás ilyenfajta megtörése meglehetősen koncepciótlannak tűnik, szakmailag nehezen indokolható, az államszervezet felépítését, a szabályozás fejlődésének történetét ismerve azonban némiképp megmagyarázható. Amennyiben az volt a jogalkotó célja, hogy az egyes fenyegetések kezelésére hivatott ágazatokhoz köthető törvényekben jelenjenek meg az odakapcsolható és szükséges intézkedések, akkor nehezen érthető, hogy az alapvetően a Belügyminisztérium kompetenciájába és a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Rendőrség és a Terrorelhárítási Központ szakmai portfóliójához köthető terrorveszélyhelyzet esetén bevezethető intézkedések miért kerültek a Hvt2011-be. Hasonló kérdés merülhetett fel a szükségállapot kapcsán, amely egészen bizonyosan nem honvédelmi típusú kihívás – igaz, ebben az esetben a Magyar Honvédség felhasználására vonatkozó szabályoknak is kiemelt szerepe lehet.

[8] A 2011. évi CXXVIII. törvény 44-51/A. § 2022. november 1-ig hatályos szövege szerint.

Hasonlóan furcsa szabályozási megoldást találhattunk a Kat. 51/A. §-ában, amely olyan rendelkezést tartalmazott, amely akár alaptörvényi szinten is megjelenhetett volna,[9] hiszen gyakorlatilag minimális korlátozást fenntartva szinte teljesen megnyitotta a rögzített lehetséges intézkedési listát és felhatalmazta a Kormányt a törvényektől való eltérésre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben. Ezt a szabályozási megoldást akár előfutárként is lehetne értelmezni az Alaptörvény kilencedik módosításában és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Vbö.) alkalmazott megközelítésnek, amely hasonló rugalmassággal lép fel az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében, és ez az a COVID-19 pandémia során már gyakorlatban is alkalmazni kényszerült megoldás, amely mentén az élet maga igazolta, hogy az évtizedek alatt 2021. évi állapotába eljutó különleges jogrendi szabályrendszer nem feltétlenül alkalmas a 21. századi kihívások kezelésére.[10]

Összegezve a fentieket azt mondhatjuk, hogy a Hvt2011. különleges jogrendi intézkedésekre vonatkozó fejezete elhelyezés szempontjából vizsgálva lényegében „szükségmegoldás", nem nagyon „fért bele" máshova a különleges jogrendi szabályrendszer, az önálló különleges jogrendi törvény megalkotására pedig a rendszerváltás óta sem volt meg a politikai-szakmai szándék.

Ebben a vonatkozásban a Vbö. egyfajta áttörést jelent, figyelemmel arra, hogy a 2022. november 1-jei hatályba lépésétől kezdődően valamennyi különleges jogrendre vonatkozó intézkedés egyetlen törvényben és egyetlen fejezetben[11] található meg, függetlenül attól, hogy mely ágazat fő felelősségi körébe tartozik az adott helyzet rendkívüli jogrendi intézkedéseinek előkészítése, illetve mely tárcánál jelent kimagasló terhelést a helyzet kezelése. E két tényező nem szükségszerűen esik egybe, hiszen egy katonai fenyegetéshez kapcsolódó különleges jogrendi helyzet nem feltétlenül a honvédelmi tárcánál jelentkezik a legnagyobb feladatként, ahogy ezt ehhez hasonlóan már a COVID-19 pandémiánál is tapasztalhattuk: a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet kezeléséhez szükséges rendkívüli intézkedések jelentős része a gazdaság működőképességének fenntartását, a lakosság ellátásának megszervezését célozta és nem kifejezetten a vírussal szembeni védekező fellépést szolgálta. Hasonló megfontolásból került sor az Alaptörvény tizedik módosítására[12] is, amely a veszélyhelyzet kapcsán nem kizárólag az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos eseményekre hivatkozással teszi lehetővé rendkívüli intézkedések meghozatalát a Kormány számára, hanem a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is.

[9] A jogalkotás során ez a szabály erőteljes politikai és szakmai viták keresztтüzébe került, lásd erről SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; MTA Law Working Papers 2020/9. https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai

[10] Lásd erről bővebben HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2., különösen 16-26. o. Hoffman-Kadar_AkulonlegesjogrendesavalsagkezeleskozigazgatasijogikihivasaiI.2021_2.pdf (mtak.hu)

[11] Vbö. XIII. fejezet A különleges jogrendi felkészülés és működés általános szabályai

[12] Az Alaptörvény tizedik módosítása 2021. május 25-én lépett hatályba. Ezzel a módosítással tette lehetővé az Országgyűlés veszélyhelyzet kihirdetését a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén, valamint döntött a kilencedik módsítás hatályának előrehozataláról.

Könnyen belátható, hogy a különleges jogrendi intézkedések fókuszpontjában minden esetben az állam legszélesebb értelemben vett önvédelmi mechanizmusa[13] áll, annak szavatolása, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága szélsőséges körülmények között is fenntartható, visszaállítható legyen, ezen keresztül pedig a nemzeti ellenálló képesség követelményeihez kapcsolódóan talán legfontosabb, a folyamatos állami működés és ennek folyományaként a nemzeti szuverenitásunk megőrzése is szavatolható.

2.1. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – szigorúan kötötten meghatározott intézkedések versus nyitott végű szabályozás

A hazai különleges jogrendi szabályozás 2022-t megelőzően alapvetően német mintát[14] követett, meglehetősen nagy részletességgel és kiterjedten fogalmazta meg az elrendelhető intézkedéseket. A 2022. november 1-ig hatályos szabályozás mind a Kat., mind a Hvt2011. vonatkozásában szigorú taxációt tartalmazott, amely tételesen meghatározza a rendeleti úton bevezethető intézkedéseket az egyes különleges jogrendi helyzetekhez kötődően. Az ilyen felsorolás előnyeként az egyértelműség és a jogbiztonsági szempontok érvényesíthetősége emelhető ki, ugyanakkor magában hordozza az alkalmazhatóság korlátosságát is, egyes nem tervezhető esetekben a védekezéshez szükséges döntések akadálya is lehet.[15] Amennyiben ugyanis a felsorolás bármely okból nem teljes, vagy idejétmúlt rendelkezéseket tartalmaz[16], ennek közvetlen következménye az államszervezet önvédelmi mechanizmusában bekövetkező működési zavar, esetleg döntés- és intézkedésképtelenség lehet, amely körülményt akár szándékoltan is elő lehet idézni, ki lehet használni.

Ezzel a megközelítéssel szakított a Vbö. azon megoldása, amely szerint nem tartalmaz konkrét felsorolást, hanem átfogó témacsoportokat határoz meg. Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépésétől valamennyi különleges jogrendi helyzetben a Kormány a rendkívüli intézkedésre jogosult szerv,[17] rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

---

[13] Erről bővebben ír TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in. NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 26-36.o; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu) és KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. 6.o. http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf 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

[14] DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája; in. NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 414-432. o., különösen 430-432. o; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu)

[15] Ennek gyakorlati példája volt a lex COVID-19 megalkotásának szükségessége, illetve lényegében valamennyi nem tervezett Alaptörvény módosítás, különösen a terrorveszélyhelyzetet konstituáló hatodik és a veszélyhelyezti szabályozást azonnali hatállyal kiterjesztő tizedik.

[16] Ilyen „megörökölt" és ma már kevés hasznosságú rendelkezés például: Hvt2011. 68. § (6) A nyomdák és más sokszorosításra alkalmas eszközök üzemeltetői szigorított biztonsági rendszabályok bevezetésére és megtartására kötelezhetők. Nyilvánvaló, hogy ezen szabályok érvényesíthetősége ma már megkérdőjelezhető, az okostelefonok, otthoni nyomtatók és az internetes közösségi oldalak globális hálózatában talán értelmetlen is.

[17] Ennek praktikus okairól lásd az Alaptörvény kilencedik módosításának indokolását vagy KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; in Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.; 7-9.oldal https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022

A témacsoportok úgy kerültek kimunkálásra, hogy a szóba jöhető valamennyi kihívás kezelését biztosítani legyenek képesek, megfogalmazásuk során kifejezetten cél volt a keretek rugalmas megfogalmazása. Minderre azért volt szükség, mert az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai alapján a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy gyakorlatilag lehetetlen egy zárt és minden tevékenységre kiterjedő listát alkotni a lehetséges fenyegetések kezeléséhez szükséges intézkedésekről, figyelemmel arra, hogy maguk a fenyegetések, kihívások is rendkívül gyorsan változnak,[18] illetve jelennek meg újak, a jogalkotás képtelen lépést tartani a technológia fejlődésének tempójával, ugyanakkor az ennek következtében is felmerülhető újabb rendkívüli helyzetek kezelését biztosítani kell tudni. Ezzel a kihívással nem csak a hazai szabályozásnak kellett szembe néznie, a COVID-19 kezelésének nemzetközi tapasztalatai is egyértelműen ezt igazolják[19].

A Vbö. által bevezetett hazai rendező elv tehát a következő: jogi akadálya nem lehet a védekezésnek, amennyiben bármely eszköz, erőforrás, szakmai megoldás elérhető az országban, annak igénybevételét, alkalmazási képességét jogszabályi rendelkezés a különleges jogrend keretein belül nem akadályozhatja. Ismét hangsúlyozandó, hogy mindez kizárólag különleges jogrendhez köthető módon (a kihirdetés kezdeményezését követően) és meghatározott célfeltételek érvényesülése esetén (az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében) értelmezendő, a felhatalmazás nem lehet parttalan és kontroll nélküli, illetve a jogok szükségszerű korlátozása során érvényesíteni kell az Alaptörvényben a nemzetközi egyezményekben meghatározottakra figyelemmel[20] is rögzített abszolút tilalmakat.

Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok korlátozása a védekezési cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható. Ezen követelmények érvényesülését a Kormány köteles biztosítani köteles, illetve amennyiben az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének feltételei nem állnak fenn, meg kell szüntetnie a korlátozást[21].

A Vbö. a fenti elvek mentén az alábbi szabályozási tárgykörökben biztosítja a rendkívüli intézkedések meghozatalát:

a) személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések,

b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések,

c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő intézkedések,

d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések,

e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések,

[18] SZENES Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete; in: FINSZTER Géza - SABJANICS István (szerk): Biztonsági kihívások a 21. században; 69-104. o.; https://tinyurl.com/ykdkt537

[19] Lásd erről részletesen NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf (mtak.hu)

[20] Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása az Alaptörvény II. és a III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével felfüggeszthető. (Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés)

[21] Lásd Vbö. 81. §

f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések és

g) egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő intézkedések.

Ha a fenti témacsoportokat összevetjük a korábbi szabályozás rendszerével és zárt intézkedési katalógusával, látható, hogy valamennyi az Alaptörvény kilencedik módosítását megelőzően hatályos intézkedési lehetőség[22] besorolható a fenti témalistába, s mindez olyan módon, hogy a lista nem zárul le, azaz a jövőben mindezek a pillanatnyi kihívásnak megfelelően adaptív módon alkalmazhatóak.

ad a) A személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő intézkedések körébe sorolható többek között a köznevelés, felsőoktatás, felnőttképzés, szakképzés, szociális ellátás és szolgáltatás, gyermekjóléti alapellátás, szakellátás, javítóintézeti ellátás, családtámogatási ellátás, a nyugdíjszolgáltatás, egészségügy, gyermekek felügyelete, a közúti, vasúti, vízi és légi járművek, az azokkal végzett, azzal összefüggő tevékenységek, az ahhoz szükséges feltételek, a tevékenységet végző személyek, kapcsolódó javító kapacitások és létesítmények, a működésüket biztosító termékek és szolgáltatások, az ezekkel történő közlekedés területét érintő intézkedések, valamint magyar állampolgárok külföldre utazása, külföldiek beutazása, külföldi természetes személyekkel, jogi személyekkel vagy jogi személyiség nélküli szervezetekkel való érintkezés és kapcsolattartás. Ugyancsak ebbe a körbe sorolható az államhatár átlépése, illetve biztonsági okokból történő lezárása, az ország egyes területein tartózkodók, az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás, a közterületen való tartózkodás és a gyülekezés, a nyilvános és magáncélú rendezvények, a közintézmények látogatása és megközelítése.[23]

ad b) A gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő intézkedések témacsoportjába többek között olyan intézkedések sorolhatóak, mint az államháztartás, a belföldi pénzforgalom, a hitelezés, a kölcsönök nyújtása, a különféle biztosítási tevékenységek továbbá az értékpapír-forgalmazás vagy a deviza- és valutaforgalmazás és -birtoklás szabályozása. De ebbe a csoportba sorolandó a pénzügyi tevékenységek ellenőrzése, az adó- és vámigazgatás, az adómértékek és adómentességek kérdésköre, a kereskedelem, az ipari és mezőgazdasági alapanyagokkal és késztermékekkel összefüggő tevékenységek és készletek, Magyarország védelme és biztonsága szempontjából fontos termékek szabályozása is. Hasonlóan ide sorolandó az elektronikus hírközlési szolgáltatások, a munkaerő-gazdálkodásra és a munkavégzésre irányuló jogviszonyok, az élelmiszer ellátás és az egyes termékek fogyasztása, az egészségügyi tevékenységek, a lakosságot érintő egyéb szolgáltatások, nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak biztonságos elhelyezése, egyéb létfontosságú rendszerelemek szabályozása, egyes gazdasági tevékenységfajták, továbbá egyes gazdasági ágazatok részleges vagy teljes állami irányítása is. Ez az intézkedéscsoport foglalja magában az egyes jogügyletekkel, tevékenységekkel összefüggésben kötelezően alkalmazandó szerződési feltételek, továbbá a szerződéskötési kötelezettség előírásának lehetőségét is. Szintén ebbe a körbe tartozik a lakosság ellátásához szükséges tárgyi, szervezeti és jogi feltételek,

[22] Lásd pl. régi Hvt 76. § rendelkezéseit, amely a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vagy a 79. § szabályozását, amely a megelőző védelmi helyzethez kapcsolódó vonatkozó rendkívüli intézkedéseket taglalja, melyek mindegyike megfeleltethető a Vbö. 80. § (2) bekezdésének valamely alpontjának.

[23] A felsorolás első olvasatra ötletszerűnek tűnhet, holott a pandémia során éppen ezen kapcsolódó tárgykörök szabályozására volt szükség.

továbbá az ezek érvényesítéséhez szükséges kötelezettségek, korlátozások és tilalmak előírása és még sok egyéb kapcsolódó szabály – a lista szinte le sem zárható.

ad c) A közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő lehetséges intézkedések listája is nyitott. Ezek körében gondolhatunk akár a korábbi szabályozásból már ismert védelmi célú médiakorlátozó és cenzúra intézkedésekre, egyes postai, elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetésére, korlátozására, továbbá az elektronikus hírközlő és informatikai hálózatok, hálózati elemek és egyéb eszközök, valamint az elektronikus hírközlő végberendezések, alkatrészek használatra való átengedésére történő kötelezésre, illetve használatának korlátozására is.

ad d) Az állami és önkormányzati működéssel összefüggő intézkedések keretében a felsorolás szintén nem lezárható. Ezen alpont alá kell sorolnunk tágabb értelemben az államszervezet működése, a közigazgatás védelmi és biztonsági igazgatás általi összehangolása vagy irányítása, a közbeszerzések, védelmi és biztonsági célú beszerzések és más állami beszerzések szabályozását, az államigazgatás és a Kormány irányítása alá nem tartozó állami szervek biztonságos és folyamatos működésének biztosítását, az önkormányzati igazgatást érintő rendkívüli intézkedéseket is.

ad e) A törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő intézkedések lehetséges tárháza is meglehetősen szerteágazó. Ide sorolhatóak például a vegyi anyagokkal, a robbanóanyagokkal és pirotechnikai eszközökkel, fegyverrel és lőszerekkel, önvédelmi eszközökkel, a robotizált, autonóm vagy távirányítású mozgásra képes eszközökkel, kettős rendeltetésű eszközökkel, infokommunikációs eszközökkel és alkatrészekkel, biztonsági rendszerekkel összefüggő tevékenységekre vonatkozó szabályok, a létfontosságú rendszerelemekkel és létesítményekkel összefüggő rendkívüli intézkedések. Szintén erre hivatkozással lehetséges a nemzetközi békét, illetve az ország biztonságát veszélyeztető államok, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek érdekeltségeivel, a közrendet, közbiztonságot, illetve a nemzetbiztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzésével, megakadályozásával, megszüntetésével kapcsolatos állami feladatellátással összefüggő sajátos szabályok alkalmazása.

ad f) Az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő intézkedések témacsoportjába sorolandó valamennyi olyan intézkedés, amelynek célja az ország egyes részeinek vagy egészének hadműveleti felkészítése és katonai védelme, a lakosság harci cselekményekre való felkészítése és a betartandó sajátos magatartásszabályokra vonatkozó rendelkezések. Hasonlóan ide tartoznak az értékek harci cselekmények általi kártételektől való megóvására, az ország katonai védelmével és az ország területét érintő katonai tevékenységekkel kapcsolatos információk, hírek, adatok közlésének és megosztásának rendkívüli szabályaira, a honvédelmi képességek és tevékenységek fokozására, a polgári védelmi képességek és tevékenységek fokozására, vagy a szövetséges, illetve a védelmi és biztonsági célú együttműködésben érintett államokkal összehangolt védelmi és biztonsági tevékenységekre vonatkozó rendelkezések, amelyek Magyarország saját védelme vagy szövetségesi kötelezettségeinek teljesítése érdekében szükségesek.

ad g) A fentieken túl a jogalkotó lehetőséget biztosít a Kormány számára egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával összefüggő szükséges intézkedés

meghozatalára. A Vbö. hatályba lépését megelőző és a kötetünk megjelenésekor hatályos különleges jogrendi intézkedési lehetőségek viszonyát mutatja be az alábbi táblázat.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	**Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint**	**Megjegyzés**
Kat. 47. § (1) Veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg.	Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben	A 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzetben a pandémia kezelése érdekében részben az államháztartási törvényben foglaltaktól eltérő különös szabályok kerültek megállapításra. A koronavírus világjárvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében a hitel- és kölcsönszerződésekre, a pénzügyi lízingszerződésekre, a társasági adózásra, a különadóra, az adófizetési kötelezettségre, adó- és járulékkedvezményre, a pénzintézetek működésére stb. eltérő szabályok meghozatala volt szükséges, melyek nélkül a válságkezelés eredményessége nem lett volna biztosítható.
Kat. 47. § (2) Veszélyhelyzetben a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat.	Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási tárgykörben	A Vbö. rendelkezése – az Alaptörvényi kereteken belül – a közigazgatás valamennyi szereplőjére és valamennyi lehetséges intézkedésére kiterjed, rugalmasabbá és operatívabbá téve a beavatkozás lehetőségét. Nem lehet előre kizárólagosan meghatározni, hogy különleges jogrendben a közigazgatás működési területén hol kell majd beavatkozni, a feladatokat hogyan kell megosztani az egyes szervek között, milyen eltérő szabályokat kell hozni a válságkezelés kapcsán.
Kat. 47. § (3) Veszélyhelyzetben a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód a) a bíróság előtt meg nem támadható hatósági döntések körét, b) a hatáskör és illetékesség megállapítását, c) az eljáró közigazgatási hatóság kijelölésének rendjét, d) a megkeresés szabályát, e) az ügyintézési és egyéb határidőt, f) a képviselet rendjét, g) az elővezetés szabályát, h) az eljárás felfüggesztését, i) a jogorvoslat rendjét, j) a végrehajtás szabályait érintően.	Vbö. 80. § (2) bek. d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő szabályozási g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	A koronavírus elleni védekezés tapasztalatai alapján került a szabályozásba a rugalmas megfogalmazás. A Kat. nem határozott meg szabályt pl. a közbeszerzési szabályok tekintetében az eltérésre, amely azonban különleges jogrend esetén valószínűsíthetően szükséges lesz.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	**Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint**	**Megjegyzés**
Kat. 47. § (4) Rendelettel előírható, hogy a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettséget írhat elő. A szerződéskötési kötelezettség hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg.	Vbö. 80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben	
Kat. 48. § (1) A veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából gazdálkodó szervezet működése rendeletben - a (3) bekezdésben meghatározottak szerint - a Magyar Állam felügyelete alá vonható.	Vbö. 80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő szabályozási tárgykörben	A gazdálkodó szervezet állami felügyelet alá vonását a Vbö. 24. § (2) bekezdés a) pontja, a 34. § (1)–(2) bekezdése alapján különleges jogrendben, illetve hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően lehet elrendelni.
Kat. 49. § (1) Veszélyhelyzetben a közúti, vasúti, vízi és légijárművek forgalma a nap meghatározott tartamára, vagy meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható. A légijárművek forgalmának korlátozása vagy megtiltása során a légiközlekedésről szóló törvény és a magyar légtér igénybevételéről szóló jogszabály rendelkezéseire figyelemmel kell eljárni. 49. § (7) Veszélyhelyzetben elrendelhető a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javítókapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása	Vbö. 80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben	
Kat. 49. § (2) Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni. Kat.49. § (3) Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy közterületen rendezvény, nyilvános gyűlés megtartását a rendőrség a védelmi érdekek sérelme esetén megtiltsa.	Vbö. 80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő és e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő szabályozási tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	**Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint**	**Megjegyzés**
Kat. 49. § (4) Veszélyhelyzetben elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (a továbbiakban: kitelepítés), egyben kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Az országon belüli szabad mozgás és tartózkodás szabályozása tekintetében általános felhatalmazási keretek kerültek a Vbö.-be, amely szélesebb védelmi célú intézkedési lehetőséget biztosít.
Kat. 49. § (6) Veszélyhelyzetben elrendelhető: *a)* az ország meghatározott területére történő belépés, az ott-tartózkodás korlátozása, illetve engedélyhez kötése, *b)* hogy az ország meghatározott területére utazni, azon átutazni vagy onnan kiutazni csak engedéllyel szabad, *c)* hogy az ország meghatározott területéről történő kilépés csak a mentesítést követően engedélyezhető.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	
Kat. 49. § (8) Veszélyhelyzetben a védekezési munkák helyszínén megtiltható a szeszes italok fogyasztása, árusítása, tárolása.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra, több jogcím is felívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.
Kat. 50. § (1) A veszélyeztetett területekről a nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük érdekében el lehet rendelni (kiürítés).	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra, több jogcím is felívható a tényleges konkrét intézkedés függvényében.

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	**Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint**	**Megjegyzés**
Kat. 51. § (1) Veszélyhelyzetben elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	A Vbö. 8. §-a a polgári védelmi kötelezettség alapvető szabályait tartalmazza.
Kat. 51. § (2) Veszélyhelyzetben élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele.	80. § (2) bek. e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Általános felhatalmazási keretek kerültek megalkotásra.
Kat. 51. § (3) A veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben - kártalanítás mellett - elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges.	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő tárgykörben	Az ingatlan ideiglenes igénybevételével kapcsolatos szabályok a Vbö. 24. § (1) bekezdésben, és a 29–31. §-ban kerültek meghatározásra, nem rendkívüli intézkedésként jelennek meg, az összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követően lehet elrendelni. Gazdasági és anyagi szolgáltatás (Vbö. 14–18. §) keretében szintén lehet ingatlant használni, így ezen jogintézmények valamelyikének felhívása megfeleltethető a Kat. 51. § (3) bekezdésében foglaltaknak. Valamennyi ezen felül jelentkező korlátozás csak különleges jogrendben lehetséges az előző oszlopban megjelölt jogcímek valamelyikére hivatkozással.
Kat. 51. § (4) Veszélyhelyzetben egyedi határozatban határozhatja meg a) az oktatásért felelős miniszter a köznevelési intézmények működésével, működtetésével, a nevelési év, tanítási év megszervezésével, b) a szakképzésért felelős miniszter a szakképző intézmények működésével, működtetésével, a tanítási év megszervezésével kapcsolatos feladatokat. Az oktatásért felelős miniszter, illetve a szakképzésért felelős miniszter elrendelheti a határozat azonnali végrehajtását. A határozat közlése távközlési eszköz útján is történhet.	80. § (2) bek. c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	**Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint**	**Megjegyzés**
Kat. 51/A. § (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.	80. § (2) bek. g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	A Kat. 2020. június 18-tól megállapított 51/A. § szövege a COVID-19 tapasztalatok miatt került beépítésre a katasztrófavédelmi törvénybe, hogy az emberek életét tömegesen veszélyeztető humánjárvány során a Kormány mozgástere a járványügyi védekezésre kellően széles legyen. A Vbö. szerint új szabályozás generálisan alkalmazhatóvá teszi ezen intézkedéseket.
A Hvt2011. 43. alcíme szerinti a honvédelmi igazgatást érintő eltérő intézkedések	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 44. alcíme szerinti a közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó eltérő intézkedések	80. § (2) bek. c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	

Különleges jogrendi intézkedések a Kat. 2022. október 31-ig hatályos szövege és a Hvt2011. szerint	**Megfeleltetett különleges jogrendi intézkedési lehetőség a Vbö. szerint**	**Megjegyzés**
A Hvt2011. 45. alcíme szerinti az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések	80. § (2) bek. a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő, d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő, e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 46. alcíme szerinti a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések	80. § (2) bek. b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő, f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő tárgykörben	
A Hvt2011. 47. alcíme szerinti a megelőző védelmi helyzet bevezetésével összefüggő rendszabályok és intézkedések	80. § (2) bek. g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörben	Az Alaptörvény kilencedik módosítás hatályba lépését követően a megelőző védelmi helyzet nem szerepel a különleges jogrendi helyzetek felsorolásában, szerepét részben a Vbö. 74. §-a szerinti összehangolt védelmi tevékenység, a 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) 107. §-a szerinti honvédelmi válsághelyzet jogintézménye, részben a hadiállapot, illetve annak kezdeményezési időszaka veszi át.

A fentiek szerinti megközelítésbeli változás – az átfogó témacsoportok alkalmazása az egyes zárt felsorolások helyett – kiküszöbölte azt a vissza-visszatérő kodifikációs kihívást, hogy az egyes váratlanul felbukkanó kihívások kezelésére minden egyes alkalommal *ad hoc* megoldást keresett a jogalkotó, melyre figyelemmel a szabályozás egyre inkább túlságosan kiterjedtté és részletezővé vált, megbomlott a szabályozás szakmai logikai egysége[24]. A Vbö. hatályba lépését követően nem fenyeget többé az a veszély, hogy az intézkedési katalógus ötletszerűvé válik – igaz egyidejűleg a garanciális szempontok érvényesíthetősége némiképp nehézkesebb lesz, hiszen minden egyes intézkedés esetében önálló vizsgálatra van szükség az arányosság és a szükségszerűség vonatkozásában. Ez a körülmény azonban sokkal kevésbé jelent veszélyt a védekezés eredményességére, legvégső soron az ország fennmaradására, mint az esetleges hiányos és zárt szabályozás, így célszerűbb ezt felvállalni annak szem előtt tartásával, hogy a jogorvoslati lehetőséget nem szabad korlátozni, a garanciális elemeknek érvényesíthetőnek kell lenniük.

[24] Példaként hozható az egészségügyről szóló törvény COVID-19 pandémia kapcsán szükségessé vált többszöri pontosítása és a kapcsolódó különleges jogrendi rendeletek

2.2. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – lépcsőzetesség versus teljes eszköztár

Az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépését megelőzően a különleges jogrend kihirdetése esetén az elrendelhető rendkívüli intézkedések kapcsán a jogalkotó egyfajta fokozatosságot határozott meg. Ez azt jelenti, hogy nem minden különleges jogrendi időszakban lehetett valamennyi intézkedést meghozni. Maga a Hvt2011. és a Kat. határozta meg a hat különféle különleges jogrend kapcsán, hogy mely rendelkezések alkalmazhatóak és melyek nem. Ez a fajta lépcsőzetesség a Hvt2011. 64. §-ában[25] és a Kat. 47–-51/A. §-ában került szabályozásra.

Ezzel a gyakorlattal a Vbö. szándékoltan szakít, amikor nem tartalmaz megkötést abban a vonatkozásban, hogy milyen fokozatossággal lehet bevezetni az intézkedéseket.

Az új megközelítést nem csak a józan megfontolás, hanem a pandémia kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják. Az alapvetően egészségügyi válsághelyzetnek induló kihívás kapcsán a veszélyhelyzeti intézkedési lajstrom nem volt elégséges, hiszen éppen olyan kiegészítő és támogató rendelkezések váltak szükségessé, elsődlegesen a nemzetgazdaság működőképességének fenntarthatósága érdekében, amelyet a Kat. vonatkozó szabályai korábban nem tettek lehetővé. Mindezekre figyelemmel már a Vbö. hatályba lépését megelőzően módosítani volt szükséges a Kat.-ot,[26] illetve a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek ezt a megközelítését erősítették, a Vbö. pedig a módosított Kat. vonatkozó rendelkezéseit is hatályon kívül helyezve,[27] általánossá, valamennyi különleges jogrendre alkalmazhatónak állapítja meg az intézkedési lehetőségeket.

A rendkívül gyorsan változó biztonsági fenyegetések vonatkozásában csak valószínűsíthetjük, hogy mely intézkedésekre lehet szükség, de egyértelműen nem lehetséges a fokozatosság előzetes szabályozása, arra minden esetben önálló vizsgálatot kell lefolytatni. Álljon itt példaként egy veszélyhelyzeti szituáció, amely önmagában jellegéből adódóan értelemszerűen nem teszi eleve szükségessé a média vagy az internet szolgáltatók működésének korlátozását, mindemellett nem

---

[25] Hvt. 64. § (2) A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a 65–79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.
(3) A köztársasági elnök szükségállapot idején a 65. § (2) és (3) bekezdésében, a 66. §-ban, a 67. § (2) bekezdésében, a 68–71. §-ban, a 72. § (1)–(4) bekezdésében, a 73–75. §-ban, a 76. § (2) és (5) bekezdésében, a 77. §-ban, a 78. § (2)–(5) bekezdésében és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezetheti be.
(4) A Kormány
a) megelőző védelmi helyzetben és váratlan támadás esetén a 65–66. §-ban, a 67. § (1) bekezdésében, a 68. § (4)–(5) bekezdésében, a 69–70. §-ban, a 72. §-ban, a 76. § (2) bekezdésében, a 78. § (2)–(5) bekezdésében, és a 79. §-ban meghatározott rendkívüli intézkedéseket,
b) a megelőző védelmi helyzet kihirdetését megelőzően, annak kezdeményezését követően, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket,
c) a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az alapvető jogok lényeges tartalmát nem érintve a 69. § (1) bekezdése, a 70. § (4)–(6) bekezdése szerinti, valamint a 79. §-ban meghatározott intézkedéseket a 79. § a), b), e), i) és j) pontjai kivételével,
d) terrorveszélyhelyzetben a c) pontban meghatározottakon túl a 65. § (2) bekezdés a)–e) pontjában, valamint a 70. § (3) bekezdés b) pontjában meghatározott intézkedéseket
vezetheti be.

[26] 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről 353. §

[27] 2022. november 1-jei hatállyal

kizárható olyan helyzet kialakulása,[28] amikor ez mégis szükségessé válik, így ennek jogi lehetőségét biztosítani kell.

Az intézkedések lépcsőzésének kodifikációs szinten meg nem jelenő szigorú felsorolása mindemellett nem jelent azonnali, totális és mindenre kiterjedő, korlátok nélküli intézkedési jogot. A Vbö. alapelvi szinten is rögzíti azt arányosság és a fokozatosság követelményét,[29] melyet a különleges jogrendi fejezetben kifejezetten tételes rendelkezésként is megismétel,[30] kihangsúlyozva itt is a célhoz kötöttség követelményét, amely szerint az intézkedésekre csak a kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából kerülhet sor.

2.3. A különleges jogrendi intézkedések katalógusa – kihirdetés előtt és azt követően alkalmazható intézkedések

A különleges jogrendi intézkedések katalógusa vizsgálatának következő új eleme, hogy míg a korábbi szabályozás kevés kivétellel a különleges jogrend kihirdetésétől kezdődően biztosított lehetőséget rendkívüli intézkedésekre, az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. szabályozása már az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetésének kezdeményezésétől megadja az intézkedés jogát a Kormány számára.

A Vbö.-t megelőző szabályozás a terrorveszélyhelyzet kezdeményezésére és megelőző védelmi helyzet kezdeményezésére vonatkozó időszakban tette lehetővé a rendkívüli intézkedések meghozatalát.[31] A jogalkotó szándéka az volt, hogy késlekedés nélkül lehetővé váljon egyes védekezéssel összefüggő döntések meghozatala, azonban a korábbi időszak ezt a felhatalmazást csak ebben a két nevesített helyzetben hozta meg, nem feltételezte, hogy a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezése időszakában hasonlóra lenne szükség.

A Vbö. a *periculum in mora*[32] elvet valamennyi különleges jogrenddel összefüggésben generálissá tette. Minderre abból a megfontolásból van szükség, hogy nem praktikus egy olyan jogi rezsim fenntartása, amely a védekezés megkezdését egy más szervezettől származó közjogi aktustól teszi függővé egy olyan helyzetben, amikor az idő múlásának kifejezetten meghatározó jelentősége van a védekezés eredményességére. A Kormány ezt a „megelőlegezett hatáskörét" – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából és kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.[33]

---

[28] Ha egy nukleáris katasztrófa esetén a közösségi médiában olyanfajta demagóg és veszélyes tartalmak jelennének meg, amelyek közvetlenül is akadályozzák a védekezést vagy pánikot keltenek, hiába van büntetőjogi eszköz az ilyen cselekmények visszaszorítására, az azonnali védekezési intézkedések eredményességét ez nem képes önmagában biztosítani. Ilyen esetekben kötelezhető lehet a szolgáltató meghatározott hivatalos tartalmak közlésére vagy egyes felhasználók működésének blokkolására, amennyiben a védekezés eredményessége más eszközzel nem biztosítható.
[29] Vbö. 4. §
[30] Vbö. 80. § (3) bekezdés
[31] Lásd Hvt2011. 64. § (4) bekezdés b) és c) pontjainak rendelkezéseit.
[32] A késedelem veszélyes.
[33] Vbö. 80. § (4) bekezdés

Ez a jogi-szakmai megközelítés nem példa nélküli a korábbi hazai alkotmányos szabályozásban sem. Már az Alkotmány 19/E. § szerinti helyzetben[34] is lehetőség volt bizonyos intézkedések megtételére a rendelkezésre álló idő rövidségére figyelemmel. Ezt a szabályt vette át az Alaptörvény a váratlan támadás tényállásának[35] megalkotásával. Ezekben az esetekben bár szükség van kormányzati szintű döntésre, de az pusztán csak a váratlan támadás fennállásának megállapítására vonatkozik, maga a rendkívüli intézkedés már jó előre rögzített és jóváhagyott fegyveres védelmi tervben kapott helyt, amelyet azonban nem a Kormány, hanem a köztársasági elnök hagyott jóvá. Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően a váratlan támadás tényállása már nem igényel alkotmányos szintű szabályozást, az a Hvt.-ben kapott helyet,[36] de a működés logikája lényegében ugyanez marad azzal az eltéréssel, hogy a módosított Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel már nem a köztársasági elnök a fegyveres védelmi terv jóváhagyója, hanem a miniszterelnök.[37]

A különleges jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően, de a kihirdetést megelőzően hozott intézkedések kapcsán fontos szempont annak kiemelése is, hogy amennyiben a kihirdetésről az Országgyűlés nem határoz, azok legfeljebb 60 napig maradhatnak hatályban.[38] Amennyiben azonban az Országgyűlés olyan döntést hoz, hogy a különleges jogrend kihirdetése nem szükséges, az addig meghozott intézkedések joghatásait vizsgálni szükséges, és törvényben kell rendelkezni azok következményeiről, illetve a normál működés helyre állításáról[39].

Ez utóbbi rendelkezés rendkívüli jelentőségű, hiszen a különleges jogrend időszakában olyan, a béke működéstől teljesen idegen intézkedések kerülhetnek be a napi működés rutinjába, amelyek szakmai és jogi következményei nem szűnnek meg egy csapásra a különleges jogrend megszűntével, így ezen folyamatok további sorsát rendezni kell.[40]

---

[34] Alkotmány 19/E. § (1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készültségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint - a támadással arányos és erre felkészített erőkkel - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

[35] Alaptörvény 52. cikk (1) A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készültségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. (Az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt hatályos szöveg)

[36] 2021. évi CXL. törvény 108. § (1) A Kormány váratlan támadás esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – az ország fegyveres védelmi terve szerint – a szükségállapot vagy a hadiállapot kihirdetésének kezdeményezését megelőzően is a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.

[37] 2021. évi CXL. törvény 10. § (2) Az ország fegyveres védelmi tervét a honvédelemért felelős miniszter felterjesztése alapján a miniszterelnök hagyja jóvá.

[38] Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés

[39] Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés

[40] Ezt szolgálják az ún. „kivezető törvények". Példaként álljon itt ismét a COVID-19 kapcsán kihirdetett veszélyhelyzet, amikor az egyes ügyfélszolgálati és hatósági tevékenységek a járvány hatásai miatt korlátozásra kerültek, amelynek eredményeként számos hatósági engedély került meghosszabbításra a törvényes határidőn túlra. A veszélyhelyzet megszüntetésével ezek a tevékenységek azonnali hatállyal jogalap nélkül maradtak volna, ha nem születik erre külön szabályozás.

3. A különleges jogrendi felkészülés speciális rendelkezései

A fentiek szerint tárgyalt esetkörök kifejezetten a már kihirdetett különleges jogrendhez, vagy annak Kormány általi kezdeményezéséhez kapcsolódnak. A Vbö. mindezeken túl a védekezés eredményessége érdekében lehetőséget biztosít a Kormány részére, hogy már a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésére, illetve a veszélyhelyzet kihirdetésére irányuló kormányülés megkezdése előtt elrendelhesse a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági igazgatás, a jogszabályban különleges jogrendi feladatok ellátására kijelölt kormányzati igazgatási szervek fokozott készenlétét, illetve intézkedhet az ehhez szükséges mértékben a rendkívüli munkavégzés azonnali elrendelésére. Ez a szabály az eleve rugalmas alapszabályozást, ha lehet, még operatívabbá teszi, és biztosítja az érintett szervezeti és személyi kör közvetlen felkészülését is. Természetesen, a megfelelő kiterjesztő logika alkalmazásának szükségességére figyelemmel, ez sem jelent parttalanságot, valamiféle eseménynek be kell következnie, vagy valamiféle fenyegetésnek beazonosíthatónak kell lennie ebben az időszakban is, ezeket a szerveket érintő rendkívüli szabály sem lehet a mindennapok működés-szabályozásának eszköze – arra rendelkezésre állnak a normál időszaki általános szabályozók.

4. Összegzés

Az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében a különleges jogrendi szabályozás nem csupán formailag újult meg, hanem logikájában, rugalmasságában és a beavatkozás mélységében is lényegesen eltérő megközelítést alkalmaz. Az elmúlt időszak történései rendre igazolták, hogy a gyorsan változó világunkban a különleges jogrendi szabályrendszerek csak akkor alkalmazhatóak megfelelő hatéknysággal, ha a jogi és szakmai konstrukció megfelel a kihívásoknak, legalaább annyira gyors és változatos beavatkozást tesz lehetővé, mint amilyen gyorsan és változatosan a kihívások jelentkeznek, változnak. A különleges jogrendi intézkedéskatalógus mindemellett nem alkamazható parttalanul, a szükségesség és arányosság tesztjét minden esetben el kell végezni és amennyiben más, kevésbé „drasztikus" eszközzel is lehetséges a helyzet kezelése, azt kell alkalmazni.

Irodalom és forrásjegyzék

DE NEGRI Laura: Németország, a többszintű válságkezelés iskolapéldája; in. NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 414-432. o., különösen 430-432. o; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu)

HOFFMAN István-KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/2., különösen 16-26. o.Hoffman-Kadar_AkulonlegesjogrendesavalsagkezeleskozigazgatasijogikihivasaiI.2021_2.pdf (mtak.hu)

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

KÁDÁR Pál: A kivételes hatalomtól a különleges jogrend idején bevezethető intézkedésekig. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 2014/1. 6.o. http://epa.oszk.hu/02500/02511/00002/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2014_01_005-046.pdf

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; in Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok, 2022/8.; 7-9.oldal https://hhk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatomuhelyek/vedelmi-biztonsagi-szabalyozasi-es-kormanyzastani-kutatomuhely/muhelytanulmanyok/2022

NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; MFI-TK04-Kulonleges_jogrend_00_web1.pdf (mtak.hu)

SZENES Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elmélete; in: FINSZTER Géza - SABJANICS István (szerk): Biztonsági kihívások a 21. században; 69-104. o. ; https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/3.%20Szenes%20k%C3%B6nyv,%20k%C3%B6nyvr%C3%A9szlet.pdf

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái; MTA Law Working Papers 2020/9. https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai

TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in. NAGY Zoltán-HORVÁTH Attila (szerk.) - A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, Mádl Ferenc Intézet, Budapest 2021; 26-36.o; MFI-TK04-Kulonleges-jogrend-00_web.pdf (gov.hu)

Magyarország Alaptörvénye

Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása

Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről

2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről

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

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

XVI.
Kitekintés – a nemzeti ellenálló képesség, a NATO és az Európai Unió viszonylatában

1. Bevezetés

Európa történelme nagyrészt az egymás ellen harcoló, majd a világ nagy részét meghódító fejedelmek, királyok és császárok története. Nincs a világon olyan hely, ahol a háborúk nagyobb számban dúltak volna, mint Európában. Az első és a második világháború pedig olyan borzalmas emlékei társadalmainknak, amelyek igen jelentős erőfeszítésekre sarkalták a kontinenst, hogy a nemzetek közötti vetélkedésnek a háborútól eltérő, szabályozott formáit alakítsák ki. Az Európai Unió országainak kapcsolatait a jog szabályozza és az egyeztetések rendszerén keresztül garantálják biztonságukat, így nem jelentenek veszélyt egymásra.

A külső fegyveres fenyegetés elleni védelmüket alapvetően a NATO garantálja, amelynek meghatározó katonai erejét az Amerikai Egyesült Államok biztosítja. Az elmúlt évtizedben azonban több olyan, a biztonságot alapvetően érintő felismerésre kellett jutni a NATO szövetségeseknek és az EU-nak, ami a védelem erősítését tette/teszi sürgetővé.

A hidegháború utáni öröm alapvető törvényszerűségek ismeretét szorította háttérbe, így ismételten rá kellett ébredni az erőegyensúlyra való törekvés törvényszerűségének (balance of power) jelentőségére. Ezen túlmenően pedig arra is, hogy az Egyesült Államok prioritása egyre inkább Ázsia, mivel a világ fejlődésének jövője inkább ott dől el, mintsem Európában. Ez nem jelenti azt, hogy ne számíthatna Európa a NATO-ra és így az amerikai jelenlétre – amint ezt az orosz–ukrán háború is mutatja –, de mára kétségtelenné vált, hogy átfogó, biztonsági és védelmi fejlesztésekre van szükség. Ezt számtalan fejlemény indokolja: kiemelkedően az, hogy a szövetségesek és az európai országok döntő többsége jelentősen leépítette védelmi erejét a hidegháború után, mert mintegy két évtizedig a határaiktól távol eső válságkezelésre koncentráltak; végső soron pedig az, hogy az államok közötti háború, a hibrid hadviselés formájában visszatért Európába. A háború egyszerre államok közötti totális háború (orosz–ukrán háború), katonai és nem katonai (pl. gazdasági, energetikai, informatikai, diplomáciai), valamint rejtett és nyílt eszközöket ötvöznek benne (dezinformáció, álhírterjesztés, irreguláris és terrorista csoportok alkalmazása).

A hibrid hadviselés kiterjedésével elmosódnak a háború és a béke közötti határok, így a társadalmak, államok fegyveres konfliktusok nélkül is destabilizálhatóak. Ennek következtében a NATO szövetségeseknek és az Európai Unió tagállamainak egyre jelentősebb erőfeszítéseket kell tenniük politikai, államigazgatási, gazdasági és társadalmi ellenálló képességük (rezilienciájuk) fejlesztése érdekében. E fejlesztések pedig jogi és szabályozási, strukturális, működési mechanizmusbeli, valamint kulturális dimenziókat feltételeznek – végső soron a szövetségesek és Európa vezető szerepének megőrzése érdekben. E folyamat meghatározó lépése volt Magyarországon a 2021. évi XCIII. törvény mint az első olyan jogszabály, amely törvényi szinten foglalkozik a biztonsági és védelmi kérdések összehangolásával, ami alapfeltétele a hatékony ellenálló képességnek, rezilienciának.

Napjainkra a NATO védelmi és elrettentő politikájának szerves részét képezi az ellenálló képesség (reziliencia) fokozása, hogy az ellenfelet eltérítse támadó szándékától, meggyőzve arról, hogy nem képes célját elérni. Jelen írás célja, hogy kötetünk azt is röviden bemutassa, miként vált a reziliencia egyfajta hívószóvá, és hozzájáruljon a kapcsolódó hazai törekvések jobb megértéséhez.

Mindemellett rámutasson arra, hogy a reziliencia meghatározóan nemzeti felelősségi körbe tartozik, de a hatékony nemzeti ellenálló képesség kizárólag a NATO és az EU keretei között valósítható meg. A nyugati világ rezilienciája szempontjából pedig kiemelkedő jelentőségű a szövetséges nemzetek kohéziója, a NATO elrettentő ereje, alapfeladatainak ellátása, valamint az EU-val történő együttműködése.

2. A reziliencia kulcsfogalommá válása

A reziliencia általános értelemben, valamilyen sokkhatás, trauma, katasztrófa utáni helyreállítási képességet jelöl, de szakterületenként eltérő értelmezéssel és technológiai, eljárásrendi tartalommal bír. Különböző szakterületeken más és más korszakban kapott kiemelt figyelmet e fogalom. Így például a pszichológia és az ökológia már az 1970-es években jelentős figyelmet szentelt a rezilienciára – az előbbi a gyermekek alkalmazkodóképességére fókuszálva, az utóbbi pedig a természetes rendszerek fennmaradását helyezve a középpontba. A társadalomtudományi, humán-ökológiai területen inkább a 1980-as évekre lett hangsúlyos e fogalom, a közösségi ellenálló képesség előmozdítására irányuló erőfeszítések, a környezeti és személyes tényezők között zajló dinamikus kölcsönös tranzakciók megértését elemezve. A reziliencia egyre nagyobb figyelmet kapott az 1990-es években, mivel a társadalmi diszharmónia növekedése tendenciává vált – leginkább a hidegháború vége, a környezeti stressz súlyosbodása és az urbanizáció miatt. Ennek természetesen hatása volt a gyenge vagy nem működő államokat érintő nemzetközi fejlesztésekre is, mint arra az ENSZ Rio de Janeiró-i jelentése is rámutat. A fejlett, nyugati világra vonatkoztatva azonban leginkább a 2000-es évek hoztak igazi fordulatot.

Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001. szeptember 11-i terrortámadás után a kritikus infrastruktúra és a terrorizmus elleni védelem, majd 2005-ben a súlyos károkat okozó Katrina hurrikánt követően a klímaváltozás és helyi társadalom által elindított változtatások során került a figyelem középpontjába a reziliencia. Az Európai Unió is kiemelt figyelmet kezdett fordítani a kritikus infrastruktúra védelmére és annak rezilienciájára az amerikai, de különösen a madridi (2004) és a londoni (2005) terrortámadásokat követően. Néhány évvel később a pénzügyi, majd gazdasági válság (2008) az érintett szektorokkal kapcsolatosan váltott ki hasonló hatást. Az egyes ágazatok (pl. turizmus, pénzügy, logisztika) reziliens működésének kérdései felől egyre inkább a társadalmi alrendszerek (pl. gazdasági, politikai), majd teljes társadalmak rezilienciája felé fordult a figyelem.

Különösen érdekes volt ebből a szempontból az arab tavaszként (2010–2012) ismert folyamat, amely során a társadalmi elégedetlenség vezetett olyan sokkhatáshoz, ami az állami intézményeket és a politikai berendezkedést is megrengette. Az egyes államok rezilienciája azonban jelentős eltéréseket mutatott. A kapcsolódó kutatások rámutattak, hogy a sokkhatásoknak lehet külső vagy belső oka, valamint egy hibrid támadás részeként lehetnek mesterségesen előidézettek is, melyek a stabilitáshoz szükséges egy vagy több elem romlásához, végül pedig összeomlásához vezethetnek. Ezen elemek bármelyikének gyengesége egy másik elem eróziójához, későbbi kudarcához és a politikai rendezés összeomlásához vezethet.

A védelem és az elrettentés újragondolása tekintetében, NATO és az Európai Unió számára a Krím-félsziget orosz bekebelezése (2014) vált meghatározóvá. Gyakorlatilag az első olyan esemény volt, amikor nem klasszikus háború útján, de katonai erőt felhasználva, a civil lakosságot és a helyi hatóságokat is elbizonytalanítva, a nemzetközi jogszabályokat kijátszva megváltoztatták egy európai

ország határait. A hibrid hadviselés gyakorlatban való, akkor sikeresnek látszó kivitelezése jelentette egy új korszak kezdetét. Ugyanabban az évben, a kelet-ukrajnai orosz szeparatizmus támogatása (politikai, katonai, gazdasági, kommunikációs eszközökkel), majd a terület befagyott konfliktusként való tartósítása pedig ezt megerősítette. Oroszország Ukrajnával szembeni fellépése a NATO és az Európai Unió szorosabb együttműködését és e szervezetek védelemmel kapcsolatos elképzeléseinek alapvető változását indította el. Ez egyértelműen megfogalmazást nyert 2014-ben a NATO wales-i csúcstalálkozóján.

A csúcstalálkozó zárónyilatkozata kiemeli, hogy az Ukrajna elleni orosz agresszió megváltoztatta a NATO európai biztonsággal kapcsolatos szemléletét. A NATO soron következő külügyminiszteri értekezletén (2015), amelyen az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is részt vett, a hibrid hadviseléssel szembeni védelem stratégiáját és az EU-val és a partnerekkel történő szorosabb együttműködést határozták meg. Az együttműködés jövőbeli fejlesztését illetően pedig a reziliencia úgy jelenik meg, mint a NATO, az EU és partnereik komplementer tevékenységét igénylő fejlesztési terület.

A reziliencia fogalmának „diadala" 2016-ban teljesedett ki mind az EU, mind a NATO narratíváiban. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó Globális Stratégiája hangsúlyozta az államok és a társadalmak rezilienciáját Európán belül és a szomszédos régióban, valamint azt, hogy a kizárólag civil (polgári) eszközök fejlesztése és alkalmazása egyre kevésbé felel meg a változó világ valóságának. A NATO állam- és kormányfői részvételével zajlott Észak-atlanti Tanács varsói ülésének zárónyilatkozatában ugyancsak kulcsfogalomként jelent meg a reziliencia.

Az európai ellenálló képesség megerősítésének kezdeti lépései közben, a COVID-19 pandémia jelentett egy olyan sokkot a világnak, ami a reziliencia jelentőségének újabb dimenzióit tette egyértelművé. A pandémia számos már elkezdődött nemzetközi folyamatot felgyorsított. Ilyen mindenekelőtt a globális gazdasági, stratégiai átrendeződés; a politikai rendszerek közötti versengés; a demokratikus szabadságjogok korlátozása; és a technológiai fejlődés. A pandémia egyértelművé tette, hogy a határokat nem tisztelő, ún. transznacionális fenyegetések és a nagyhatalmi vetélkedés időszakát éljük, valamint, hogy e két jelenség felerősíti egymást.

A COVID-19 vírus terjedésének kezelése a folyamat kezdetétől egyértelműen nemzetközi együttműködést igényelt volna, de a stratégiai vetélkedés kontextusában unilaterális reakciókat eredményezett, mindenekelőtt Kína és az Egyesült Államok részéről. A kínai vezetés a központi hatalom megtartására és nemzetközi helyzetének megerősítésére összpontosított a váratlanul adódott helyzetben. Az amerikai vezetés pedig a Kínával való versenyre fókuszált a nemzetközi, akár a szövetségesi együttműködés kárára is. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete éppen a nemzetközi együttműködésre való legnagyobb szükség idején lett az amerikai–kínai vetélkedés terepe.

A pandémia kitörésekor gyorsan megváltozott nemzetközi környezet a NATO szövetséges államok működését is jelentősen megterhelte. A szövetséges államoknak az egészségügyi sokkhatásra adott reakciója elsőként nemzeti szinten jelentkezett, majd a nemzetközi együttműködés kétségtelen szükségessége folyamatos és egyre összetettebb egyeztetéseket, koordinációt eredményezett. A pandémia kezelésének nemzeti erőfeszítései minden esetben a biztonsági és védelmi szervezetek – így szinte azonnal a haderők – gyors alkalmazását is jelentette. Az összetett nemzetközi és nemzeti civil-katonai koordináció a reziliencia, az ellenálló képesség jelentőségének felismerésén nagyot

lendített előre. A pandémia kezelése során egyre világosabbá vált, hogy a nemzetközi rend, a biztonság, a védelem alapvetően új jellemzőkkel bír. Az új helyzet pedig a NATO szövetségesektől és az Európai Uniótól mind stratégiai, mind műveleti szinten jelentős és gyors alkalmazkodást várt el.

A pandémia rámutatott, hogy a világ a globalizáció révén jelentősen átalakult:

- az országok, vállalatok sokkal inkább függenek egymástól, így sok tekintetben sérülékenyebbek (pl. ellátási láncok);
- a technológiai fejlődés teljesen új dimenziókat nyitott meg a politika, a közigazgatás, a közszolgáltatások, a gazdaság és a hadviselés területén is (pl. mesterséges intelligencia);
- a hidegháború előtti ellenálló képességtől teljesen eltérőt kell napjainkban fejleszteni a határokon átívelő kockázatok, a kölcsönös függőség és az országon belüli rendszerek decentralizáltsága okán (pl. magánszektor szerepe).

A pandémia kitörése óta eltelt időszakban a rezilienciáról számtalan összefüggésben olvashattunk, hallhattunk a NATO-hoz kapcsolódóan. Amiben elvi konszenzus van az az, hogy a reziliencia multiszektoriális (politikai, gazdasági, védelmi stb.) és több fogalom is kapcsolódik hozzá, amelyek bizonyos mértékig a részét képezik. Ilyen mindenekelőtt az ellenállás (resistance), a helyreállítás (recovery), az alkalmazkodás (adaptation) és az átalakulás (transformation).

3. NATO, Európai Unió, ellenálló képesség

A NATO 2016-os varsói csúcstalálkozójának zárónyilatkozata rögzíti: „*A reziliencia a hiteles elrettentés és védelem, valamint a szövetség alapvető feladatai hatékony ellátásának nélkülözhetetlen alapja*." Ugyancsak kitér arra, hogy itt három kulcsfontosságú feladatkörről van szó: a kormányzás folytonosságának, a lakosság alapvető szolgáltatásainak, valamint a nemzeti és a NATO katonai erők folyamatos polgári támogatásának biztosításáról. Az ellenálló képesség tehát széleskörű, átfogó tevékenységet igényel, amelyben érintett a kormányzat (minisztériumok), a haderő, a gazdaság (állami és piaci szereplők), az állampolgárok, a civil társadalom és a nemzetközi szervezetek.

Jól érzékelhető, hogy a hazai jogi, szabályozási és szervezési folyamatok ezzel a komplexitással és nemzetközi gondolkodással összhangban vannak. Közös, nemzeti és nemzetközi szinten koordinált tevékenységre, helyzetértékelésre, képzésre, valamint gyakorlásra van szükség. A koordinált összkormányzati tevékenység nélkülözhetetlen, hiszen a fenyegetések, kihívások igen eltérőek és nincs egyetlen minisztérium, amely azt kezelni tudná. A társadalom védelmi szolidaritása egyrészt a fizikai védelemben való részvétel különböző formáit érinti, másrészt azonban képzést – egyben a tudatosság fejlesztését – feltételezi, hiszen az új technológiák korábban nem ismert hatékonysággal informálják félre az országok lakosságát. A gazdaság és így a magánszektor szereplői pedig a kritikus infrastruktúra és az alapvető szolgáltatások biztosítása tekintetében is meghatározóak. Ez utóbbi, azért is figyelmet érdemel, mert az elmúlt évtizedek kiszervezési (outsourcing) tendenciái a haderők működését nagymértékben a piac és civil szereplőktől tették függővé.

A védelem szempontjából kulcsfontosságú polgári erőforrások, létfontosságú infrastruktúrák sok területen a magánszektor tulajdonában, üzemeltetésében vannak. Például:

- a jelentős katonai műveletekhez szükséges katonai szállítás mintegy 90%-át a kereskedelmi szektorból bérelt vagy rekvirált polgári eszközök biztosítják;
- a védelmi célokra használt műholdas kommunikáció több mint 70%-át a kereskedelmi szektor biztosítja;
- a transzatlanti internetforgalom mintegy 90%-át – beleértve a katonai kommunikációt is – a polgári infrastruktúra által fenntartott tenger alatti optikai kábelhálózatokon bonyolítják;
- a NATO-műveletekhez nyújtott befogadó nemzeti támogatás átlagosan mintegy 75%--át a helyi kereskedelmi infrastruktúrából és szolgáltatásokból szerzik be.

A varsói csúcstalálkozó meghatározó volt a NATO és az Európai Unió megújuló együttműködése szempontjából is. Az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság elnöke és a NATO főtitkára közös nyilatkozatot írt alá, amely egy új típusú kapcsolat alapjait teremtette meg:

„*A közös kihívások fényében, amelyekkel most szembesülünk, fokoznunk kell erőfeszítéseinket: az együttműködés új módjaira és új szintű ambíciókra van szükségünk; mert biztonságunk összekapcsolódik; mert együttesen az eszközök széles körét tudjuk mozgósítani az előttünk álló kihívásokra való reagáláshoz; és mert az erőforrásokat a lehető leghatékonyabban kell felhasználnunk. A NATO és az Európai Unió kölcsönösen erősítik egymást. Együtt jobban tudják biztosítani a biztonságot Európában és azon túl is.*"

A NATO–Európai Unió stratégiai partnerségnek hét együttműködési területét határozta meg a dokumentum, köztük az ellenálló képességet. Ezt követően 2018-ban aláírták a második közös nyilatkozatot, amely gyors előrelépésre szólított fel négy kulcsfontosságú területen:

- a katonai mobilitás;
- a terrorizmus elleni küzdelem;
- a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fegyverekkel szembeni ellenálló képesség;
- a nők, a béke és a biztonság.

A NATO és az Európai Unió tagállamai jóváhagyták az együttműködési folyamatot és ezzel párhuzamosan nem kevesebb, mint 74 cselekvési pontot határoztak meg, amelyek előrehaladásának eredményeiről rendszeres jelentést készítenek. A két intézmény tehát jelentős előrelépést tett a hatékonyabb együttműködés, és így az ellenálló képesség fejlesztése érdekében. Rendszeres politikai párbeszéd folyik köztük, az együttműködés területei meghatározásra kerültek, valamint a műveleti együttműködés területén is jelentős fejlődést értek el (pl. hibrid fenyegetés, kibernetikai biztonság és védelem, katonai mobilitás).

A NATO történelmében ugyancsak új időszak kezdődött a Krím-félsziget orosz bekebelezése és a kelet-ukrajnai régiók destabilizálása eredményeként. A NATO keleti szárnya katonailag megerősítésre került, és a szövetség katonai vezetői a hidegháború óta először döntöttek a NATO Katonai Stratégiájáról (NATO Military Strategy), 2019-ben. Az új szemléletben fogant stratégia meghatározta a szövetség katonai-stratégiai célkitűzéseit és a végrehajtásukhoz szükséges módokat és eszközöket. A stratégia végrehajtást illetően megkezdődött: az Elrettentés és a Védelem Katonai Koncepciójának kidolgozása (Concept for Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area), ami 2020-ban került elfogadásra; valamint a katonai eszközök fejlesztése jövőképének, a NATO Hadviselés Alapkoncepciója kidolgozása (NATO Warfighting Capstone Concept), ami 2021-re készült el. Ez utóbbiban a háború változó jellegével kapcsolatos öt fejlesztési irány egyikeként a rezilienciát jelölték meg. Kiemelten felhívta a figyelmet a polgári és a katonai együttműködésre,

különös tekintettel az ellátási útvonalak, a kommunikáció és a társadalmak gondolkodásának befolyásolása területein.

Ennek megfelelően a NATO szövetségesek kötelessége, hogy olyan rendszereket építsenek ki, amelyek felfogják a zavaró behatásokat, képesek a változó környezethez igazodni (adaptálódni), miközben megtartják lényegi funkcióikat, szerkezetüket, identitásukat és kontrollmechanizmusaikat. A reziliencia olyan fontos kérdéssé vált, hogy sokszor a NATO fő feladatai, a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság melletti feladatként említették a 2022-es NATO csúcstalálkozót megelőző években.

Stratégiai és politikai szinten a NATO jövőjével kapcsolatosan azonban hosszú ideig komoly viták voltak. Ez mindenki számára világossá vált az amerikai egyesült államokbeli elnökválasztásokhoz kapcsolódóan, hiszen a korábbi elnök (Donald Trump) NATO-szkepticizmusának adott hangot, míg a 2020-ban megválasztott új elnök (Joe Biden) a transzatlanti kapcsolatok erősítését határozta meg célként. Ezzel párhuzamosan a francia elnök (Emmanuel Macron) az európai stratégiai autonómia megteremtésére szólított fel. A NATO új Stratégiai Koncepciójának előkészítését szolgáló jelentés, a „NATO 2030: United for a New Era", pedig nagyszámú ajánlást fogalmazott meg és a reziliencia szinte minden létező kontextusban előfordul benne. Ugyanakkor a NATO politikai adaptáció alapkérdéseinek megválaszolása nélkül aligha történhetett lényegi előrelépés ezek tekintetében.

A NATO brüsszeli csúcstalálkozóján (2021) az állam- és kormányfők elfogadták a NATO fejlesztésére vonatkozó döntéseket (NATO 2030), ennek keretében a reziliencia katonai és politikai értelemben is további értelmezést nyert. A döntések egyértelművé tették, hogy az ellenálló képesség:

- nemzeti és kollektív felelősség is egyben;
- alapfeltétele az elrettentésnek;
- átfogó keretet biztosít a NATO három alapvető feladatához.

Éppen ezért a NATO arra törekszik, hogy integráltabb és jobban összehangolt megközelítést alkalmazzon a sebezhetőség csökkentése és annak biztosítása érdekében, hogy haderők békében, válságban és konfliktusban is hatékonyan tudjanak működni. Ennek fontos feltétele a fenyegetésekkel kapcsolatos gyors előrejelzés, a harckészültség fokozása és a döntéshozatali rendszer átalakítása.

A kötetünkben külön is tárgyalt NATO szerinti reziliencia hét alapkövetelményhez (baseline requirements) kapcsolódó nemzeti célok az ellenálló képesség operacionalizálását jelentik, vagyis meghatározzák, miként lesz mérhető a feladatok hatékony végrehajtása. A nemzeti célok és feladatok meghatározása és végrehajtása egyértelműen összkormányzati eljárásokat és működést feltételez. Ennek keretében (a szövetséges állam- és kormányfők állásfoglalása szerint) a NATO arra számít, hogy a nemzetek az ellenálló képességgel kapcsolatos célkitűzések meghatározására, értékelésére, felülvizsgálatára és nyomon követésére terveket dolgoznak ki, amelyek adott országok esetében az Európai Uniós normákkal is összhangban vannak. Ez praktikusan azt jelenti, hogy az Európai Unió szabályozási mechanizmusai a NATO reziliencia célok megvalósítását támogatják.

A fentieken túl, az ellenálló képesség fokozásának nyomon követését egy új, négyéves tervezési és felülvizsgálati ciklus (Planning and Review Cycle) támogatja. Ezzel egy olyan eljárásrend /intézmény kerül felállításra, ami a NATO Védelmi Tervezési Rendszer (NATO Defence Planning Process) kapcsolódóan és ahhoz hasonlóan keretet biztosít az összehangoltsághoz és az elszámoltathatósághoz. (1. táblázat)

- **Fázisai:** követelmények meghatározása; célok kitűzése és tervek kidolgozása; nemzeti és NATO értékelések.
- **Követelménymeghatározás eszközei:** NATO hét alapkövetelmény; NATO ellenálló képességi célok; nemzeti ellenálló képesség célok.
- **Értékelés eszközei:** NATO Védelmi Tervezés Kérdőívére adott nemzeti válaszok; NATO ellenálló képességének értékelése; regionális polgárivédelmi értékelés; nemzeti önértékelés.

1. táblázat A NATO védelmi tervezési ciklus egyes elemei

Az ellenálló képesség fokozása mindenképpen igényli a nemzetközi szintű koordinációt, a jelenleginél magasabb szintű integráltságot, hiszen a biztonsági, védelmi kockázatok, fenyegetések csakúgy, mint az egyes sérülékeny rendszerek, jellemzően nem államhatárokhoz kötöttek. A NATO katonai műveletei pedig ugyancsak nemzetközi mozgást, cselekvőképességet feltételeznek. E folyamat kulcsállomásának tekinthető, hogy a NATO 2022-es csúcstalálkozóját közvetlenül megelőzően felállították a NATO Reziliencia Bizottságát.

4. A NATO új Stratégiai Koncepciója és a reziliencia kérdése

Hosszú előkésztő munka után, harminc szövetséges ország elfogadta a NATO új Stratégiai Koncepcióját Madridban, 2022. június 29-én. A Stratégiai Koncepció határozza meg a szövetség előtt álló biztonsági kihívásokat, valamint felvázolja a politikai és katonai feladatokat. A jelenlegi koncepció a hidegháború utáni negyedik, de az első olyan, amely kijelenti, hogy az euroatlanti térségben nincs béke és hogy a NATO globális és egymáshoz kapcsolódó több fenyegetéssel néz szembe. Összességében tehát azt rögzíti, hogy romlik a biztonsági környezet.

Két fenyegetést nevesít ténylegesen a dokumentum: Oroszországot és a terrorizmust. Oroszországot illetően kiemeli, hogy a szövetséges államok szuverenitása és területi egysége elleni orosz támadás nem zárható ki. Valamint egyértelművé teszi, hogy a NATO Oroszország felé kialakított párbeszéd és védelem („dual track approach") politikája az Ukrajna elleni 2022 februári támadást követően nem preferált. A terrorista csoportok vonatkozásában rögzíti, hogy azok kibővítették hálózataikat, képességeiket megerősítették, és új technológiákba fektettek be, hogy növeljék hatékonyságukat. Jóllehet a terrorizmus megnevezésre került, de mégsem tárgyalja alaposabban a dokumentum, ami vélhetően a szövetségesek (pl. Törökország, Spanyolország) eltérő álláspontjának köszönhető.

A NATO 2010-es stratégiai koncepciójában meghatározott három fő feladata a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság. A hidegháború idején az első feladat dominált, majd a 1990-es években a szövetség határain kívüli válságok jelentette kockázatok kezelése – leginkább a Balkán, a Közel-Kelet és Észak-Afrika – volt a figyelem középpontjában. A kooperatív biztonság,

a partnerség nem szükségszerűen és nem elsősorban a katonai megerősítésre összpontosított, hanem hogy csökkentse az instabilitást.

Az új Stratégiai Koncepcióban mind a három feladat folytatása továbbra is szükségesnek látszik, de jelentős hangsúlyeltolódások vannak. Egyrészt a megnevezések valamelyest változtak, így ma a NATO fő feladatai: az elrettentés és a védelem, a válságmegelőzés és -kezelés; valamint a változatlanul maradt kooperatív biztonság. Ugyanakkor komoly változásként kezelhető, hogy minden feladat az elrettentés és a védelem feladatának rendelődik alá, vagyis a korábbi válságkezelés-központúság immár a múlté. A NATO, amely a hidegháború után jelentősen átalakult és válságkezelő képességeit erősítette a biztonsági környezet változása során, immár jelentős mértékben visszatér a létrehozásakor meghatározott fő feladathoz.

Jelentős lépés történt az elrettentés és a védelem előtérbe helyezése tekintetében, de a megközelítés alapvetően más, mint a hidegháború idején volt. A Stratégiai Koncepció egyrészt új módon közelíti meg a fogalmat, amikor globális figyelmet és 360 fokos megközelítésmódot említ, illetve amikor „minden potenciális ellenfél", „minden agressziós lehetőségét" rögzíti és részletezi a szövetségesek védelmének főbb szempontjait.

Ugyancsak új szempontot tükröz a kereskedelmi hajózási útvonalak biztosítására való kitétel, ami már a legutóbbi évek ellátási láncokra, az euroatlanti régión túli területekre, és általában a második világháború után kialakult nemzetközi intézményrendszer és szabályok szerinti működés megőrzésére is utal. Vagyis a dokumentum Oroszországot és a terrorizmust megnevezi, de ennél jóval szélesebben értelmezi a NATO feladatkörét és egyértelműen említi Kínát a szövegben mint agresszív versenytársat. A fenyegetések, kockázatok természete nehézzé, ha nem lehetetlenné tette a szűkebb értelmezést.

Szempontunkból különösen figyelemre méltó a Stratégiai Koncepció 26. pontja, amely a védelem és az elrettentés fejezetébe emeli a Washingtoni Szerződés 3. paragrafusából levezetve a rezilienciát és hangsúlyozza:

> „*Robosztusabb, integráltabb és koherensebb megközelítést fogunk követni a biztonságunkat fenyegető katonai és nem-katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szembeni nemzeti és szövetségi szintű ellenálló képesség kiépítésére, ami nemzeti felelősség és az Észak-atlanti Szerződés 3. cikkében gyökerező kollektív kötelezettségvállalás.*"

A reziliencia tehát nem jelent meg negyedik alapfeladatként a koncepcióban – noha ennek vonatkozásában voltak törekvések. Az azonban beigazolódott, hogy a szövetség ellenálló képességének fejlesztése kiemelt kérdéskör. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének alapdokumentumának 3. cikkelye rögzíti, hogy a szövetségesek védelmi képességüket fenntartják és fejlesztik. A védelmi képességek pedig az új Stratégiai Koncepcióban sokkal szélesebb értelemmel bírnak, mintsem kizárólagosan a katonai képességek. A NATO védelmi feladatainak hatékony ellátása ezer szálon függ a civil infrastruktúrától, amely érzékeny a terrorista, vagy éppen hibrid támadásokra.

Kiemelendő, hogy a hibrid hadviselés nem katonai elemeinek előtérbe kerülése egyre jelentősebbé válik napjainkban, így a polgári (azon belül állami, önkormányzati, üzleti) és a katonai rendszerek sokktűrése és működőképességének gyors helyreállítása a biztonság és a védelem, sürgető kérdésévé vált. E fejlemény pedig logikusan eredményezi a NATO-partnerekkel történő szorosabb

együttműködést. E tekintetben a Stratégia Koncepció ugyancsak egyértelműen fogalmaz és nevesíti az EU-t:

> „*A szövetségesek elleni hibrid műveletek elérhetik a fegyveres támadás szintjét, és az Észak-atlanti Tanácsot az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkére való hivatkozásra késztethetik. Továbbra is támogatni fogjuk partnereinket a hibrid kihívások leküzdésében, és igyekszünk maximalizálni a szinergiákat más érintett szereplőkkel, például az Európai Unióval.*"

A biztonsági környezet romlása és komplexitásának növekedése NATO szorosabb együttműködését kíván meg partnereivel, elsősorban az Európai Unióval, mivel az EU szabályozási tevékenysége nagy mértékben szolgálja az ellenálló képesség fejlesztését. Ennek megfelelően 2022 decemberében az Európai Unió Tanácsa a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának megerősítéséről szóló irányelvet és ajánlást fogadott el.[1]

Az irányelv felváltja a 2008-ban elfogadottat, mert a kritikus infrastruktúra használatával végzett műveletek határokon átnyúló jellege miatt a kizárólag az egyes eszközökre vonatkozó védelmi intézkedések nem elegendőek a zavarok megelőzéséhez. E szerint a tagállamoknak stratégiát kell kidolgozniuk a kritikus fontosságú szervezetek rezilienciájának fokozására, legalább négyévente kockázatértékelést kell végezniük, és meg kell jelölniük az alapvető szolgáltatásokat nyújtó, kritikus fontosságú szervezeteket. A nemzeti vonatkozásokon túl szabályok születtek a kiemelt európai jelentőségű, kritikus fontosságú szervezetek meghatározására is.

Az ajánlás a kritikus infrastruktúrák rezilienciájának megerősítésére összpontosít és intézkedéseket fogalmaz meg az alapvető ágazatokra vonatkozóan (pl. energia, digitális infrastruktúra, közlekedés és űrkutatás). A dokumentum három kiemelt területet fed le (felkészültség, reagálás és nemzetközi együttműködés) és felkéri a tagállamokat, hogy aktualizálják kockázatértékeléseiket, végezzék el az érintett szervezetek stressztesztjeit prioritásként kezelve az energiaágazatot. Az irányelv felszólítja az Európai Unió tagállamait a határokon átnyúló jelentőséggel bíró kritikus infrastruktúrák zavaraira való koordinált reagálásról szóló terv készítésére és kijelenti, hogy az EU támogatni fogja a partnerországokat rezilienciájuk fokozásában és a NATO-val e területen folytatott együttműködés megerősítésében.

A NATO és az EU együttműködésének nagyságrendi és minőségi változása szükséges, hiszen közel tízszeresére nőtt a NATO keleti szárnyára telepített katonai erők nagysága, a NATO új katonai erő felépítése (NATO Force Model) további fejlesztéseket irányoz elő ezek esetleges gyors további növelése érdekében. Mindemellett Oroszország Ukrajna elleni támadása a NATO további bővítését eredményezte – a semleges tradíciókkal bíró Finnország és Svédország felvételét kérte a NATO-ba. Finnország és Svédország csatlakozása jelentős változásokat eredményez a szövetségben.

A várakozásoknak megfelelően a NATO 2022-es csúcstalálkozóját követően újabb NATO–EU nyilatkozat került aláírásra az együttműködés magasabb szintre emeléséről, az Oroszországgal és Kínával szembeni együttműködés fokozásáról, valamint Ukrajna támogatásáról. A nyilatkozat leghatározottabban elítéli az orosz agressziót, és kijelenti, hogy Oroszország háborúja aláássa Európa és a világ biztonságát, stabilitását és felszólít az orosz csapatok azonnali kivonására

[1] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2557 irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Ukrajnából. A nyilatkozat megjegyzi, hogy az autoriter szereplők kihívást jelentenek a NATO és az EU érdekei számára.

A fokozódó stratégiai versenyben a kínai politika kihívásokat jelent, valamint a törékeny és instabil európai helyzet megfelelő terepet készített elő a stratégiai riválisok és a terrorszervezetek számára is. A nyilatkozat ismételten hangsúlyozza az USA-val való kapcsolatok fontosságát és hogy a NATO képezi a kollektív védelem alapját az euroatlanti térségben. Egyúttal a védelemben való erősebb európai szerepvállalás szükségességét ismételten kétségtelenné teszi. A NATO és az EU meghatározott területeken fokozza az együttműködést, többek között az ellenálló képesség, a kritikus infrastruktúrák védelme, a megjelenő destruktív technológiák (Emerging Disruptive Technology), a külföldi beavatkozások és az információs manipulációk területén.

Egy nappal a nyilatkozat aláírása után (2023. január 11.) a NATO és az EU bejelentette, hogy közös munkacsoportot hoz létre a reziliencia és a kritikus infrastruktúra védelme érdekében. A munkacsoport célja, hogy a két szervezet szakemberei megosszák egymással helyzetértékeléseiket, a legjobb gyakorlatokat, és kidolgozzák az ellenálló képesség javításának elveit. A munkacsoport kezdetben négy ágazatra összpontosít: energia, közlekedés, digitális infrastruktúra és űrkutatás. Ezzel a NATO–EU együttműködés az elmúlt években, és különösen az Ukrajna elleni oroszországi agressziós háború kezdete óta példátlan szintre emelkedett.

5. Összegzés

Az ellenálló képesség (reziliencia) érdekében megtett hazai lépések nemzetközi összefüggésben való értelmezése kulcsfontosságú. Ennek nyilvánvaló magyarázata az, hogy Magyarország az Európai Unió tagja és a NATO szövetséges állama. Ezen túlmenően azonban világosan kell látni, hogy jelentős történelmi változásoknak vagyunk tanúi. Napjainkban – a két- vagy többpólusúvá váló világban – egyetlen ország sem, és a NATO vagy az EU sem tudja önállóan garantálni biztonságát, védelmét. Történelmileg nem példátlan, hogy két- vagy többpólusú a világrend, de a világ soha nem volt ennyire komplex, valós időben és kölcsönösen összekapcsolt.

A föld klímájának változása, a technológia rohamtempójú fejlődése és a politikai rendszerek versengése sem ismer határokat. A változásokhoz igazodóan a reziliencia fejlesztésének tematikája fokozatosan nyert teret a fejlett világban, majd Oroszország Ukrajna elleni háborújával, a COVID-19 pandémiával és Kína határozott gazdasági, katonai erősödésével berobbant életünkbe. Mára egyértelművé vált: a hidegháború utáni negyedszázad féleértése volt, hogy a nyugati országok a határaiktól távol tudják garantálni saját biztonságukat.

Az elmúlt évtizedben ugyancsak világossá vált, hogy a biztonsági és védelmi szektor nemzeti szinten történő átfogó újra értelmezése, szabályozása és koordinálása sürgetővé vált. A nemzeti fejlesztések hatékonysága azonban meghatározó módon függ a nemzetközi szövetségi, partneri rendszerekhez igazodástól, az azokkal való összehangoltságtól. Ez kivételesen nehéz feladat, mivel Oroszország és Kína a nyugati világ által preferált jelenlegi szabályokon alapuló világrend megváltoztatását célozza. E rend minden bizonnyal változni is fog, hiszen jelenleg egyre kevésbé funkcionálnak a második világháború után kialakult rendszerek. Ugyanakkor a NATO, az EU és benne Magyarország számára egzisztenciális jelentősége van annak, hogy milyen mértékben, miként változnak az erőviszonyok és így a szabályok.

Szövetségi rendszerünkben az országok között jelentős eltérések vannak, a nemzeti érdekek jelentős különbségeket mutatnak az ellenálló képesség fejlesztésének súlypontjait illetően. A szövetséges államok Oroszországtól való fizikai távolsága, gazdasági függősége, természeti változásokkal való érintettsége (pl. aszály, tengerszint emelkedés), technológiai fejlettsége, innovatívitása jelentős eltéréseket mutat. Ugyanakkor a NATO és az Európai Unió hosszú évtizedek alatt felhalmozott tapasztalata, felépített adaptív intézményrendszere lehetőséget biztosít minden érintett koordinált együttműködésére az ellenálló képesség fejlesztése érdekében. Az új körülményekhez való sikeres igazodáshoz nélkülözhetetlen a nemzeti ellenálló képességi tervek kialakítása és folyamatos összevetése, a tanulságok beazonosítása, az ígéretes gyakorlatok meghatározása és megosztása, valamint a finanszírozási stratégiák kialakítása. Kétségtelen, hogy a magyar nemzeti ellenálló képesség szabályozása és megszervezése jelentős előrelépést tett az elmúlt években, azonban e munka folytatása továbbra is igényli a NATO és az EU gyors tempóban fejlődő mechanizmusainak értelmezését és a folyamatokban való aktív részvételt.

Irodalom és forrásjegyzék

BOGNÁR Balázs – BONNYAI Tünde (szerk.): Kritikus infrastruktúrák védelme I., Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019;

CSIKI Tamás – MOLNÁR Ferenc – VARGA Gergely: Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra, Nemzet és Biztonság, 2012.4.

Climate Signals, Hurricane Katrina, 2021. october 15.

FARKAS Ádám: Az alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/38.

HARNISCH-THIES-FRIEDRICHS: The logic of resilience in transatlantic relations, in The Politics of Resilience and Transatlantic Order – Enduring Crisis? London: Routledge (2019)

HORVÁTH Attila (szerk.): Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből, Budapest: MHTT, 2013.

KÁDÁR Pál: A hibrid kihívások és a működő államszervezet – gondolatok egy konferencia margójára, Honvédségi Szemle, 2020. 4.

KÁDÁR Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje", Honvédségi Szemle, 2021.2.

KESZELY László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. In: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Zrínyi Kiadó, 2013

KISS J. László: A globális pénzügyi válság a geopolitikai változások tükrében in: Nemzet és Biztonság, 2009. 2.

MOLNÁR Ferenc: Kockázatok, stratégiák és a gazdasági válság, Nemzet és Biztonság, 2012. 3.

Marc OZAWA (ed.): War changes everything: Russia after Ukraine, NDC Research Paper No.28, 2023

POUNDS, EL ALAM, KEIJZER: Military Contribution to State Resilience: Afghanistan and Lebanon in: Cusumano – Corbe (Eds.) A Civil-Military Response to Hybrid Threats, Palgrave Macmillan, 2018.

Robert B. ZOELLICK: Before the Next Shock - How America Can Build a More Adaptive Global Economy, in: Foreign Affairs, March/April 2022.

Robert D. KAPLAN: The Coming Anarchy - How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet, The Atlantic, 1994. February

SZÉKELY Zoltán – UJHÁZY László: Strengthening the resilience of the Hungarian society using volunteer reserves, Vojenské Reflexie 15. 2020,

Rear Admiral John W. TAMMEN: NATO's Warfighting Capstone Concept: anticipating the changing character of war, NATO Review, 2021.07.09.

TÁLAS Péter (szerk.): Válaszok a terrorizmusra I-II, Budapest: SVKI, 2002, 2006

NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, 2022. 11.25.

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2022/2557 Irányelve (2022. december 14.) a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-51-2022-INIT/hu/pdf

A Tanács ajánlása a kritikus infrastruktúrák rezilienciájának megerősítését célzó összehangolt uniós megközelítésről

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15623-2022-INIT/hu/pdf

Deputy Secretary General addresses NATO Resilience Symposium 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195051.htm?selectedLocale=en

Joint declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, Warsaw, 08 July, 2016, https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf

Joint declaration on EU-NATO Cooperation, 10 July, 2018
https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

Közös jövőkép, közös fellépés: Erősebb Európa,
https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_hu_.pdf

NATO Deterrence and Defence, 12 Sep. 2022.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm

Report ofthe United Nations Conference on Environment and Development, New York, 1993
https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I)

NATO Wales Summit Declaration, 2014.09.05.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini sajtónyilatkozata, 2015. 12.02.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm

NATO Warsaw Summit Communiqué

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

NATO Commitment to Enhance Resilience,
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

NATO Resilience, Civil Preparedness and Article 3
https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en

NATO Strengthened Resilience Commitment,
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm

NATO Resilience and Article 3

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

NATO's military presence in the east of the Alliance,
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

NATO New NATO Force Model

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

NATO Strategic Concept 2010

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm

NATO 2022 Strategic Concept

https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

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

XVII.

A védelmi biztonsági igazgatás rendszer működésének hatásai a kormányzat egyes kiemelt területeire és a védelmi és biztonsági szervezetek működésére

1. Bevezetés

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) e fejezet szerinti elemzése a címből adódóan két eltérő fókusszal is rendelkezik: megjelenik benne egyrészt a törvény végrehajtására elsődlegesen hivatott védelmi és biztonsági szervezetek működése, másrészt viszont figyelmet fordít a védelmi és biztonsági igazgatási rendszer működésének áttételes hatásaira is, amelyek a kormányzat, valamint a tágabb értelemben az önálló hatalmi ágakba is sorolt tágabb értelmű államszervezet távolabbi kapcsolatban álló szektorait is érinti.

A Vbö. eredetileg elfogadott törvényszövege szerint az első vizsgálati körben érdemben módosította a korábbi honvédelmi törvényt, kisebb terjedelemben a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt (Kat.), valamint minimálisan a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (Rtv.), és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt (Nbtv.). Tekintettel arra, hogy a Vbö. 5. § 18. pontja szerinti védelmi és biztonsági szervezetek körébe a Magyar Honvédség a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok tartoznak, kiegészítve az Országgyűlési Őrséggel, e törvénymódosítások jelentős részben az új kategória bevezetésével hozhatók összefüggésbe. Kialakult tehát az a szabályozási mag, ahol a Vbö. a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtására elsődlegesen hivatott szervezetek körét kijelölte.

Ha a vizsgálat körébe ugyanakkor az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról szóló 2022. évi VII. törvényt (a továbbiakban: 2022. évi VII. törvény) is bevonjuk, az abban érintett, és nem elsődlegesen a honvédelmi törvény hivatkozása következtében módosult szabályozásokat vizsgáljuk, végső soron beazonosítható azon további törvények köre is, amelyek a Vbö. végrehajtása szempontjából jelentőséget nyertek.

Van ugyanakkor a szabályozásoknak egy további csoportja is, amely a védelmi és biztonsági reform szempontjából elsődlegesen nem a Vbö. által meghatározott, hanem már az Alaptörvény kilencedik módosítása következtében kialakuló, tehát a szabályozási környezet tágabb értelmezésébe tartozó módosítási szükségletek megjelenítését hordozza, amelybe a különleges jogrendi fogalomrendszer elemeinek felülvizsgálatával összefüggő korrekciók tartoznak. E szektor annyiban mégis kapcsolódik a Vbö.-höz, hogy a különleges jogrendre vonatkozó törvényi szabályok meghatározása az alaptörvényi keretfeltételek végrehajtása körében a Vbö. tárgya, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság különleges jogrendi szabályozási tartalmak elbírálási rendjére vonatkozó gyakorlata éppúgy kapcsolódik a Vbö. meghatározott fejezetéhez, mint ahogyan a pénzügyi alkotmányosság különleges jogrendi sajátosságainak rögzítése is végső soron az Alkotmánybíróság által keretbe foglalt védelmi és biztonsági tárgykör.

E körben a Vbö. hatása túl is mutat a ténylegesen elvégzett kodifikációs tevékenységen: a jogrendszerre gyakorlat hatás szempontjából az alkotmánybírósági jogfejlesztés bírói jogalkotás

körébe sorolható szegmensére is kitekintést kell tennünk. E szempontból ugyanakkor zárójelbe tehetjük azt a vitát, amely a Vbö. szerepét az ernyő, abroncs, illetve habarcs/malter analógiákkal[1] jellemezve a törvény determináló szerepének szigorúságát érintette: bármilyen mélységet is tulajdonítunk ugyanis az összkormányzatisággal jellemezhető szabályozási szemléletmódnak, végső soron annak determináló szerepe a sarkalatos törvények esetében is egyértelműen kimutatható, a Vbö. részleges kétharmadossága ellenére is.

A jelen fejezet mégsem vállalkozhat terjedelmi okokból a védelmi és biztonsági tevékenységek államszervezet szempontjából fennálló kapcsolódásainak teljes körű feltárására, mindössze e kapcsolatrendszer elkülöníthető szintjei példaszerű bemutatására arra is figyelemmel, hogy lezárult jogfejlődésről sem kodifikációs, sem pedig bírói jogalkalmazási értelemben nem beszélhetünk. A fejezet a különböző szabályozási csoportokba sorolható tárgykörök példáinak bemutatására törekszik annak jelzésével, hogy a védelmi és biztonsági reform fejlődése által érintett területek megjelenítése nem választható el magától a reform folyamatába épített visszacsatolásoktól.

Az első alcímben a honvédelmi és a belügyi jogalkotás által választott két eltérő szabályozási technika felvázolására törekszünk, bemutatva a közvetlenül érintett jogterületek legfontosabb változásait. Ezt követően térünk rá a védelmi és biztonsági reform azon szegmensére, ahol a Vbö. maga módosult, tipikusan már a hatályba lépését megelőzően. A tágabb értelemben érintett jogterületek talán legizgalmasabb vetületeként ezt követően a riasztási rendszer újraalkotásával összefüggő módosítások példáit elemezzük. A fejezet zárásaként – az összegzést megelőzően – az Alkotmánybíróság néhány legutóbbi végzését érintve az állampénzügyi és általános alapjogi dogmatikai értelmezési keretek 2022. november elsejét követő rögzítésének példáit mutatjuk be vázlatosan.

2. A Vbö. közvetlen kapcsolódásai

A honvédelemről és Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (Hvt.) létében is a Vbö. által determinált. Ahogy arra több szerző is utalt,[2] a Vbö. eredeti koncepciója szerint módosított korábbi honvédelmi törvény, *a honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi XCIII. törvény* nem volt fenntartható szabályozási koncepció, mivel a címében szereplő három szabályozási tárgykör közül a különleges jogrendi keretek meghatározása kiszorult e törvény szabályozási rendszeréből. Mindez olyan terjedelmű és jelentőségű szabályozási koncepcióváltás, amely nem tette lehetővé a módosításokra épülő szabályozási technika felvállalását. E vonatkozásban tehát a honvédelmi és belügyi[3] szabályozási

[1] KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/21. https://tinyurl.com/ycym3ceh 10-16. o. vs. BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz); VBSZK Műhelytanulmányok 2022/29. https://tinyurl.com/4vhxab76 10-11. o.

[2] BALOGH – TILL im. 5-6. és KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; VBSZK Műhelytanulmányok 2021/11. https://tinyurl.com/54spenbn 9. o.

[3] E fejezetben a „belügyi" terminológiát a 2022. tavaszán kialakított kormányzati szerkezetet megelőző rendészeti értelemben használjuk, beleértve a nemzetbiztonsági tárgyköröket, ugyanakkor a korabeli Emberi Erőforrások Minisztériuma alá rendelt egészségügyi és oktatási területeket kizárva. Utóbbiak nem védelmi és biztonsági szervezetek, azonban a Vbö. 49. § (1) bekezdése szerinti felsorolás elemeiként részt vesznek egyes védelmi és biztonsági feladatok ellátásában.

módszertan alapvető eltérése determinált volt. Míg a tág értelemben vett rendészeti jogalkotás során elégségesnek bizonyult a szabályozásmódosítási technika a Vbö.-re történő több körös visszacsatolás során, a honvédelmi tárgykörökben az újraszabályozással születő szöveg vált a későbbi visszacsatolások kiindulópontjává.

A jelen fejezetnek nem tárgya e két szabályozási koncepció előnyeinek és hátrányainak részletezése, mivel e vonatkozásban a megállapításokat már rögzítettük.[4] Összegzésül annyi azért megismételhető, hogy a módosításra alapított technika legnagyobb előnye a meglévő intézmények folytonossága és a létező működési gyakorlat „kis lépések technikájával" történő finomhangolása, kimutatható ugyanakkor a technika veszélye a pontszerű módosítások hiányosságai esetében.

Az új törvényre épített szabályozási megoldás előnye ezzel szemben a rendszerszintű innovációk nagyobb mértékű érvényesíthetősége. E megoldás kihívása azonban a korábban evidenciának tűnő és ezért fenntartani javasolt szabályozási elemek utólagos megkérdőjelezésének lehetősége: az „úgy szoktuk" kezdetű „*business as usual*" rendszerfenntartó gyakorlat egyáltalán nem érvényesülhet ilyen környezetben.

A védelmi és biztonsági reform első két szabályozási évének (2021–2022) ismeretében megállapítható, hogy a szabályozási koncepció választásától függetlenül mindkét megoldás több visszatérő korrekcióhoz vezetett, amely a koncepció időközi fejlődésén túl a folyamatba épített visszacsatolások és elsődlegesen a reformot kiváltó biztonsági környezet további változására is visszavezethető. Visszatekintve tehát sem az új törvényre alapított szabályozási megoldás, sem pedig a hatályos törvények módosításaira épített változat nem ítélhető minőségileg jobb megoldásnak: a szabályozási módszer megválasztása elsődlegesen a szabályozási keret által determinált kényszerpálya volt, amely végső soron hasonló mélységű, és mindkét esetben lényeges változásokat eredményezett.

A különleges jogrendi küszöb magasabb szintre helyezésének eredeti szabályozási célja különösen a katonai célú válságkezelés Hvt.-be épült két elemében ragadható meg. Korábban a váratlan támadás elhárítása 1994-től kezdődően önálló különleges jogrendi tényállás volt, amely később a váratlan betörés szárazföldi és légierős altípusaként egyaránt fegyverhasználathoz kötött, béke időszaki katonai válságkezelési feladattá vált. A megelőző védelmi helyzet pótlása ennél összetettebb szabályozási következményekkel járt a Hvt. szempontjából: a honvédelmi válsághelyzet feladatrendszerének jelentős része, beolvadva a Vbö. szerinti összehangolt védelmi tevékenységbe a felkészülési feladatok jelentős részét átveszi, ugyanakkor a hadkötelezettség hadiállapoti visszaállíthatóságával kapcsolatban a fogalomrendszer alapvető felülvizsgálata, ennek során részkötelezettségek – korábban elképzelhetetlen – béke idejű feladattá konvertálása, vagy kezdeményezési időszakhoz kapcsolt megvalósulása törvényi feladatszabássá vált. E vonatkozásban a 2004-ben a hadkötelezettség előszobájaként, valamint szövetségi felkészülési feladatok megvalósulása érdekében létrehozott különleges jogrendi kategória eredeti két alapvető okcsoportja a kezelés szempontjából vált ketté.

[4] TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; VBSZK műhelytanulmányok 2021/19. https://tinyurl.com/2a7awwrv 7-9., BALOGH – TILL im. 5-6. és KÁDÁR – TILL im. 14-16. o.

Mindezzel együtt ugyanakkor a Vbö. által megvalósított elsődleges szabályozási korrekció inkább a Magyar Honvédség rendészeti feladatokba való fokozottabb bevonását lehetővé tevő szabályozási céllal volt beazonosítható. A korábban bírálati értelemben használt „kiképző hadsereg", ennek részeként pedig a szűk értelmű katonai feladatok valós követelménnyé válása és ezzel összefüggésben a rendvédelmi szervek ilyen feladatokba történő bevonásának lehetősége inkább az Alaptörvény tizedik módosításától vált fókuszált területté.

Míg a Hvt. előkészítése során a hibrid kihívásokra való reagálás tűnt az elsődleges együttműködést szükségessé tevő sajátos feladatnak, az orosz-ukrán háború 2022. februári kitörését követően a megváltozott értelmű veszélyhelyzet-fogalom átértékelte a szűk értelmű katonai tevékenységek szükségességét, ezáltal közvetve a katasztrófavédelmi tevékenység polgári védelmi szegmensének fontosságát is. Az ukrajnai tapasztalatok bizonyították, hogy a honvédelem és katasztrófavédelem polgári védelmi határterületére eső, és meglehetősen költségigényes óvóhely-kialakítási tevékenység az ellenálló képesség és felkészültség szempontjából alapvető túlélést biztosító szerepet nyerhet, ellentétben a korábbi jogtörténeti intézményként beazonosító értékeléssel. Ha a történelem visszavág, és az országok közötti háború valószínűsége értékelhető kihívás, annak kezelése korábban mellőzhetőnek vélt eszközök reaktiválását, és ezek kialakítása érdekében költségek ráfordítását is igényli.

E határterületi hangsúlyeltolódási kérdésfeltevés a rendészeti és nemzetbiztonsági tevékenységek közötti határmegvonás Vbö. által felvállalt elemére is igaz. A rendészeti és a nemzetbiztonsági terület szabályozásának módszertani hasonlósága ellenére egy alapvető eltérést is hordoz tartalmi szempontból: míg a rendvédelem és ezen belül a katasztrófavédelmi tevékenység szempontjából egyértelmű a védelmi és biztonsági kontextus hatálya alá tartozás, a szűk értelemben vett nemzetbiztonsági tevékenységnek megmaradt egy sajátképi szabályozási magja, amely a védelmi és biztonsági ellenőrzések során sem érinthető, és amelyhez képest a védelmi és biztonsági érdek diszpreferált. A szűk értelemben vett felderítés, illetve elhárítás olyan tevékenységi szegmens, amelynek megismerhetőségét és annak mélységét a nemzetbiztonsági szakmai követelmények determinálják. Utóbbi legjobb példája az ellenőrzésekre vonatkozó kormányrendelet nemzetbiztonsági tevékenység ellenőrizhetőségét kizáró rendelkezése. [5]

Ezzel összefüggésben változatlanul fenntarthatónak tűnik az az értelmezési keret, amely szerint a Vbö. eredeti változatának módosító rendelkezései nem irányultak mélyebb korrekcióra, mint a rendvédelmi szervek fogalmának újraalkotásából eredő kapcsolódások kialakítása, a Kat.-ból átvett kötelezettség deregulációja, illetve a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátása során az együttműködési kötelezettség minden oldali megjelenítése. Utóbbi körbe volt sorolható az Rtv. és az Nbtv. módosítása, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény pontosítása, vagy éppen a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény új bekezdéssel történő kiegészítése.

[5] Az Nbtv. 9. § b) pontjába beépült, a Vbö.-re kiutaló feladatelem tartalmazza a Vbö.-ben is öt alkalommal visszatérően alkalmazott, a nemzetbiztonsági érdek elsőbbségére utaló fordulatot. Lásd még a védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről szóló 403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerinti leszűkítő ellenőrizhetőségi felsorolást.

Végső soron már a Vbö. 5. § 8. pontja szerinti fogalommeghatározás eredményezte a vám- és pénzügyőrök rendvédelmi szerv fogalom alá vonására, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok állományának kizárására irányuló kettős korrekcióját, ez azonban a Hvt. megfogalmazása során, valamint a kapcsolódó technikai módosításokkal vált hangsúlyossá. Utóbbi sorba tartozik a *2022. évi VII. törvény* úthasználati díj alóli mentességi jogutódlással összefüggő szabálya, amely *az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény módosítását* érintő 32. alcímében végső soron a Vbö. szerinti fogalom helyett *a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* továbbható fogalmának a Vám- és Pénzügyőrséggel kiegészített változatát építette be.

A Kat. egy későbbi módosítása ezek közül a korrekciók közül annyiban emelkedik ki, hogy határvonalat kellett húzni az ágazati szabályozás keretén belül kezelhető, kisebb kiterjedésű üzemzavarok, valamint a védelmi és biztonsági esemény minősítést elérő nagyobb hatású, és kormányzati eszközök igénybevételét, tárcaközi koordinációt szükségessé tevő katasztrófaesemények között. Az egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2021. évi CXXI. törvény e körben építette be a fokozatossági szemlélet érvényesítésével a Kat. 5. §-a szerinti definíciók közé a *kiterjedt káresemény* fogalmát a Vbö. szerinti védelmi és biztonsági események részkategóriájaként, de a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének aktiválását kiterjedtség vagy időbeliség miatt nem igénylő, így ágazati koordinációval megvalósuló összehangolt reagálásként, kiváltva a katasztrófaveszély fogalmát.

Hasonló fokozatossági szabályként értékelhető a terrorelhárítás körében az Rtv. 7/E. §-ának a Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi L. törvénnyel megvalósult kiegészítése, amely a terrorizmust elhárító szervet jelöli ki elsődleges beavatkozást irányító szervként a terrorbiztonsági eseményként összefoglalt, a terrortámadás bekövetkezésével, illetve annak jelentős veszélyével összefüggő védelmi és biztonsági esemény esetén a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációs tevékenységének a megkezdéséig.

E két, a Vbö. hatályba lépésén részlegesen túl is nyúló fokozatossági szabály megjelenése is demonstrálja, hogy a védelmi és biztonsági esemény Vbö. 5. § 15. pontja szerinti fogalma[6] mennyire kiterjedt, és intézményi mérlegelést is szükségessé tevő szabály, amelynek ágazati szintű kezelése esetén is szükséges az elsődleges beavatkozó és a koordinációért felelős intézmények meghatározása.

Az összkormányzati válságkezelés kormányzati mérlegelést megengedő alsó belépő szintjének utólagos törvényi szintű differenciálásához képest ugyanakkor a Vbö. külső környezeteként, a

[6] „15. védelmi és biztonsági esemény:
a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
b) katasztrófa vagy annak veszélye,
c) az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény,
d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;"

védelmi és biztonsági reform felülvizsgált koncepcionális elemeként értékelhető a szürke zónás kormányzati válságkezelést lehatároló különleges jogrendi küszöb sorsa.

3. A Vbö. szabályozási visszacsatolásai

A Vbö. eredeti változatában úgy törekedett a szabályozás egyszerűsítésére és korszerűsítésére, hogy a korábban kapacitáshiányként azonosított területek felszámolása mellett egyértelműen rögzítésre kerüljenek azok az alapvető fogalmak és alapelvek, amelyek mentén a beazonosított döntési centrumok a válság eszkalálódása nélkül képesek annak kezelésére. Ennek során az eltérő érdekek összemérése a tervezési, felkészítési és begyakorlási tevékenység kiemelt elemét képezi. A rugalmas rendszernek a reagáló képességet a jogállami követelményekhez mérten folyamatosan biztosítania kell:

> „*E szabályozási koncepció a mindenkori kormányzati felelősség jegyében, az intézkedési lehetőségek szükséges és arányos alkalmazhatóságára irányul annak érdekében, hogy a kormányzati reagáló képesség emelését a jogállamiság követelményével, különösen a parlamenti és alkotmánybírósági kontroll által ellenőrizhető módon biztosítsa. (…) A szabályozás fokozatossági és arányosítási elemeinek célja abban foglalható össze, hogy a többféle egyidejű kihívás kezelésére is alkalmassá tett állami válságkezelési rendszer működése biztosítsa a társadalom folyamatos működését, lehetőség szerint a különleges jogrendi szabályok bevezetése nélkül is.*"[7]

Mindez voltaképpen a Nemzeti Biztonsági Stratégiáról szóló 1163/2020. (IV. 24.) Korm. határozat 142. pontjának végrehajtása, amely szerint

> „*[a]z állam külső és belső biztonságáért felelős szervek, a fegyveres és a rendvédelmi szervek és a polgári hatóságok tevékenységének összehangolására napjainkban nagyobb szükség mutatkozik, mint valaha. Ezzel összhangban folytatni és erősíteni kell a külügyi, a honvédelmi, a rendvédelmi, a nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, az igazságszolgáltatási, a gazdasági és pénzügyi, a közegészségügyi és járványügyi, az élelmiszerbiztonságért felelős, a katasztrófavédelmi és a polgári válságkezelési szervek közötti koordinációt és együttműködést.*"

Szükséges figyelemmel lennünk azonban arra, hogy a védelmi és biztonsági reform nem légüres szabályozási térben zajlott le, így a 2022. évi választások eredményeképpen létrejött új kormányzati struktúra, valamint a horizontális reformok is alapvető módon befolyásolták a Vbö. hatályba lépésének lehetőségét. E szempontból elsődlegesen a megváltozott biztonsági környezetre kell utalnunk, amely az összkormányzati fókusz fenntartása mellett a törvény fokozatossági elvének részleges korrekcióját tette szükségessé, különösen a veszélyhelyzet küszöbszintjének átértékelése következtében.

E vonatkozásban a szükségesség és arányosság elveinek újraértelmezésére is sor került: nagyobb jelentőséget nyert a célhoz kötöttség leszűkítőbb értelmezése, így a korábbi járványkezelésre adaptált veszélyhelyzeti szabályozási rendszert a határon átható másodlagos háborús hatások kezelhetősége érdekében újra kellett gondolni. E vonatkozásban a Vbö. szerinti keretrendszer veszélyhelyzeti szabályai az Alaptörvény tizedik módosítása folytán megváltozott

[7] Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban https://honvedelem.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban.html HM kommüniké 2021. május 8.

fogalomrendszerben érvényesültek, hogy végül a veszélyhelyzet száznyolcvan napos időkerete a Vbö. 82/A. §-ába épüljön be képviselői kezdeményezésre a Vbö. veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény következtében.

Összehasonlítva a COVID-járványkezelés és az ukrán menekültek ellátását szolgáló intézkedések, főleg a különleges jogrendi eltérő költségvetési szabályok érvényesülésének gyakorlatát, a formálisan azonos intézkedések eltérő célból történő alkalmazása az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából meghatározó jelentőséget nyert.

A módosítás ugyanakkor a veszélyhelyzet szabályait a másik két különleges jogrendi feltételrendszer között egy sajátosan köztes irányába mozdította el: a mintegy féléves időtartamú hosszabbítási felhatalmazás, különösen ismételhetősége esetén így a hosszabb tartam szempontjából hasonlítható a hadiállapot szabályaihoz, mivel ott a különleges jogrendi szabályozás hatálya a konfliktus időtartamához igazodva határozatlan időre kihirdetett lehet, ugyanakkor az Alaptörvény által determinált harminc napos kiinduló időtartam a szabályozási vélelem kiindulópontjának a rövidebb időtartamot tételezi. Bár a háborús körülmények határon átterjedő hatásainak kezelése során a veszélyhelyzet végső soron az új fogalmi elemek beépítésével a hadiállapot tényleges előszoba-tényállásává is válhat, a határozott idejű meghosszabbítás alaptörvényi absztrakciójának törvényi szintű lehatárolása a különleges jogrend lezárásának igényét mégis erősíti.

A veszélyhelyzeti fogalom kiegészítése ugyanakkor a célhoz kötöttség pontosításán túl rendszerszinten úgy hatott vissza a Vbö. szerinti szabályozási koncepcióra, hogy szűkítette az összehangolt védelmi tevékenység mint a béke időszaki válságkezelés összefoglalása céljából kialakított jogi kategória érvényesítésének lehetőségét: e körben a fokozatosság különleges jogrendi küszöbszintje alacsonyabbra került a 2022. november 1-i hatálybalépés előtt.

A honvédelmi szabályozási rendszer megújításának új törvényekhez kötött szabályozási megoldása a 2022. évi ütemében lehetőséget biztosított arra, hogy a Vbö. szerinti adatkezelési szabályok, valamint az eseménykezelés intézményrendszere részletesebben szabályozott módon, illetve a fokozatosságot és lehetővé tevő megoldással lépjen hatályba.

Míg tehát a nemzetbiztonsági és rendészeti területen a módosításokra épített szabályozási megoldás eleve karakterisztikusnak tekinthető, a honvédelmi szabályozási szegmensben ez az eszköz a Vbö.-re magára visszahatva is kimutatható, amely a szűk értelmű honvédelmi tevékenység feltételezett szerepének időközi felértékelődéseként is értékelhető. A védelmi és biztonsági tevékenységek rendszerén belül a honvédelmi típusú kihívásokra való felkészülés jelentősége abból a szempontból is kimutatható, hogy a Vbö. védelmi és biztonsági feladatok költségvetési fedezetének tervezésére vonatkozó rendelkezéseihez képest Hvt.-ben is találhatók a honvédelmi célhoz kötött tervezési és tartalékolási feladatok.

E vonatkozásban sajátos kordokumentumnak tekinthető a 2022. október 21-i Magyar Közlöny, amely azonos lapszámban tartalmazta a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről szóló 1508/2022. (X. 21.) Korm. határozatot és a Vbö. kormányrendeleteinek jelentős részét. A Korm. határozat melléklete szerinti 2022. évi védelmi felkészítési feladatterv 4. pontja az ország védelmének és biztonságának rendszerszintű fejlesztésével összefüggésben tartalmazta a védelmi és biztonsági igazgatás megújításának feladatát, a kormányzati szintű összehangolás különleges jogrendre és válságkezelési feladatokra irányuló szakmai ajánlásai előkészítését a Miniszterelnöki Kormányiroda

koordinációja mellett, valamint a különleges jogrendi intézkedések előkészítése során a 2022. november 1-jén megújuló szabályozási rendszer által szükségessé tett követelmények megjelenítését. A Korm határozat további részeiben is kimutatható a válságkezelési intézkedések katonai és polgári szakértelmet igénylő szegmensei vonatkozásában az együttműködési kötelezettség hangsúlyozása, amely a hibrid fenyegetések elleni védelem körében a közös begyakorlása feladatát is tartalmazta.

Mindezek alapján a védelmi és biztonsági reform hatályba lépése időpontjában a reform fő célkitűzéseként az összkormányzatiság mellett a védelmi és biztonsági kontextus bevezetésén túl a védelmi és biztonsági szervezetek együttműködésének kétirányúvá tétele is rögzíthető: már nem csak a Magyar Honvédség bevonása a cél a katasztrófavédelmi és a tágabb értelmű rendészeti kihívások kezelésébe, hanem ezeknek a katonai feladatok ellátását biztosító alapfeladatokra tekintettel lehet csak megvalósulniuk. A megváltozott biztonsági környezet értékeléséből adódóan ugyanakkor nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a szűk értelemben vett katonai feladatok ellátása napirendre kerülhet, amely a rendvédelmi szervek együttműködését, Magyar Honvédséget támogató szerepét eredményezi.

E kihívások ráadásul folyamatos újraértékelését igényelnek, amelynek során a késedelem nélküli reagálás követelménye az összkormányzati mérlegelés és felkészültség alapvető szempontjává válik. Az állami működés folyamatossága olyan alapvető elvárás, amely a NATO nemzeti ellenálló képességi követelményeinek[8] való megfelelésen túl az állam és ezáltal a társadalom túlélőképességének elsődleges eszköze. Az e szabályozási célkitűzés végrehajtását elsődlegesen megvalósító *2022. évi VII. törvény* értékelését megelőzően ugyanakkor célszerű felhívni a figyelmet a Vbö. azon módosításaira, amelyek a reformfolyamatban kimutatható folyamatos visszacsatolások bizonyítékai is egyben.

A Vbö. eredeti módosító rendelkezései közül kiemelésre méltó az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosítása, illetve a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény kiegészítése. E két törvény közös eleme, hogy az együttműködés körébe bevonja a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét. Utóbbi e szabályozás fázisában még nem volt ismert, mivel a Védelmi Igazgatási Hivatalról szóló 337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet csak 2022. október 1-jén, tehát a védelmi és biztonsági reform felgyorsítását előirányzó Alaptörvény-módosítás hatálybalépési időpontjának ismertté válását követően konkretizálódott.

Összehasonlítva a kormányrendelet eredeti szövegét a védelmi és biztonsági reform fordulónapja után hatályos változattal megállapítható, hogy a reform szakmai folyamatainak koordinációja, ennek körében a szervezet megalapítása, az ágazati javaslatok összehangolása, a felkészítés körében megvalósított tevékenység, valamint az igazgatási felkészítés váltak olyan kiemelt feladatokká, amelyek végrehajtása már a Vbö. hatályba lépését megelőzően megkezdődött. Ennek következtében a Védelmi Igazgatási Hivatal a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerveként úgy folytathatta 2022. november 1-től tevékenységét, hogy a Vbö. 52. §-ban felsorolt[9]

[8] A Vbö. 42. § (1) bekezdése szerinti nemzeti ellenálló képességi követelményekhez képest a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet 12. §-a a polgári felkészültség, mint az 1. § 4. pontja szerint a katonai műveletek polgári képességekkel történő támogatására hivatott fogalom részeként tesz kísérletet a védelmi és biztonsági kontextus honvédelmi értelmezési tartományainak szektorális meghatározására a Magyar Honvédség és a szövetséges fegyveres erők ellátása és biztosítása érdekében.

[9] 52. § A védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve

tevékenységek egy részének ellátása addigra már folyamatban volt. Az egyébként nyitott feladatrendszeri felsorolás két pontja ugyanakkor nem az eredetileg elfogadott normaszöveg, mivel a honvédelmi szabályozások felülvizsgálatához kapcsolódva a Vbö. két nagyobb terjedelmű korrekciója is megvalósult 2022-ben: a *2022. évi VII. törvény* 111. § (2) pontja szerint államszervezeti összevonás miatt felülvizsgálat i) pont a hatálybalépés időpontjára beépülhetett, *a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXIII. törvény* által finomhangolt c) pont azonban csak 2023. január 1-jén módosult. Utóbbi korrekció lényege a nemzeti eseménykezelő központ kialakítása körében tartalmai mérlegelési és kiépítési fokozatossági megoldások beépítése.

Azzal azonban, hogy a védelmi és biztonsági reform fordulónapja az eredetileg kitűzött 2023. július 1-jét megelőzően beállt, önmagában is szükségessé vált a Vbö. módosítása. Technikai értelemben sorolható ide a Vbö. honvédelmi törvényre irányuló hivatkozásainak felülvizsgálata, amely a honvédelmi törvény újraszabályozásból eredő automatizmus. Ezen túlmenően azonban ki kell emelnünk a védelmi és biztonsági adatkezelésre vonatkozó szabályok részletesebb törvényi megjelenítését, valamint a felhatalmazó rendelkezések felülvizsgálatát.

Utóbbi körben a módosítás a korábbi szabályozási felhatalmazási felsorolást gyűjtő fogalmak köré rendezte, valamint pótolta az összehangolt védelmi tevékenység hatályba léptetését lehetővé tevő feltételes törvényi felhatalmazást. Azzal ugyanis, hogy az összehangolt védelmi tevékenység bevezetése során a különleges jogrendi korlátozásokkal összevethető tárgykörökben szabályozási beavatkozást kívánt a törvényalkotó lehetővé tenni olyan szabályozási szükséglet állt elő, amely ellentétben a különleges jogrendi intézkedések bevezetésére vonatkozó alaptörvényi felhatalmazással, önálló törvényi felhatalmazást tesz a bevezethetőség érdekében szükségessé. A védelmi és biztonsági események kezelését az eszkaláció veszélye nélkül célzó kormányzati intézkedések tárgyköreinek törvényi rögzítése mellett így szükségessé vált egy önálló jogalkotási felhatalmazás is.

---

a) összehangolja a Magyarország biztonsági és védelmi érdekeivel összefüggő igazgatási feladatokat és azok ellátását,
b) a Kormány irányítói jogkörének érvényesítése érdekében koordinálja az e törvényben meghatározott védelmi és biztonsági tervezés feladatait,
c) a Kormány erre irányuló döntése esetén, az eseménykezelés érdekében nemzeti eseménykezelő központot működtet, amelynek fő feladata az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációja és összehangolása felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején,
d) koordinálja az összehangolt védelmi tevékenységre történő összkormányzati felkészülést,
e) előkészíti a védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a közigazgatás állományának védelmi és biztonsági célú felkészítésének követelményeit,
f) összehangolja a nemzeti ellenálló képesség előmozdításával és fejlesztésével összefüggő feladatok tervezését és ellátását,
g) kormányrendeletben meghatározottak szerint koordinálja a Kormány válsághelyzeti és különleges jogrendi működéséhez szükséges speciális feltételek kialakítását és fenntartását, továbbá javaslatot tesz az e célra szükséges költségvetési forrásokra,
h) figyelemmel kíséri és feladatkörét érintően támogatja a védelmi és biztonsági érdekek érvényesítését, illetve az ezekkel összefüggő fejlesztéseket segítő, valamint a biztonsági és védelmi összefüggésű technológiai, illetve társadalmi kihívások beazonosításához hozzájáruló tudományos kutatásokat,
i) ellenőrzi a védelmi és biztonsági célú feladatellátást és az arra való felkészülést a minisztériumok, kormányzati főhivatalok és központi hivatalok tekintetében,
j) koordinálja a különleges jogrendi felkészülés ágazati feladatainak ellátását, valamint
k) ellátja a jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.

E szempontból tehát formálisan is elvált a különleges jogrendi fejezet szerinti keretrendszer érvényesítése az összkormányzati válságkezelés intézményétől. Bár az elsődleges elhatárolási ismérv az alapvető jogok korlátozhatatlansága, a kihívások elhárítása és a felkészülés körébe tartozó kormányzati intézkedések lényegi módon térnek el a béke időszakára szabályozott általános államszervezeti működési rendtől. A keretek rögzítésén túl a bevezethetőség érdekében a bevezetés konkrét módját is törvényi szinten kellett szabályozni.

Ezzel vált zárttá a szürke zónás kihívások kezelésére irányuló intézményrendszer. Ezzel összefüggésben ugyanakkor a kapcsolódó rendeleti szabályozások előkészítése során figyelemmel kellett arra is lenni, hogy az állami reagálóképesség kiépítése nemcsak szabályozási, hanem intézményépítési kérdés is egyben, ahol a Vbö. céltételezése egy lépésben, különösen a hatályba lépés gyorsítását követően nem volt végrehajtható. A szabályozó tehát az addigi előkészítési lépéseket a végrehajthatóság szempontjából mérlegelve újrafogalmazta a megvalósítás módját és időhorizontját.

A nemzeti eseménykezelő képesség kialakítása több lépcsős folyamatként került rögzítésre. Változatlan cél maradt tehát stabil szervezeti keretek kialakítása a rendkívüli helyzetek kezelése érdekében, azonban a korábban a helyi, ágazati és összkormányzati szintű válságkezelés fokozatossági követelménye az intézményrendszer kialakítása szempontjából időben is differenciálódott. A több lépcsős folyamat végeredményeként ugyanakkor a rendkívüli helyzetek kezelésére hivatott stabil szervezeti keretek kialakítása a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve koordinációja mellett változatlan feladat maradt, azonban a társadalom szélesebb körű bevonására irányuló cél mellett ez is csak hosszabb távon megvalósítható reformelemmé vált.

4. A kommunikáció kiemelt jelentősége: a riasztási rendszerek megújítása

A különböző szabályozások kapcsolódásainak eltérő funkcionális és rendszerszintű hangsúlyainak talán leginkább plasztikus példája a riasztási rendszerek megújítása. A védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer kialakítása a Vbö. 71. §-a szerinti általános rendszerleírás alapján állami és lakossági szintre osztható intézményi és eljárásrend, amely a 19. § szerinti bejelentés-kezeléshez is kapcsolódva egyrészt az állami reagálást megalapozó intézményrendszer, másrészt viszont a potenciálisan érintett, veszélyeztetett állampolgárok kiértesítésének eszköze. A rendszer döntéshozatali és működési rendjének meghatározására irányuló, 46. § (1) bekezdés n) pontja szerinti Kormánynak címzett feladatszabáson túl ugyanakkor a Vbö. további szabályozási elemet nem tartalmaz, ideértve a végrehajtási rendeleti felhatalmazás hiányát is.[10]

Eredendő honvédelmi felhatalmazási tárgykör ezzel szemben a légiriasztás, amely a Hvt. 110. § (1) bekezdés 3. pontja szerinti kormányrendeleti felhatalmazásként annyiban kapcsolódik a törvény tartalmi rendelkezéseihez, hogy rögzítésre kerülnek:

- a 10. §-ban a riasztórendszerek működőképességével összefüggő feladatok,
- a 11. § (2) és (3) bekezdése alapján a Vbö. 49. § (1) bekezdése szerint érinthető közreműködők lakossági tájékoztatási és riasztási szerepe,

[10] E tárgykörre kifejezett Vbö. felhatalmazás a Vbö. 83. § leszűkítő felülvizsgálatát megelőzően sem létezett. Az eredeti felsorolás elemzését lásd: KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/8. https://tinyurl.com/5a2akw4y 16-17. o.

- a 45. § (1) bekezdés a) pontjában a fegyveres összeütközések időszakára a polgári védelmi feladatok megváltozott preferencia-sorrendjében elsődleges feladatként, valamint
- a 107. § (4) bekezdés alapján honvédelmi válsághelyzeti kormányzati intézkedésként az állampolgárokat is érintő riasztási fokozat lehetősége.

Mivel a váratlan támadás elhárítása a Hvt. 3. § 6. pontja szerint fegyveres összeütközés időszakának minősül, így a 45. § a hadiállapoton túl erre a keretrendszerre is érvényesül.

A rendszer a 45. § (1) bekezdése szerinti, katasztrófavédelmi feladatokhoz képest történő elkülönítés alapján értelemszerűen kapcsolatban áll a katasztrófavédelmi riasztási alrendszerrel is, bár az eszközrendszer átfedése mellett az aktiválás célja eredendően elkülönül, mint azt egyébként a Kat. 3. § 15. pontja osztályozza is. Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a terrorfenyegetettség miatti riasztás az Rtv.-ben önállóan nem szabályozott kérdés. A határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2021. évi CXLII. törvény módosította a Vbö. hatályba lépésével összefüggésben a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényt, beemelve a médiaszolgáltatók különleges jogrend és váratlan támadás időszakára vonatkozó tájékoztatási kötelezettségét, illetve a 2022. évi VII. törvény az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény módosításával az e körbe tartozó szerveket is a különleges jogrendi, összehangolt védelmi tevékenységgel, illetve váratlan támadással összefüggő felkészülési feladatok körébe vonta.

Praktikus módon így a szirénarendszerek, az elektronikus médiaszolgáltatók és az internetes hírszolgáltatók olyan komplex rendszere lett a kiértesítési és riasztási feladatokban érintett, amely már az egyes alrendszerek esetleges kiesése esetén is alkalmas a riasztásra. A riasztás védelmi és biztonsági célja ugyanakkor – szemben a légiriasztás és katasztrófariasztás közvetlen kiemelésével, valamint a terrorfenyegetettség miatti riasztás látens jelenlétével – törvényi szinten lezáratlan kérdés maradt.

Kormányrendeleti szinten mindezt a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet IX. fejezetében a légiriasztás intézményrendszere köré szervezve katasztrófavédelmi és terrorriasztási szempontból is a célok szerint differenciálva részletesen szabályozta. Ehhez illeszkedik az elektronikus hírközlés védelmi és biztonsági célú felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek ezzel összefüggő feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról szóló 136/2023. (IV. 20.) Korm. rendelet, amely az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény felhatalmazásának tesz eleget a riasztásra való felkészítés és felkészülés feladatrendszerét összehangolva. E rendelet 1. § szerinti értelmező rendelkezésének sajátossága, hogy csak a törvényi szinten nevesített katasztrófariasztást különíti el a légiriasztástól, indirekt módon utóbbi körbe sorolva a terrorelhárítási célú riasztást is. Utóbbi terület alapvető szabályainak törvényi meghatározása azonban jelenleg még hiányzónak tekinthető.

Mint azt a riasztási rendszer kapcsolódási pontjainak felvázolása is mutatja, a védelmi és biztonsági kontextus eredendő honvédelmi kapcsolódásai, valamint a COVID-19, majd a szomszédos országból átterjedő okú katasztrófavédelmi tapasztalatok alapján folytatott szabályozási tevékenység zárt rendszeréhez képest a rendészeti és nemzetbiztonsági területek elhatárolása által is érintett belbiztonsági tevékenység esetében merülhetnek fel további szabályozási szükségletek.

5. Az Alkotmánybíróság szerepe a keretrendszer kialakításában

Azzal, hogy a védelmi és biztonsági reform bevezetésének jogalkotási szakaszában folyamatosan hangoztatott kormányzati célkitűzés maradt a jogállamisági elvárásoknak való megfelelés követelménye, a különleges jogrendi szabályrendszer abban a kontextusban került mérlegelésre, hogy a védelmi és biztonsági reform céljaiban egyet nem értő környezet, illetve a reform bevezetésével egybeeső veszélyhelyzet intézkedéseivel érintett ellenérdekelt felek folyamatos kihívásokat intéztek az egyes korlátozó intézmények ellen.

Az Alkotmánybíróság jogfejlesztő hatását több tanulmány már külön értékelte a veszélyhelyzeti kontextusban. Csink Lóránt professzor és a jelen fejezet szerzője által írt tanulmányok konklúziójaként[11] megállapítható, hogy a különleges jogrendi dogmatika kialakítása során az Alkotmánybíróság együttműködő szerepben lépett fel, egyértelműsítve az alapjogi korlátozások elbírálásának szempontrendszerét, valamint a pénzügyi alkotmányosság különleges jogrendi érvényesülésének eltérő elemeit.

E két követelményrendszer legutóbbi összefoglalása az extraprofit adóról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet ellen benyújtott panasz ügyében a 3214/2023. (V. 5.) AB végzésben[12] mutatható ki. A panasz tartalmi visszautasítását eredményező ötfős tanácsi végzés sajátossága, hogy olyan pénzügyi kötelezettség bevezetését értékelte, amelynek hatályosulása a védelmi és biztonsági reform fordulónapját megelőzően kezdődött, azonban annak tartalma lényegében az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítását követő időszakban is fennmaradt.

Míg tehát a COVID-19 válságkezelés időszakában kialakított alkotmánybírósági dogmatika összehangolta az alapjogi korlátozások elbírált hatóságának alaptörvényi és törvényi szintű keretrendszerét, megállapítva, hogy a törvényi szabályok nem eredményeznek önálló mérlegelés során figyelembe veendő kritériumrendszert az alaptörvényi követelményeken túl, ezúttal a pénzügyi alkotmányosság értelmezésére került sor a nem törvényi szinten bevezetett fizetési kötelezettségek elbírálhatósági feltételrendszerének rögzítésével.

Az Alkotmánybíróság ennek során az Alaptörvény hatáskörét korlátozó szabályának értékelése körében egy hatlépcsős értékelési rendszert alakított ki: ennek során elkülönítve a [41] pontban

- az államadósság-mérték feltételét,
- az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontja szerinti hatáskörök alá tartozást eljárástípus feltételként,
- a tárgyköri feltételt a klazula hatálya szempontjából,
- a jogforrási feltételt (törvényi státus),

[11] TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 63-94. TILL Szabolcs: Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend; Katonai Jogi és Hadijog Szemle 2022/3. https://tinyurl.com/pvwb5kbx 5-63. o., illetve CSINK Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. VBSZK Műhelytanulmányok 2022/6. https://tinyurl.com/2s32mkx5 és CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése (kézirat, megjelenés alatt: https://tinyurl.com/evfbj9mb)

[12] AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3214/2023. (V. 5.) AB VÉGZÉSE alkotmányjogi panasz visszautasításáról https://tinyurl.com/yc7hbzau

- az alapjogi kivételek feltételét, ahol az Alkotmánybíróság mégis eljárhat,
- végül a közjogi érvénytelenségi kivételt, az alaptörvényi szintű eljárási szabály megsértése esetén.

Ennek során az első négy feltétel mindegyikének teljesülése az érdemi elbírálás kiinduló feltétele, ha az utolsó két feltétel valamelyike megvalósul.

A végzés [55] pontja rögzíti a különleges jogrendi rendelet elkülönítését a normál jogrendben alkotható kormányrendeletektől, ahol a megnevezés ugyan nem tér el, de a rendelet bevezető részének egyértelműen utalnia kell a különleges jogrendi minőséget megalapozó alaptörvényi felhatalmazásra. A végzés [56] pontja megállapítja, hogy

> *„…az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése – illetőleg 2022. november 1. napja óta az 53. cikk (1) bekezdése – miatt a különleges jogrend időszakában – kivételesen – nem úgy érvényesül a jogforrási hierarchia, ahogyan a rendes jogrendben. A veszélyhelyzet időszakában a különleges jogrendi felhatalmazás alapján született olyan kormányrendelet, amely egyébként törvényi szabályozás körébe tartozó jogviszonyokat érint, quasi törvényi szintű jogforrás*",

amelynek elbírálhatósága az alaptörvényi hatásköri kivétel szempontjából alkotmánybírósági kontroll alá vonható.

Az alkotmánybírósági végzés újdonságra tehát annyiból emelhető ki, hogy standardizálta a különleges jogrendi kötelezettségek bevezetésével összefüggésben az eljárásrendet, valamint meghatározta a különleges jogrendi rendeletek jogforrási helyét, utóbbiakat mintegy beazonosítva a törvényi szinttel. A végzés sajátossága, hogy annak meghozatalában tanácsvezető alkotmánybíróként részt vett Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke is, aki egy korábbi párhuzamos indokolásában a Büntető Törvénykönyv vonatkozásában a *nullum crimen sine lege* elvének abszolutizálásával megkérdőjelezte a különleges jogrendi szabályozás során a büntető anyagi szabályok kormányrendeleti szintű módosíthatóságát.[13]

Utóbbi vita kiemelése az extraprofitadót érintő végzés fényében azért is szükséges, miután az Alkotmánybíróság e döntésében is megerősítette az Alaptörvény kötelező értelmezésére irányuló kizárólagos jogkörét. Mindez különösen az Alaptörvény tizedik módosításához fűzött előterjesztői indokolás figyelembevételével eredményez látszólagos vitát az Alkotmánybíróság és az alkotmányozó hatalom között, mivel utóbbi indokolásban is megnyilvánuló szabályozói akarata végső soron az Alkotmánybíróságot is orientálja, még ha az az Alkotmánybíróság alapjogi tesztjének különleges jogrendi elvárásait részlegesen eltérő módon kanonizálta is.[14] E vonatkozásban tehát az alkotmányos párbeszéd nemzeti szintje a teleologikus jogértelmezés körében ugyanúgy elemezhető értelmezési tartománnyá válik, mint az a nemzeti alkotmányosság és az uniós alkotmányozás viszonyrendszerének leírása körében bevett értékelési dimenzió.

[13] Lásd a 3325/2022. (VII. 21.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolást. https://tinyurl.com/rp2e6sjt Kiemelését lásd: TILL 2022. im. 40-43. o.
[14] Elemzését lásd: TILL 2022. im. 53-57. o.

6. Összegzés

A védelmi és biztonsági reform az Alaptörvény kilencedik módosításával kezdődött, alapvető keretrendszerét a Vbö. 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 visszaigazolható egyedi történelmi tapasztalat. Megítélésünk szerint a Vbö. 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 Vbö. 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 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 biztosítottsága szempontjából is értékelhető. A védelmi és biztonsági reform hozzáadott értéke elsődlegesen az utóbbi szempontból ragadható meg.

Irodalom és forrásjegyzék

BALOGH András József – TILL Szabolcs Péter: Új szabályozás – régi gondolatok, avagy aktuális kérdések a (hon)védelmi tevékenység hatékonyságának jogi alapjai kapcsán (A honvédelem közjogi kereteinek kapcsolódása a védelmi és biztonsági reformhoz); VBSZK Műhelytanulmányok 2022/29. https://tinyurl.com/4vhxab76

CSINK Lóránt: Alapjogok a különleges jogrend idején. VBSZK Műhelytanulmányok 2022/6. https://tinyurl.com/2s32mkx5

CSINK Lóránt: A különleges jogrend bevezetésének alkotmányjogi megközelítése (kézirat, megjelenés alatt: https://tinyurl.com/evfbj9mb)

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl; VBSZK Műhelytanulmányok 2021/11. https://tinyurl.com/54spenbn

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/21. https://tinyurl.com/ycym3ceh

KÁDÁR Pál: A védelmi-biztonsági szabályozási reform rendszer alapelgondolásának elemzése és lehetséges perspektívái; VBSZK Műhelytanulmányok 2022/8. https://tinyurl.com/5a2akw4y

TILL Szabolcs: Különleges jogrend 2020-2023. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2022. 63-94.

TILL Szabolcs: Az alkotmánybíráskodás és a különleges jogrend; Katonai Jogi és Hadijog Szemle 2022/3. https://tinyurl.com/pvwb5kbx 5-63.

TILL Szabolcs: Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerinti intézményrendszer előzetes értékelése a megvalósítási átmeneti idő első évi fejleményei alapján; VBSZK műhelytanulmányok 2021/19. https://hhk.uni-https://tinyurl.com/ynv5zjek

Magyarország Alaptörvénye

2022. évi L. törvény Magyarország biztonságát szolgáló egyes törvények módosításáról

2022. évi LXIII. törvény a Magyar Honvédség működésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról

2022. évi VII. törvény az egyes törvényeknek a honvédelemmel, a gazdaságfejlesztéssel, valamint a kormányzati igazgatással összefüggő módosításáról

2021. évi CXLII. törvény a határok, a vízumügy, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a menekültügy és a migráció területén működő uniós információs rendszerek együttműködő képességének megteremtése érdekében egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2021. évi CXXI. törvény az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról

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

2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2011. évi XCIII. törvény a honvédelemről és a magyar honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

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

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

1995. évi CXXV, törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

614/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény végrehajtásáról

403/2022. (X. 24.) Korm. rendelet védelmi és biztonsági célú ellenőrzésekről

136/2023. (IV. 20.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlés védelmi és biztonsági célú felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek ezzel összefüggő feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról

337/2022. (IX. 7.) Korm. rendelet Védelmi Igazgatási Hivatalról

197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet az extraprofit adóról

1508/2022. (X. 21.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről

1163/2020. (IV. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

3214/2023. (V. 5.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról

3325/2022. (VII. 21.) AB végzés eljárás megszüntetéséről

XVIII.
A magyar különleges jogrendi szabályozás az Alaptörvény tizenötödik módosítása tükrében és a Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása

1. Bevezetés

A kötet használóinak visszajelzéseire és az első kiadás megjelenése óta eltelt közel két év tapasztalataira alapozva, némiképp hiánypótlóként kerül ez a fejezet most a második, bővített kiadásba.

Ahogy már az előzőekben utaltunk rá, a védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformjának előkészítése 2019-ben kezdődött, a legfontosabb változások – az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény és az ehhez kapcsolódó további jogszabályok – 2022 novemberében léptek hatályba. Mindezeken túl azonban 2025 áprilisában a jogalkotó ismét az alaptörvényi szintű keretszabályok korrekciója mellett döntött, melynek keretében a veszélyhelyzethez kapcsolódó egyes szabályok felülvizsgálata történt meg.

Ebben a fejezetben arról adunk áttekintést, hogy mi a magyar különleges jogrendi szabályok célja, milyen általános jellemzői vannak, illetve hol tart a különleges jogrendre vonatkozó hazai szabályrendszer és milyen rendelkezések vonatkoznak az egyes különleges jogrendi helyzetekre, különös figyelemmel az Alaptörvény tizenötödik módosítása következtében megjelenő új elemekre.

2. A különleges jogrend célja és jellemzői

A különleges jogrend az állam védelmi eszközrendszerének része, a békétől eltérő időszakok joga, magában foglalja mindazokat a sajátos intézkedéseket, amelyeket valamely veszély elhárítása érdekében meg kell tenni, azonban a jogállami hatalommegosztás és a normál időszaki kontrollmechanizmusok időigényes működése miatt a normál jogrendi rendelkezések alkalmazása nem lenne megfelelően hatékony a veszély elhárítására[1].

A különleges jogrend

- meghatározott időre,
- meghatározott feltételhez kötötten,
- jogilag szabályozott keretek között,
- akár az alapvető jogok teljes felfüggesztésére is kiterjedően,
- meghatározott jogosult rendkívüli intézkedésének meghozatalára

biztosít eltérési lehetőséget a normál időszaki szabályok alkalmazásától.

A különleges jogrend számos néven ismert a jogirodalomban, amikor kivételes hatalomról, minősített helyzetről, minősített időszakról, rendkívüli jogrendről beszélünk, lényegében egy-egy időszak vagy ország erre vonatkozó bevett fogalmait használjuk. Magyarország Alaptörvénye értelmében Magyarországon a „különleges jogrend" a helyes terminológia[2].

A jogintézmény nem sajátos magyar megoldás, számos történeti előzmény és hatályos nemzetközi példa áll rendelkezésre, melyek mindegyikének közös eleme az állam működését, a normál rend

[1] Lásd bővebben TILL Szabolcs: „Különleges jogrend" in JAKAB András - FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend (2019)
[2] Magyarország Alaptörvénye 48. cikk.

fenntartását fenyegető valamely veszély elhárítása és ezen keresztül a szuverenitás védelme, a polgárok élet- és vagyonbiztonságának szavatolása mint cél[3].

Az ilyen szabályozások célja, hogy biztosítsák az államhatalom gyors és hatékony működését akkor, amikor a normál jogrend keretei nem teszik lehetővé a szükséges intézkedések meghozatalát.

A különleges jogrend történeti előképe már az ókori Rómában megjelent a dictator (magister populi) intézményének gyakorlatával. A dictatort súlyos veszély esetén nevezte ki a consul a senatus a kezdeményezésére. A dictator legfeljebb 6 hónapig maradhatott hivatalban, és teljhatalmat gyakorolt valamely válsághelyzet kezelése ügyében (járványok, háborúk, belső lázadások stb)[4].

A középkorban az uralkodói jogosítványokra tekintettel nem volt szükség a mai értelemben vett különleges jogrendi szabályozásra, hiszen az abszolút hatalommal rendelkező király lényegében korlátlan rendelkezési joggal bírt, a veszélyek elhárítására királyi rendeletekkel intézkedhetett[5].

A mai értelemben vett különleges jogrend a hatalommegosztáshoz és a modern állam kialakulásához, a jogállamisághoz köthető.

A nemzetközi gyakorlat nem egységes abban a vonatkozásban, hogy ezeket a szabályokat milyen szinten jeleníti meg a jogrendszerben. Vannak országok, ahol az alkotmányos szinten szabályozzák, viszonylag nagy terjedelemben és részletesen (Németország, Görögország, Spanyolország, Magyarország) másutt csak a legfontosabb keretek jelennek meg és további törvényekben kerül részletesen szabályozásra a tartalom (Ausztria, Belgium, Bulgária, Olaszország, Franciaország), míg olyan is akad, ahol nincs egységes, írott (kartális) alkotmány, amelyre figyelemmel nincs is ilyen szintű szabályozás (Egyesült Királyság)[6]. Ezekről kötetünk korábbi fejezetében már részletesen értekeztünk.

A magyar különleges jogrend jogintézményi megoldása szabályozott keretek között, meghatározott célhoz kötötten a Kormány számára ad felhatalmazást a törvényektől való eltérésre. A különleges jogrend kihirdetésének minden esetben valamely veszély fennállta, nem mindennapi, váratlan körülmény vagy súlyos hátrány bekövetkezésének valószínűsége a feltétele Magyarországon is és csak abban az esetben kerülhet rá sor, amennyiben a normál jogrendi szabályozási eszközök alkalmazása nem elégséges (szükségesség és arányosság elvének érvényesítése).

Lényeges kiemelni, hogy a különleges jogrend során meghozható rendkívüli intézkedések sem korlátlanok. Számos nemzetközi norma szab határt az intézkedéseknek, amelyek közül Az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya[7] (1966 New York) és Az Emberi Jogok Európai Egyezménye[8] (1950 Róma) kiemelendő. E dokumentumok a „nemzet létét fenyegető és hivatalosan kihirdetett szükségállapot idején", illetve „háború vagy a nemzet létét fenyegető más

[3] Bővebben lásd: TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 26-36. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

[4] FÖLDI András: A dictator; (internetes szócikk) www.romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/a_romai_allamszervezet/a_romai_koztarsasag_allamszervezete/cikk/a_dictator

[5] DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig) in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 78–121. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

[6] Lásd erről bővebben: KHAKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper No30; Genf, 2009. 11., 32-34. o.

[7] Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került a jogrendszerbe.

[8] Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény kihirdetésével került a magyar szabályozásba.

rendkívüli állapot esetén" ismerik el az egyes alapvető jogok korlátozására vonatkozó jogot, ezeket is szigorúan meghatározott keretrendszerben – melyeket Magyarország Alaptörvénye is érvényesít mint abszolút korlát.

3. A különleges jogrend egyes típusai és az elrendelés esetei

Az Alaptörvény kilencedik módosításával egyszerűsített szabályozás következtében Magyarországon különleges jogrendként hadiállapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet hirdethető ki.

3.1. A hadiállapot

A hadiállapot kihirdetésére az Országgyűlés jogosult, amelyhez úgy nevezett „nagy kétharmad", azaz a megválasztott országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges[9].
Ez a feltétel önmagában is komoly garanciális jelentőséggel bír, hiszen az államot és a szövetségi rendszert érő legsúlyosabb külső fenyegetések esetén a rendelkezésre álló valamennyi eszközt tudni kell mozgósítani a felkészülés és a védekezés érdekében, amely nyilvánvalóan jelentős alapjog korlátozással jár. Lényeges azt is hangsúlyoznunk, hogy ez az egyetlen olyan alkotmányos helyzet, amikor a hadkötelezettség valamennyi eleme érvényesíthető[10], azaz a kötelező katonai szolgálat elrendelésére sor kerülhet.
A nagy kétharmaddal összefüggésben könnyen belátható, hogy minderre csak abban az esetben van reális esély, amennyiben az Országgyűlés ülésezése és a megfelelő létszámú képviselő részvétele biztosítható. Amennyiben ennek elérése bármilyen okból akadályoztatva lenne, az Alaptörvény speciális helyettesítő megoldásokra ad lehetőséget, amelyekről a későbbiekben még szót ejtünk.
Ahhoz, hogy a hadiállapot kihirdethető legyen, az alábbi feltételek valamelyikének teljesülnie kell:
- háborús *helyzet* kinyilvánítása vagy háborús *veszély* esete áll fenn,
- *külső fegyveres támadás*, hatásában külső fegyveres támadással *egyenértékű cselekmény* következett be, vagy ezek valamelyikének *közvetlen veszélye* fenyeget,
- *kollektív védelemre* irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése érdekében a kihirdetés szükséges.

A fenti kritériumok többsége magától értetődő és hosszabb ideje az alkotmányos szabályozás része, néhány elemről azonban érdemes néhány szót ejtenünk.
Az első, hogy a fenti követelmények minden esetben mérlegelés tárgyát képezik, azaz nincs feltétlen kötelezettség a hadiállapot kihirdetésére – akár a nyílt fegyveres támadás esetén sem. A Vbö.-ben meghatározott alapelvekre figyelemmel,[11] a fokozatosság elvét érvényesíteni szükséges, azaz amennyiben a védekezéshez kapcsolódó cél elérhető jogkorlátozás nélkül, akkor így kell eljárni.
Ne felejtsük el azt sem, hogy a hadiállapot kihirdetésének eszkalációs hatása is lehet, hiszen az ellenérdekelt fél ebből azt a következtetést vonhatja le, hogy magatartását fenyegetésként értékeljük, amellyel kapcsolatban a diplomáciai úton történő rendezést nem kizárólagos eszközként kezeljük.
A következő, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása óta nem követelmény, hogy a külső támadás vagy ennek veszélye fegyveres legyen, elegendő az ezzel „egyenértékű cselekmény" bekövetkezése vagy ennek közvetlen veszélye. Ez azt jelenti, hogy a szabályozás a korábbihoz képest lényegesen nagyobb mozgásteret ad az Országgyűlésnek, lényegében a lakosság számára

[9] Magyarország Alaptörvénye 49. cikk
[10] Magyarország Alaptörvénye XXXI. cikk (3) Hadiállapot idején a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. (…)
[11] Vbö. 4. § Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni: (…) 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".

nem nyilvánvalóan érezhető fenyegetés vagy nem fegyverrel végrehajtott támadás (pl.: kibertámadás, ipari létesítmények elleni szabotázsakciók, ivóvízhálózat mérgezése, szélsőségesen fenyegető és kiterjedt ellenséges információs műveletek, stb) esetén is sor kerülhet a kihirdetésre. Ez a fajta „indokolatlan mozgástér/túlzott rugalmasság" számos kritika tárgyát képezte a szakirodalomban is[12], amellyel szemben a jogalkotói álláspont – figyelemmel a lawfare[13] lehetséges következményeire is – az, hogy nem fordulhat elő olyan helyzet, amikor valamely jogi akadály miatt az egyébként rendelkezésre álló védekezési eszközök nem vagy nem időben alkalmazhatóak, azaz szükség van az ilyen fajta, kevésbé konkrét felhatalmazás biztosítására is[14]. Az államszervezet alapérdeke a normál működés, a joggal való visszaélés általános tilalmazottsága és a szükségesség-arányosság követelménye a garancia arra, hogy ezzel a jogintézménnyel ne éljen vissza az Országgyűlés.

Mindezeken túl, kiemelésre érdemes tény, hogy a kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítésével összefüggő esetkör vonatkozásában elképzelhető, hogy Magyarországot közvetlen támadás vagy fenyegetés egyáltalán nem éri, mégis hadiállapot bevezetésére kerül sor. Az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikkének[15] felhívása és hazánk területén kívül jelentkező kötelezettségeink szükségessé tehetnek olyan hazai nemzetgazdasági vagy igazgatási döntéseket, amelyek normál jogrendben nem végrehajthatóak, amelyre ez idáig sosem került sor, igaz az 5. cikkely felhívása is csak egyetlen esetben fordult elő a NATO több, mint 75 éves működése alatt, az Egyesült Államokat 2001. szeptember 11-én ért terrortámadás kapcsán.

A hadiállapot időszakában a Kormány a rendkívüli jogalkotásra felhatalmazott szerv. Ez azt jelenti, hogy az általános különleges jogrendi felhatalmazásokon túl ebben az időszakban a Kormány gyakorolja az Országgyűlés által átruházott jogokat és dönthet a Magyar Honvédség alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról is.

---

[12] Lásd pl.: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina - PAP András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai, in Magyar Tudomány 182 (2021)5, 583–592. o.
SZENTE Zoltán: a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers 2020/9;
HORVÁTH Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése; Közjogi Szemle, 2024/2-3., 1-13. o.; HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke Közjogi Szemle, 2020/4;
MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? - avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről; fundamentum.hu meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf
RÁCZ Lilla: Hatályon innen és túl - a koronavírus-járvány alatt elfogadott rendkívüli intézkedések tovább élése a háborús veszélyhelyzetben. In: Jogi diagnózisok III. A COVID-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre (szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina - LŐRINCZ Viktor Olivér)., Budapest 2023. 323-371. o.

[13] A lawfare kifejezés a jog stratégiai alkalmazását jelenti politikai, katonai vagy társadalmi célok elérésére. Ez adott eseteben a katonai műveleteknél is hatásosabban alkalmazható, hisezn amennyiben nincs jogi felhatalmazás egy-egy védekezési lépésre, az állami fellépés legitimációja megkérdőjelezhető és a megtámadott még kiszolgáltatottabb helyzetbe kerül. Bővebben lásd: F. KITTRIE, Orde: Lawfare - Law as a Weapon of War; Oxford University Press, 2016.; DUNLAP Jr. Charles: Lawfare Today: A Perspective; Yale Journal of International Affairs (Winter 2008), 146-154. o.

[14] Természetesen a lawfare szempontok mérlegelése során arra is figyelemmel kell lenni, hogy a megfelelő szabályozás képes biztosítani a védekezéshez szükséges jogi kereteket, egyben garanciális szereppel is bírt a jogállami működés fenntartása érdekében.

[15] „A Felek megegyeznek abban, hogy az egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennélfogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. Cikke által elismert egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Felekkel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket, ideértve a fegyveres erő alkalmazását is, amelyeket a békének és biztonságnak az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart."

3.2. A szükségállapot

A szükségállapot kihirdetésére az Országgyűlés megválasztott képviselőinek kétharmados támogatása mellett, harminc napra kerülhet sor, az alábbi feltételek valamelyikének teljesülése esetén[16].

- az alkotmányos rend megdöntésére, *felforgatására* vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény esetén,
- az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető *súlyos, jogellenes* cselekmény esetén.

A kihirdetés itt sem kötelező a fenti körülmények fennállásakor, az minden esetben mérlegelést igényel már a kezdeményező részéről is.

A szükségállapotra vonatkozó új szöveg szintén a védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja keretében, az Alaptörvény kilencedik módosításával került a jogrendszerbe, amelynek legfontosabb új elemei a következőek.

A korábbi megfogalmazással ellentétben, ma már nem követelmény, hogy a cselekmények „fegyveresek" vagy „felfegyverkezve elkövetett" „erőszakos" cselekmények legyenek. Ez a módosítás hasonló elvi megközelítésen alapul, mint amit a hadiállapotnál láttunk. Nem biztos, hogy egy-egy belbiztonsági krízis feltétlenül erőszakos és fegyveres elemeket kelljen magában foglaljon ahhoz, hogy az alkotmányos rend vagy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága veszélybe kerüljön. A 21. századra jellemző hibrid hadviselés, az információs beavatkozási műveletek képesek a fegyveres fellépéshez hasonló eredményt elérni az állam működése kapcsán, de hasonlóra kerülhet sor egy jogellenes, a teljes működést megbénító országos sztrájk vagy a lakosság ellátást ellehetetlenítő illegális, de nem erőszakos útlezárások esetében is, amelyekkel szemben indokolt a megfelelő jogi eszközök biztosítása.

Korábban az Alaptörvény úgy rendelkezett, hogy a Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Ez ma már nem része az alkotmányos szintű szabálynak, az erre vonatkozó rendelkezéseket a Hvt. tartalmazza, nem kizárva azt az esetet sem, amikor még a rendvédelmi szerveknek megfelelő erőforrásai elérhetőek[17].

Amennyiben a kihirdetésre okot adó körülmény megszűnt, a szükségállapotot meg kell szüntetni, illetve, ha a kihirdetést megalapozó tények továbbra is fennállnak, a szükségállapot harminc nappal meghosszabbítható.

3.3. A veszélyhelyzet

Az Alaptörvény tizenötödik módosítása következtében a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályok ismét módosultak. A veszélyhelyzet az egyetlen olyan különleges jogrendi helyzet, amelyet a Kormány az Országgyűlés külön döntése nélkül is kihirdethet.

A veszélyhelyzeti tényállás elemei az Alaptörvény kilencedik és a tizedik[18] módosításával nyerték el mai formájukat, azonban az intézkedési jog terjedelme és feltételei 2026. januári hatállyal megváltoztak[19].

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 dönthet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki és nincs arra vonatkozó kizáró szabály, hogy ne lehetne egy időben több veszélyhelyzet is hatályban, amennyiben az egyes feltételek más-más körülményre figyelemmel teljesülnek. Elképzelhető, hogy egy ipari katasztrófa miatt kihirdetett veszélyhelyzettel egyidőben a szomszédos országban fennálló háborús helyzet miatt is szükséges

[16] Magyarország Alaptörvénye 50. cikk
[17] Hvt. 59. § (1) bek. k) pont.
[18] Ez utóbbi az orosz-ukrán háború hatásaira figyelemmel került megalkotásra.
[19] Magyarország Alaptörvénye 51. cikk

lehet a veszélyhelyzet kihirdetése, amellyel egy párhuzamosan levonuló dunai árhullám is megalapozhat veszélyhelyzeti intézkedéseket.
Kiemelten fontos, hogy az elrendelő kormánydöntés pontosan meghatározza azt a körülményt, amelyre figyelemmel a különleges jogrend kihirdetésre kerül, hiszen ez biztosít arra lehetőséget, hogy az adott körülményhez képest meg elehessen ítélni az egyes intézkedések szükségességét és arányosságát, illetve magának a helyzet fenntartásának indokoltságát.
A Kormány a veszélyhelyzetet csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg, amelyhez „kis kétharmados", azaz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados támogatása szükséges.
A tizenötödik módosítás újítása a Kormány által alkalmazható intézkedésekben rejlik, melyekről lentebb tárgyalunk.

4. A különleges jogrendre vonatkozó szabályok

4.1. A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok

A különleges jogrendi működés minden esetben politikailag és szakmailag is rendkívül érzékeny kérdés, melyre figyelemmel a szabályozó rendszer számos garanciális elemet tartalmaz. A legfontosabb szabályokat maga az Alaptörvény rögzíti, míg az alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény[20] határozza meg.

A különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv – azaz veszélyhelyzet esetében a Kormány, más esetekben az Országgyűlés – köteles megszüntetni, amennyiben kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Erre a rendelkezésre figyelemmel kiemelt jelentősége van a helyzet folyamatos és reális értékelésének, amelynek a lehető legszélesebb szakmai alapokon kell nyugodnia[21].

Valamennyi fentebb bemutatott különleges jogrendi időszakra igaz, hogy bár van lehetőség a jogszabályoktól való eltérésre, de magát a jogrend alapjait meghatározó Alaptörvény alkalmazását nem lehet felfüggeszteni[22]. Ez azt is jelenti, hogy az államszervezet alapvető felépítése sem módosulhat, azonban az egyes állami intézmények feladatrendszere – amennyiben az nem az Alaptörvény szintjén kötött – eltérő tartalmat is kaphat, amennyiben az a kialakult helyzet kezeléséhez szükséges.

A különleges jogrendben az előzőekben hivatkozott nemzetközi szerződésekkel összehangban az alapvető jogok gyakorlása is felfüggeszthető, vagy a normál időszakon túlmutató szinten[23] túl is korlátozható. Lényeges kitétel, hogy mindezek mellett – szintén az Alaptörvény alapján – abszolút védettséget élveznek az alábbiak:

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog,

[20] 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

[21] Kihívásként jelentkezik a gyakorlatban, hogy egyes esetekben a helyzet értékelése során a közvélemény csak korlátozottan fér hozzá a kihirdetést megalapozó információkhoz, így a kihirdetni indítványozott különleges jogrend legitimációja úgy kérdőjeleződhet meg, hogy a valós tényeket csak egy szűkebb szakmai-politikai döntéshozói kör ismerheti meg. Gondoljunk csak bele, milyen következményei lehetnének, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok értékelései és a hírszerzési információk bárki számára elérhetőek lennének a hadiállapot kezdeményezésének időszakában.

[22] Magyarország Alaptörvénye 52. cikk

[23] Magyarország Alaptörvénye II. cikk (3) bek.: Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

- senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani,
- tilos az emberkereskedelem,
- tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni,
- tilos az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek haszonszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás,
- az ártatlanság vélelme: senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg,
- a védelemhez való jog: a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.
- nullum crimen: senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény[24].
- non bis in idem: A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítélhető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték[25].

A fenti jogok különleges jogrend időszakában sem korlátozhatóak[26], a Vbö. Negyedik Részében meghatározott rendkívüli intézkedésekre azonban van lehetőség, ahogy azt kötetünk XV. fejezetében részletesen tárgyaljuk.

A különleges jogrendi működéshez kapcsolódó követelmény továbbá az is, hogy a legfontosabb állami szervek működésének folyamatosságát a lehető legnagyobb mértékben biztosítani szükséges. Ez általános elvként valamennyi szervre igaz, azonban a jogállamisági és garanciális szempontokra figyelemmel, a különleges jogrendi jogalkotásra, azaz a rendkívüli intézkedésre jogosult Kormány számára alaptörvényi előírás, hogy mindent meg kell tegyen az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság folyamatos működése érdekében[27]. Hasonló tartalmú rendelkezés a különleges jogrend kezdeményezési időszakára is vonatkozik[28].

Ezek a rendelkezések arra hivatottak, hogy ne fordulhasson elő olyan helyzet, amely során a válság egyes hatásai miatt a legfőbb népképviseleti szerv számára nincs biztosítva a megfelelő szintű döntéshozatal lehetősége, adott esetben a Kormány döntéseinek törvénnyel történő korrigálása, hatályon kívül helyezése, vagy megerősítése. Itt kell arra emlékeztetnünk, hogy a különleges jogrend

[24] Ez nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt (Alaptörvény XXVIII. cikk (5) bek.)

[25] Magyarország Alaptörvénye II. cikk, III. cikk, XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdése

[26] Visszatérő tévhit, hogy hadiállapotban statáriális bírósági eljárásban sor kerülhet halálbüntetésre például parancsmegtagadás vagy kémkedés esetében. Ez azonban nem fedi a valóságot. A statáriális – rögtön ítélő – eljárások a történelmi gyakorlat szerint fogalmilag két eredménnyel zárulhattak: vagy felmentés vagy halál lehetett a döntés. Figyelemmel arra, hogy Magyarországon nincs halálbüntetés, fogalmilag is kizárt a statáriális eljárás, legfeljebb gyorsított, egyszerűsített eljárásról beszélhetünk, amely lezárja az eljárást, felment vagy valamilyen szankciót alkalmaz, de halálbüntetés nem kiszabható és a jogorvoslatot sem lehet kizárni.

[27] Magyarország Alaptörvénye 52. cikk (3) és (4) bek.

[28] Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (7) bek.

nem egy új és teljes jogrend, hanem a jogrend egyes elemeitől való eltérés szabályozott lehetősége, azaz a legfelsőbb népképviseleti szerv primátusa nem megkérdőjelezhető, minden további jogalkotási és egyéb feladatot továbbra is az Országgyűlésnek kell ellátnia, amely nem függ össze a kihirdetett különleges jogrenddel. Mindezek miatt az Országgyűlés folyamatos működése kiemelten lényeges, az ország működési stabilitása szempontjából is meghatározó.

Az Alkotmánybíróság esetében a folyamatos működést a különleges jogrendben hozott rendkívüli intézkedések megtámadhatósága érdekében kell fenntartani, illetve az Alkotmánybíróság elnökének működése önmagában is jelentőséggel bír, hiszen személye szükséges lehet az egyes különleges jogrendi helyzetek kihirdetéséhez és az intézkedési felhatalmazás megadása kapcsán, amikor az Országgyűlés működésében akadályoztatva van[29].

A Kormány a fenti szervek működése érdekében akár közjogi, akár technikai típusú intézkedéseket is meg kell tegyen. Szélsőséges esetben – mondjuk a döntéshozó szerv infrastruktúrájának nagyfokú rombolása vagy a helyszín megközelítésének ellehetetlenülése esetén – alternatív helyszín és technikai feltételek biztosításában, e szervek működéséhez szükséges döntéshozó és támogató személyzet munkahelyre történő eljuttatásában, személyi védelmük biztosításában vagy akadályoztatásuk esetén, kisegítő/helyettesítő személyzet biztosításában, alternatív eljárási szabályok bevezetésében is szerepe lehet.

A szabályozás új eleme, hogy az Alaptörvény tizenötödik módosítása nyomán változás következett be a Kormány felhatalmazásában a különleges jogrendi jogalkotás terén.

Korábban a Kormány a kihirdetett különleges jogrend időszakában, illetve a hadiállapot és a szükség állapot kezdeményezését követően rendeletet alkothatott, amellyel sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti rendkívüli intézkedéseket vezethetett be. E felhatalmazás mindhárom kihirdetett, illetve kihirdetni kezdeményezett különleges jogrendben általános volt, nem volt szükséges további jogi aktus az alkalmazásához.

A 2026. január 1-jén hatályba lépő szabályozás azonban a Kormány mozgásterét csökkentette, melynek nyomán kizárólag hadiállapot és szükségállapot kezdeményezését követően van lehetőség az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, az azoktól való eltérésre, míg veszélyhelyzetben ugyanerre az Országgyűlés – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határozott időre megadott – felhatalmazásával van csak lehetősége[30]. Amennyiben az Országgyűlés e felhatalmazás megadásában akadályoztatva van, a köztársasági elnök jogosult a Kormány részére felhatalmazást adni.

A különleges jogrendi időszakában meghozott döntések alkalmazása minden esetben kiemelt kontrollt igényel, amely érdekében a Kormány köteles a rendkívüli intézkedésként alkotott rendeletéről tájékoztatni a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát. E tájékoztatás nem azonos a Magyar Közlönyben történő közzététellel, attól minden esetben független, általában rövid magyarázattal ellátott átiratokról van szó, amely összefoglalja a döntés lényegét és – amennyiben az célszerű – a fontosabb szakmai szempontokat, háttérinformációkat. A címzetteknek ugyanakkor nincs lehetőségük a Kormány rendeletét felülbírálni, amennyiben ilyen igény merülne fel, arra a jogalkotás és a normakontroll általános szabályai alkalmazandók. A tájékoztatási kötelezettség ténye azonban erősíti a jogállami működést, ráirányítja a figyelmet a szóban forgó döntésre, szükség esetén lehetőséget ad a gyors reakcióra is.

[29] Magyarország Alaptörvénye 56. cikk (2) bek. Az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg az Országgyűlés akadályoztatása tényét, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik.

[30] Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (hatályos 2026. január 1-től)

Ehhez kapcsolódóan ki kell emelnünk azt is, hogy az Országgyűlés jogosult a Kormány különleges jogrendi felhatalmazás alapján alkotott rendeletét hatályon kívül helyezni. Ez a rendelkezés is alátámasztja azt a megállapításunkat, hogy bár egyértelműen a Kormány a rendkívüli intézkedésre jogosult, azonban különleges jogrendi jogosítványai nem parttalanok és nem kontroll nélküliek.

Amennyiben az Országgyűlés a Kormány rendeletének hatályon kívül helyezéséről dönt, a Kormány azonos tartalommal kizárólag abban az esetben hozhat újra hasonló tartalommal döntést, amennyiben azt a körülmények jelentős változása indokolja[31].

A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti. Amennyiben valamely körülmény miatt egyes rendelkezések fenntartása akár csak átmenetileg is indokolt, arra már az Országgyűlés fog döntést hozni, ahogy ezt tette például a COVID-19 pandémiát követően az ún. kivezető törvénnyel[32]. Az ilyen jellegű kivezető jogszabályokra különösen azon esetekben lehet szükség, amikor a válság elhúzódó volt, vagy olyan jelentős működési szabályokat érintő rendkívüli intézkedésekre került sor, amelyek nem fordíthatóak vissza azonnali hatállyal[33].

Hadiállapot megszűntetése és a szükségállapot megszűnése esetén az Országgyűlés maga határozza meg az egyes rendkívüli rendelkezések fenntartását, praktikusan a különleges jogrend megszüntetésére vonatkozó döntésével egyidőben.

4.2. A hadiállapotra és a szükségállapotra vonatkozó közös szabályok

A különleges jogrendi időszakokkal összefüggésben sosem téveszthető szem elől a jogintézmény rendeltetése, azaz a védekezés érdekében szükséges haladéktalan intézkedési képesség biztosítása. Az egyes különleges jogrendi helyzetek közjogi érvényességéhez azonban formális döntésre is szükség van, amely meghozatalának időigénye veszélyeztetheti a védekezés eredményességét. Erre figyelemmel az Alaptörvény 54. cikke a legsúlyosabb esetekben, a hadiállapot és a szükségállapot esetében lehetővé teszi, hogy már e helyzetek kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően, de még az Országgyűlés döntése előtt a Kormány rendeletet alkothasson, amellyel „a kihirdetésre okot adó körülmény azonnali kezeléséhez szükséges mértékben egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat".

Az így meghozott döntések hatálya a különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó döntésig, vagy ha erre hosszabb idő elteltével vagy egyáltalán nem kerül sor, legfeljebb a kihirdetés Kormány általi kezdeményezésétől számított hatvan napig tart. Amennyiben a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésére a kezdeményezés alapján sor kerül, a kezdeményezés időszakában hozott rendelet hatálya a különleges jogrend megszűnéséig tart.

A különleges jogrend megszűnésekor a különleges jogrendben vagy a kezdeményezés időszakában hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetről az Országgyűlés törvényt alkot – ezek az ún. kivezető törvények.

Ahogy az a fentebb már tárgyaltakból következik, az Országgyűlés működése meghatározó jelentőségű a különleges jogrendben is. Erre figyelemmel mondja ki az Alaptörvény 55. cikke, hogy hadiállapot vagy szükségállapot idején az Országgyűlés nem mondhatja ki feloszlását, és nem is oszlatható fel. A válságkezeléshez fűződő érdek, az állam önvédelmi szabályozása elsőbbséget élvez

[31] Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (3) bek.

[32] 2022. évi V. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről

[33] A COVID pandémia időszakában ilyen volt például az egyes hatósági engedélyek, igazolványok érvényességének meghosszabbítása arra figyelemmel, hogy a járvány nem tette lehetővé a folyamatos hivatali ügyintézést. Ez azt eredményezte, hogy egyidőben többszázezer forgalmi engedély, személyi igazolvány és útlevél maradt érvényes az eredeti határidőn túl, amelyek visszaterelése a normál ügymenetbe technikailag sem lett volna lehetséges egyetlen napon.

más, egyebekben a jogállami működéshez kapcsolódó lényeges érdekkel szemben is. Ezeket szem előtt tartva az Alaptörvény 55. cikke értelmében nem lehet kitűzni és nem lehet megtartani az országgyűlési képviselők általános választását hadiállapot és szükségállapot idején, azonban ezek megszűnésétől számított kilencven napon belül új Országgyűlést kell választani.

Nem kizárható olyan eset sem, amikor a különleges jogrend kihirdetésére akkor kerül sor, amikor az országgyűlési képviselők általános választását már megtartották, de az új Országgyűlés még nem alakult meg. Ilyenkor a korábbi országgyűlés mandátuma meghosszabbodik és a köztársasági elnök az alakuló ülést a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze.

Az is előfordulhat, hogy a hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetésére az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása előtt, de a választásokat megelőzően kerül sor. Ilyenkor idején a köztársasági elnök az Országgyűlést újra összehívhatja.

4.3. Az Országgyűlésre és a köztársasági elnökre vonatkozó sajátos különleges jogrendi szabályok

Az alaptörvényi szabályok áttekintését zárva, néhány gondolat erejéig érintenünk kell az 56. cikk rendelkezéseit is. Előfordulhat olyan eset, amikor az Országgyűlés akadályoztatva van a különleges jogrendhez kapcsolódó döntései meghozatalában. Ilyenkor a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, illetve veszélyhelyzetben egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, törvényi rendelkezésektől való eltérésre. Az, hogy ez a bizonyos akadályoztatás mikor áll fenn, meglehetősen nehéz megállapítani, hiszen, előállhat olyan helyzet, amikor egyes működési feltételek súlyosan korlátozottak, de a működést fenntarthatóságára vonatkozó értékelések az egyes hatalmi ágaknál eltérően jelennek meg. Ezt kiküszöbölendő az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés akadályoztatása tényét az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg, abban az esetben, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt az ülés elháríthatatlan akadályba ütközik.

Amint az akadályoztatás megszűnik, az Országgyűlés dönt a köztársasági elnök különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó döntésének indokoltságáról és jogszerűségéről, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket.

5. A Vbö. válságkezelési szabályrendszerének módosulása

Az alaptörvényi felhatalmazás alapján a jogalkotó a különleges jogrendre vonatkozó további rendelkezéseket a Vbö.-ben szabályozta, amelyről a XV. fejezetben már részletesen tárgyaltunk. E helyütt azokra a változásokra hívjuk fel a figyelmet, amely az Alaptörvény tizenötödik módosításának elfogadásához kapcsolódóan került a törvénybe.

Az egyik ilyen változás, hogy az összehangolt védelmi tevékenység, ha az elrendelése feltételei fennállnak, különleges jogrend idején is elrendelhető.[34] Erre a fentebb a párhuzamosan kihirdethető veszélyhelyzetek analógiája hozható magyarázatként: ez egyes kihívások nyomán célhoz kötötten jelennek meg az intézkedések, így azoknak jól elkülöníthetőnek kell maradniuk. Amennyiben egy intézkedésre a honvédelmi válsághelyzet miatt van szükség, de ezzel párhuzamosan

[34] Vbö. 74. § (5) bek.

állategészségügyi járvány is jelentkezik, amely veszélyhelyzet szintű beavatkozást tesz szükségessé, ezek kezelésének jogalapját egyaránt biztosítani kell[35].

Hangsúlyozni szükséges, hogy amennyiben a veszélyhelyzetek párhuzamos elrendelésére kerül sor, megnövekszik annak jelentősége, hogy a szabályozás egyértelműen utaljon a kiváltó körülményre és az elrendelés céljára. Ennek hiányában a szükségesség és arányosság mérlegelési követelményének való megfelelés nehézségekbe ütközhet.

A másik változás a Kormány rendkívüli intézkedési jogosítványait érinti. A 2026-ban hatályba lépő rendelkezések szerint a Kormány a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően, illetve kihirdetett különleges jogrendben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A Kormány ezt a hatáskörét

a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,

b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,

c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,

d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,

e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,

f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,

g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő tárgykörökben gyakorolhatja, azonban a korábbi szabályozással ellentétben az állami és önkormányzati működéssel összefüggő rendkívüli intézkedéseket kizárólag az Országgyűlés által adott felhatalmazásban meghatározott tárgykörökben teheti meg.

Szintén új rendelkezés, hogy a Kormány különleges jogrendi rendelkezésével törvény, törvényi rendelkezés hatályba léptető vagy hatályon kívül helyező rendelkezésétől nem térhet el, törvény, törvényi rendelkezés hatályát nem függesztheti fel, továbbá hatályát vesztett jogszabály, jogszabályi rendelkezés hatályban tartását, ismételt hatálybalépését nem rendelheti el.

Mindkét utóbbi új szabály a válságkezelés hatékonyságát az Alaptörvény kilencedik módosításához képest gyengíti, a Kormány hatáskörét korlátozza, a döntéshozatalt lassítja, ilyen értelemben a védelmi és biztonsági szabályozási reform alapvetéseit némiképp feladva rendelkezik, melynek gyakorlati hozadékát a fejezet összeállításakor még nem lehet értékelni.

[35] Erre már a hatályba lépést megelőzően is volt példa, hiszen az orosz-ukrán háborúra figyelemmel kihirdetett veszélyhelyzet időszakában összehangolt védelmi tevékenység kihirdetésére is sor került például a ragadós száj- és körömfájás járvánnyal összefüggésben.

Irodalom és forrásjegyzék

DOMANICZKY Endre: A különleges jogrend magyar szabályozásának történeti fejlődése (a kezdetektől 2011-ig) in Nagy, Z., Horváth, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 78–121. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

DUNLAP Jr. Charles: Lawfare Today: A Perspective; Yale Journal of International Affairs (Winter 2008), 146-154. o.

FÖLDI András: A dictator; (internetes szócikk) www.romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/a_romai_allamszervezet/a_romai_koztarsasag_allamszervezete/cikk/a_dictator

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina - PAP András László: A járvány kezelésének alkotmányjogi vonatkozásai, in Magyar Tudomány 182 (2021)5, 583–592. o.

HORVÁTH Attila: Élni vagy visszaélni? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek elemzése; Közjogi Szemle, 2024/2-3., 1-13. o.; HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke Közjogi Szemle, 2020/4;

KHAKEE, Anna: Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper No30; Genf, 2009. 11., 32-34. o.

KITTRIE, F., Orde: Lawfare - Law as a Weapon of War; Oxford University Press, 2016.;

MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? - avagy a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről; fundamentum.hu meszaros-gabor-dokkom-indokolt-e-a-kulonleges-jogrend-koronavirus-idejen.pdf

TILL Szabolcs: „Különleges jogrend" in JAKAB András - FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend (2019)

Magyarország Alaptörvénye

RÁCZ Lilla: Hatályon innen és túl - a koronavírus-járvány alatt elfogadott rendkívüli intézkedések tovább élése a háborús veszélyhelyzetben. In: Jogi diagnózisok III. A COVID-19 világjárvány hatásai a jogrendszerre (szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina - LŐRINCZ Viktor Olivér)., Budapest 2023. 323-371. o.

SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, MTA Law Working Papers 2020/9;

TRÓCSÁNYI László: A különleges jogrend elméleti kérdései; in NAGY, Z., HORVÁTH, A. (szerk.) A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei, 26-36. o. Budapest: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

Magyarország Alaptörvénye

2022. évi V. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről

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

2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv

XIX.
Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és infrastruktúrák szabályozása
(Hogyan változtatta meg a szatellit-fejezet *„jelentős" -sége* a Vbö. -t?)

1. Bevezetés[1]

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) 2022. november 1-i hatályba lépése óta sokszor módosult, azonban az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és infrastruktúrák szabályozására hivatott V/A. fejezet[2] (a továbbiakban: szatellit fejezet[3]) beépülése volt az első alkalom, amely a törvény szerkezete vonatkozásában is következményekkel járt. Az nem kivételes a Vbö. szempontjából, hogy az egyes szabályozási elemek részletezettsége vagy utalásként szerepeltetése eltér, azonban az a szabályozási mód, amely szerint *a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló 2024. évi LXXXIV. törvény* (a továbbiakban: Kszetv.) módosító rendelkezései folytán e törvény előírásainak szűkített érvényesülése jelenik meg a védelmi és biztonsági szempontból jelentős szervezetek és infrastruktúrák jogviszonyai körében, végső soron a Vbö. jogrendszerben elfoglalt helyét is érintő szabályozási korrekció. Így a Vbö. hasonló behatást szenvedett el, mint amilyen tervezett volt a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló korábbi honvédelmi törvény esetében a Vbö. -höz kapcsolódva. Az összehasonlítás következményi oldalról ugyanakkor annyiban eltérő, hogy a 2022. november 1-jével hatályba lépett, *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Hvt.) a Vbö. következtében terjedelmileg szűkült, a 2025. január elsejei hatályba lépésű szabályok viszont a Vbö. új szabályozási tartalmának beépülését eredményezték a szatellit fejezeten túl elsődlegesen az értelmező rendelkezések rendszerét érintve.

E tanulmány – kapcsolódva a TKP kutatások 2024. évi vizsgálatai körében megvalósult, és a *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* sorozatban megjelent dogmatikai, a kormányzati válaszok értékelésére irányuló, valamint ezek alkotmánybírósági kontrollját elemző kutatásokhoz – ezúttal nem a honvédelmi alkotmányosság, valamint a védelmi és biztonsági kontextus párhuzamos szerepét értékeli, sokkal inkább a korábban belügyi-katasztrófavédelmi értelmezési tartományban érintett létfontosságú rendszerelemek szabályozási rendszerének megváltozását elemzi. Utóbbi körben részben jelentőséget nyer a honvédelmi kontextus is, mint az az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és infrastruktúrák atipikus, extenzív módon megjelenő megvalósulási módja: a különös részi törvényi fejezet saját különös része.

A vizsgálat során a Kszetv., valamint *a Magyarország kiberbiztonságról szóló 2024. évi LXIX. törvény* (a továbbiakban: Kiberbiztty.) védelmi és biztonsági szabályrendszer vonatkozásában meglévő kapcsolódásait is első olvasatban értékelnünk szükséges azon túl, hogy kutatásunk fókusza az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrák és szervezetek szabályozása. E két vizsgálati irány kutatási célja összességében a szatellit fejezet Vbö. egészéhez viszonyított jelentőségének feltárására irányul, a törvény kommentárjának[4] kiegészítéseként is hasznosítható.

---

[1]A szerző köszönetét nyilvánítja Hauberl Melinda és Korsós Petra kézirat véglegesítése során tett észrevételeiért.

[2] V/A. fejezet Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrák; 43/A. – 43/N. § alcímrendje: 14/A. Általános szabályok, 14/B. Az eljáró hatóságok, 14/C. Különös szabályok.

[3] Az V/A fejezet a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló törvény nélkül végrehajthatatlan szabályokat tartalmaz, funkciója voltaképpen leginkább az eltérő rendelkezésekére emlékeztet.

[4] Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja; Ludovika Egyetemi Kiadó Bp. 2024.

Az a kodifikációs döntés, hogy a Vbö. kiegészítése a kritikus infrastruktúrákat érintő jogharmonizáció egyik eszközévé vált, nem volt eredendően adott kötelezettség. A szabályozói választás leírásának elméleti mintájaként *„a golyó és tál modellje"*[5] szolgálhat, amely egy rendszer külső körülményeiben megváltozó környezeti kihívásokra adott eltérő válasz-opcióit írja le. Ennek során a rendszer 3 eltérő módon reagálhat: megpróbálhat ellenállni a kihívásoknak, alkalmazkodhat, vagy átalakulhat. „A határok meghúzása a rendszer ontológiájának alapvető előfeltétele – a rendszer és a rendszer határainak fogalmi követelményeinek csökkentése a reziliencia alkalmazhatósága érdekében a reziliencia fogalmának elmosódását eredményezheti, ami kevésbé tudományossá teszi azt."[6]

A szabályozási folyamat során megfogalmazási szempontból a jelzők értelme és használati módja is önálló vizsgálatot igényel, mivel a *„létfontosságú", „kritikus" és „jelentős"* megjelölések szabályozási szerepe eltér a mindennapi használat szerinti fontosságuktól: a *jelentős*-ség, a szatellit fejezet kulcskategóriája a szabályozásban nem tekinthető a legenyhébb fokozatnak. A szatellit fejezet értékelése során ezért a tanulmány

- először a jogharmonizációs feladvány megoldási módját írja le,
- ezt követi a *jelentős* kifejezés mindennapi és jogi értelmezési tartományának feltárása a védelmi és biztonsági kontextussal érintkező jogszabályokban,
- majd a következő fejezet a szatellit fejezet 5W+H[7] metodika alapján történő értékelését veti össze a *golyó és tál* modelljéből kiválasztott domináns szabályozási mozzanat értékelésével azért, hogy
- a záró gondolatok körében a megvalósult harmonizációs megoldás fenntarthatósága vonatkozásában is megállapításokat tehessen.

2. A rendszer kiinduló állapota és a jogharmonizációs szabályozási feladat értékelése

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (a továbbiakban: Lrtv.) fogalom-meghatározásokat tartalmazó 1. § -ában,[8] tehát a

[5] „A rezilienciaelmélet heurisztikus illusztrációjaként képzeljünk el egy márványgolyót egy tálban és egy vázát, melyeket asztalra helyezünk. Ezek két különböző rendszert képviselnek, a márványgolyó nyugalmi egyensúlyban van, és a tál alján mozdulatlanul marad. Ha az asztalt meglökjük, a golyó gurulni kezd, de e két edényen belül másképp viselkedik. (…) A rezilienciaelmélet tehát a rendszerek zavarainak és az exogén es endogén folyamatokra adott reakcióinak konceptualizálása, ami három lehetséges eredményt eredményez: reziliencia (*resilience*), alkalmazkodás (*adaptation*) és átalakulás (*transformation*). A golyó a tálban ellenállhat az exogen hatásoknak és visszatérhet a kiindulási állapotába (reziliencia). Az így nyert tudásra alapozva a tálat le lehet cserélni egy kívánatosabb, a zavaroknak ellenálló, magasabb peremmel rendelkező vázára, amely a reakciók módosításával csökkenti az átlendülés lehetőségét (adaptáció). Másrészt a golyó kieshet az adott tálból egy másik tálba, ami a golyót egy másik rendszerbe helyezi, megváltozott küszöbértékekkel és viselkedéssel (átalakulás). Különböző zavarok eltérő eredményekre vezethetnek az egyes formáknál, hiszen egy erős szél felboríthatja a vázát, de a tálat nem, vagy egy földrengés kiugraszthatja a golyót a tálból, de a magas vázából nem."
J. B. Ruhl: „General design principles for resilience and adaptive capacity in legal systems-with applications to climate change adaptation" *North Carolina Law Review* 2011/5. 1373. Idézi: Goto Erik – Lőrincz Viktor Oliver: Reziliencia, alkalmazkodás, kognitív modellek és a jog; In: Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.) A magyar jogrendszer rezilienciája 2010–2020, ORAC Kiadó Kft., 2022. 97. (Kiemelés a szerző által hozzáadva).

[6] Goto – Lőrincz Im. 100.

[7] Jaydee Reyes (2023): A Comprehensive guide to the 5W1H Method.

[8] „f) *európai létfontosságú rendszerelem:* e törvény alapján nemzeti létfontosságú rendszerelemmé kijelölt olyan létfontosságú rendszerelem, amelynek kiesése jelentős hatással lenne – az ágazatokon átnyúló kölcsönös függőségből következő hatásokat is ideértve – legalább két EGT-államra, (…)
j) *létfontosságú rendszerelem:* az 1. mellékletben meghatározott ágazatok valamelyikébe tartozó szolgáltatás, eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszereleme, továbbá azok által nyújtott szolgáltatások, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához – így különösen az egészségügyhöz, a lakosság személy- és

jogharmonizációs folyamat kiindulópontján többször megjelent a „jelentős" kifejezés: valamennyi előfordulás közös használatát a hatás/következmény nagyságának értékelése alapozta meg, amelynek aspektusai egyaránt megjelentek hazai, uniós, illetve általánosságban az esemény rendkívüliségét megalapozó értelemben. Valamennyi előfordulásban tehát a kiterjedtség a jelentőség értékelésének tárgya.

Az Lrtv. -től kiinduló 2024-es szabályozási feladat részlegesen jogharmonizációs kötelezettségként volt azonosítható, amelynek elsődleges viszonyítási pontja *az Európai Parlament és az Európai Tanács 2022. dec. 14-i (EU) 2022/2557 irányelve a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről* (a továbbiakban: CER irányelv). Másodlagos viszonyítási pontként – a parlamenti értékelési fázis szempontjából is – értékelhető a védelmi és biztonsági stratégiai dokumentumok hangsúlyeltolódása, a biztonsági kihívások jelentőségének aktualizálási igénye.[9] E felfogásban a feladat hangsúlya végső soron a *jobban, gyorsabban, komplexebben, hatékonyabban* szemlélettel összegezhető.

A kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló T/9707. számú törvényjavaslat eredetileg benyújtott indokolása,[10] és a végleges előterjesztői indokolás[11] sem törekedett fokozatossági szempontból megkülönböztetni a létfontosságú, kritikus és jelentős fogalmakat: végső soron a létfontosságú rendszerelemek jogutódjává viszont két kategória, a kritikus infrastruktúrák valamint a védelmi és biztonsági szempontból jelentős ágazati infrastruktúrák együttese vált.[12] A szabályozás a szervezeti és az infrastrukturális szintet is elkülöníti: a korábbi létfontosságú rendszerelem, az új közelítésben az infrastruktúra üzemeltetője válhat kritikus vagy jelentős szervezetté. A kritikus infrastruktúra – létfontosságú rendszerelem viszonyrendszerre így nem egyszerűsíthető le a szabályozás folytán beállt jogutódlási fogalomváltásra, ellentétben az Lrtv. 2012-es beazonosításával.[13] E kritikus/jelentős szabályozási koncepciós kettősség valószínűsíthetően az

vagyonbiztonságához, a gazdasági és szociális közszolgáltatások biztosításához, az ország honvédelméhez, – és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna, (…)
k) *nemzeti létfontosságú rendszerelem:* e törvény alapján kijelölt létfontosságú rendszerelem, amelynek kiesése a létfontosságú társadalmi feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt elsősorban Magyarországon lenne jelentős hatással, (…)
m) *rendkívüli esemény:* olyan külső vagy belső behatás, amely a kijelölt nemzeti vagy európai rendszerelem rendeltetésszerű működését, üzemfolytonosságát jelentős mértékben veszélyezteti, akadályozza, és amely megfelel jogszabályban foglalt kritériumoknak…" (Kiemelés a szerző által hozzáadva.)

[9] „A kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó alapvető stratégiai feladatokat a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló kormányhatározat (1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat) tartalmazza. Ebben rögzítésre került, hogy a nemzeti létfontosságú infrastruktúra védelme a vonatkozó jogszabályokban előírt követelményeknek megfelelően megoldott, azonban a lehetséges ellenfelek támadó kapacitásainak növekedésével további folyamatos fejlesztésre van szükség. A stratégia a kiberbiztonság kérdését, az infokommunikációs rendszerek védelmét is kiemelten kezeli (Bodó 2023)." Bodó Attila Pál: A kiberbiztonsági stratégia módosításának kérdései: kihívások és lehetséges válaszok egy változó világban, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/5. Idézi: Dr. Tóth Melinda (szerk.): Létfontosságú rendszerek védelme; *Infojegyzet* 2024/25. Országgyűlés Hivatala 2024. október 31. 2. (Kiemelés a szerző által hozzáadva.)

[10] www.parlament.hu/irom42/09707/09707.pdf

[11] www.parlament.hu/irom42/09707/09707ind03.pdf

[12] Az általános indokolás utolsó bekezdése mindkét változatban: „Az új törvényi szabályozás kizárólag a CER irányelv alapján kötelező jelleggel átültetendő ágazatokra, alágazatokra terjed ki. Ennek eredményeként olyan szervezetek, infrastruktúrák nem kerülnek be a szabályozás hatálya alá, melyek jelenleg kijelölt létfontosságú rendszerelemek, vagy Magyarország működéséhez elengedhetetlenek, ezért indokolttá vált *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (*a továbbiakban: Vbö.) hatálya alatt egy olyan szabályrendszer kidolgozása, amely a továbbiakban is biztosítja a kieső ágazatokba tartozó szervezetek, infrastruktúrák védelmi szintjének fenntartását."

[13] „A létfontosságú rendszerelem (korábban kritikus infrastruktúra) az eszköz, létesítmény vagy rendszer olyan rendszereleme, amely elengedhetetlen a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához és amelynek kiesése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna." Közszolgálati Online Lexikon / Létfontosságú rendszerelemek szócikk.

előkészítés viszonylag kései stádiumában jelent meg egyes ágazatok és alágazatok elkülönítésével,[14] mivel annak még a parlamenti felkészülést elősegítő kiadványban[15] sincsen nyoma.

Hasonló módon nem exponált a jelentős és létfontosságú fogalmak köznapi és jogi értelmezési tartományának eltérése sem. Míg Bodó Attila Pál hivatkozott tanulmányának megközelítése az új típusú kihívásokra fókuszálással inkább dinamikus megközelítésű, Mógor Judit és Angyal István hivatkozott értékelése inkább a bonyolult kapcsolódások hálójából kialakuló statikus hatásrendszerre utal. E két megközelítés egyidejűsége mentén írhatók le az egyes szabályozások eltérő fogalomhasználati sajátosságai.

3. A „jelentős" kifejezés értelmezési tartományai és kapcsolódása a „kritikus" fogalomhoz

A Kszetv. Vbö. -t módosító részének részletes indokolása röviden úgy foglalható össze, hogy a kritikus szervezetek (és infrastruktúrák), valamint a velük azonos jogokat élvező, és – néhány

[14] „…A Vbö. szerinti, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrák ágazatai, alágazatai:
Egészségügyi ágazat: mentési tevékenység, egészségügyi tartalékok alágazatok
Gyártás ágazat: elsődleges fémgyártás, gépgyártás, elektromos berendezések, készülékek és alkatrészek gyártása, közlekedési eszközök gyártása, vegyipar, máshova nem sorolt gyártói tevékenység alágazatok
Honvédelem ágazat: honvédelmi szempontból fontos rendszerek és létesítmények, védelmi ipar alágazatok
Hulladékgazdálkodás ágazat: települési nem veszélyes hulladék gazdálkodás és veszélyes hulladékgazdálkodás alágazatok
Infokommunikációs technológiák ágazat: postai szolgáltatások, IKT-szolgáltatások irányítása, futárszolgáltatás, digitális szolgáltatók alágazatok
Közigazgatás ágazat: központi kormányzati közigazgatás, rendvédelmi szervek alágazatok
Közlekedés ágazat: logisztika alágazat
Pénzügy ágazat: adó- és vámigazgatás alágazat
Víz ágazat: árvízi védművek, műtárgyak és tározók alágazat
A fenti ágazatok, alágazatok köréből kijelölésre kerülő, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezeteket, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrákat - az azonos védelmi szint biztosítása érdekében - ugyanazon jogok illetik meg, illetve ugyanazon kötelezettségek terhelik, mint a kritikus szervezeteket, illetve kritikus infrastruktúrákat, ezért a Vbö. úgy rendelkezik, hogy az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetekre, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrákra a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló törvény rendelkezései az irányadóak azzal, hogy nem alkalmazhatók a törvénynek az Európai Bizottság felé történő adatszolgáltatásra, valamint az európai kritikus szervezetekre, európai kritikus infrastruktúrákra vonatkozó rendelkezései.
A Vbö-ben elhelyezésre kerültek a honvédelmi ágazatra vonatkozó kiegészítő és eltérő szabályok, amelyek biztosítják, hogy a honvédelmi érdekből a honvédelmi kijelölő hatóság mind a Vbö. hatálya alá, mind a kritikus szervezetek ellenálló képességéről szóló törvény hatálya alá tartozó ágazatok, alágazatok köréből kijelölhessen az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetet, infrastruktúrát." Részletes indokolás 117-125. 127-128. §, 2. melléklet. 19.

[15] „A létfontosságú intézmények azonosítása és védelmük javítása érdekében az első lépés a 2008/114/EK irányelv (a továbbiakban – az angol elnevezés rövidítése alapján – ECI irányelv) volt, amely elsősorban az energiaágazatra és a közlekedésre összpontosított. Az irányelv felülvizsgálata után került elfogadásra az új, a kritikus szervezetek rezilienciájáról szóló irányelv (EU 2022/2557 irányelv, ún. CER irányelv), amely lényegesen kibővíti az kritikus fontosságú szervezetek körét, így az többek között az egészségügy, az ivóvíz, a szennyvíz, az űrágazat és a közigazgatás létfontosságú szervezeteire is kiterjed.
A szabályozás a korábbi, a rendszerelem védelmére fókuszáló megközelítés helyett a kritikus fontosságú szervezetek és az általuk nyújtott szolgáltatások üzemfolytonos működésének biztosításával kívánja erősíteni az ellenállóképességet (Mógor–Angyal 2022). A CER irányelv célja az infrastruktúrák és ágazatok közötti növekvő kölcsönös függőségek, valamint a dinamikusan változó fenyegetettségi környezet kezelése a sebezhetőség csökkentése és a fizikai ellenállóképesség fokozása érdekében."
Tóth. Im. 1. Idézett mű: Mógor Judit – Angyal István: A létfontosságú rendszerek védelmére vonatkozó szabályozás fejlesztése, *Scientia et Securitas* Volume 3, 2022. 118-125. Az eredeti tanulmány a 121. lapon a 2020-as szabályozási fázisra vonatkoztatja a kiemelt megjegyzést.

kivételtől eltekintve – azonos kötelezettségekkel terhelt, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek (és infrastruktúrák) együtt fedik le a korábbi létfontosságú szervezetek (és rendszerelemek) fogalmát. Ebben a szabályozói megközelítésben irreleváns a *jelentős* és *kritikus* megjelölések egymáshoz viszonyítható tartalma, vagy a fontosságuk összevetése annak ellenére, hogy a két fogalom mindennapi értelme[16] fokozatossági elemre utalna, ahol a kritikus kategória jelentősége elvártan nagyobb lenne, talán a jelentős fogalom „rejtett, sajátos értelemre" alapozott értelmezési fordulat kivételével.

Jogi szóhasználatban viszont – a védelmi és biztonsági kontextussal érintkező törvényi szabályozási területen is – a „jelentősnek" minősítés előfordulásai lényegesen gyakoribbak a „kritikusénál", és azok fókuszai is eltérnek az egyes jogszabályokban és az uniós szabályzók fordításaiban.

Az *Alaptörvény* összesen négy előfordulásban a nagyságot/kiterjedést érinti a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, illetve a körülmények jelentős változása esetében.[17]

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) két előfordulással a veszélyes tevékenység jelentős változtatását rögzíti.[18]

A Hvt. utal a kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonra, az ingatlan rendeltetésszerű használatának jelentős mértékű akadályozására, a jelentős mértékben veszélyeztető fenyegetésekre és a jelentős anyagi kár bekövetkeztének közvetlen veszélyére, országos jelentőségű termelési, ellátási szolgáltatásokra, valamint – kibervédelmi összefüggésben – a külföldről érkező jelentős támadás lehetőségére.[19]

Az eddig felsorolt valamennyi előfordulás dominánsan vagyoni, termelési elemek kárveszélyével kapcsolatos nagymértékű akadályozások, behatások és kihívások vagy támadások következtében fellépő jelentős értékű visszaesésekként foglalhatók össze, ahol a fogalomhasználat a nagysághoz/fontossághoz kapcsolódik.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) és *a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény* (a továbbiakban: Nbtv.) esetében a tipikusan nagyobb méretű rendezvényre[20] vagy ügyre[21] utalás mellett megjelenik az érdekösszemérési aspektus,[22] valamint az

---

[16] „jelentős [e-ë v. e-e] melléknév *-en, -ebb* [e, e] (kissé választékos)
1. Olyan <dolog, tett>, amelynek fontos következménye, hatása van v. várható; nagyon fontos, nagy jelentőségű. Jelentős esemény, győzelem, haladás, lépés, szerep. || a. Az átlagos mértéket meghaladó, tekintélyes, számottevő, jelentékeny. Jelentős eredmény, siker; jelentős írásmű.
2. Fontos szerepet játszó; hatása, eredményei következtében számottevő, tekintélyes. Jelentős író, költő, művész, zeneszerző; jelentős folyóirat, újság; jelentős üzem, város.
3. Számottevően, figyelemre méltóan nagy; nagyon nagy. Jelentős mennyiség, összeg, ráfizetés, veszteség; jelentős készletek; jelentős mértékben: figyelemre méltó mértékben. Jelentős mértékben javult a helyzet. A létszámot jelentős mértékben emelték.
4. (ritka) Olyan <kifejező mozdulat, megnyilatkozás>, amelynek sajátos jelentése, rejtett értelme van; jelentőségteljes, sokatmondó. Jelentős pillantás."
„kritikus melléknév és főnév (régies írva: criticus is) I. melléknév *-an, -abb* …
2. Olyan <helyzet, állapot, időszak, időpont>, amely vmiben fordulatot hoz, vminek menetét, sorsát döntő módon alakítja, befolyásolja, megszabja; fontos, nehéz, válságos, (sors)döntő. Kritikus helyzet, idő, óra. A kritikus pillanatban nem hagyta el lélekjelenléte. (…) Kritikus dolog; kritikus esemény, eset, ügy; a tanulmány kritikus helyén…"
Bárczi Géza – Országh László (vez. szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára I-VII. kötet MTA Nyelvtudományi Intézet 2016. A jelentős és kritikus szócikkekhez kiemelés a szerző által hozzáadva.

[17] Lásd 36. cikk (6) bekezdés, 38. cikk (2) bekezdés, 53. cikk (3) bekezdés és 54. cikk (6) bekezdés.

[18] Lásd 27. § (1) bekezdés és 33. § (1) bekezdés.

[19] Lásd a hivatkozások sorrendjében 54. §, 57. § (3) bekezdés, 59. § (1) bekezdés l) pont, 60. § (3) bekezdés, 110. § (3) bekezdés c) pont és 88. § (6) bekezdés.

[20] Lásd Rtv. 46/E. § (1) bekezdés és 58. § (1) bekezdés g) pont.

[21] Lásd Nbtv. 8/A. § (1) bekezdés h) pont.

[22] Lásd Rtv. 7/C. § (3) bekezdés, 7/D. § b) és c) pont, 66/A. § a) -c) pontok, 69. § (3) bekezdés, valamint Nbtv. 9/C. § (2) bekezdés, 9/D. § (2) bekezdés b) és c) pont, 31/A. § (1) bekezdés c) pont és 55. § (1) bekezdés.

időbeli dimenzió.[23] E két törvény esetében tehát a *nagyságrend, az összemérhetőség és az időbeliség* szempontjából válhat a szabályozási tárgy jelentőssé.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény esetében az egyéni vagy makroszinten értékelt kiterjedtség[24] és időbeli reagálás[25] aspektusát két további szempont egészíti ki – sajátos összemérési alakzatként – a kockázatok és mellékhatások számbavétele,[26] valamint a kapcsolódó kutatás-fejlesztési tevékenység[27] megjelenítésével. *Mindez komplex érdekeltségi viszonyok jelentőségére utal a gazdasági versenytől a honvédelmi, valamint védelmi és biztonsági kontextusig terjedő módon.*

További eltérő hangsúlyú vonatkoztatási szempontunk lehet, hogy maga a CER irányelv magyar fordítása is többféle szövegkörnyezetben, 48 előfordulással visszatérő módon alkalmazza a „jelentős" jelzőt, a leggyakoribb fordulatban ráadásul a „kritikus" megfogalmazással is halmozva. Az irányelvi előfordulások az alábbi módon kategorizálhatók:

1. ábra: a „jelentős" kifejezés előfordulása a CER irányelvben (a szerző saját szerkesztése)

Végső soron az első két sor, a különös európai (piaci) jelentőségű kritikus szervezet, illetve a szerep (piaci részesedés, fontosság) statikus olvasatú főcsoportként, a 3. és 4. sor kockázat (esemény, hatás, zavar, válság) illetve aktualizáltság pedig dinamikus főcsoportként összegezve bő 58%-os előfordulást biztosít a statikus megközelítés számára a CER irányelvben.

Ha a vizsgálatunk szempontjából legfontosabb három hazai törvény, a Vbö., a Kszetv. és a Kiberbiztty. *„jelentős"* -előfordulásait soroljuk be a fenti szempontrendszerek szerint, a *nagyság és fontosság-értelmű használat mindhárom törvény esetében domináns*, bár a nemzetközi elem és a relatív területen kívüliség szempontjai a kapacitásépítési cél mellett a Kiberbiztty. részlegesen eltérő hangsúlyait mutatja. A három törvény, mint a szatellit-fejezet és a kapcsolódó értelmező rendelkezések fő szabályozási környezete, mind a statikus/dinamikus szempontú, mind pedig a szabályozási tárgykör szerinti besorolás némileg eltérő hangsúlyú szabályozási tartalmat mutat:

[23] Lásd Rtv. 7/E. § (1) bekezdés h) pont, valamint Nbtv. 72/B. § e) pont ee) alpont és 52/L. § (6) bekezdés.
[24] Lásd Eütv. 3/A. § c) pont, 40. § (2) bekezdés, 25. § (7) bekezdés, 205. § (1) bekezdés b) pont és 226. § (2) bekezdés.
[25] Lásd Eütv. 74/R. §, valamint 79. § b) pont *be)* és *bf)* alpontok.
[26] Lásd Eütv. (98. § (2) bekezdés a) pont, 159. § (5) bekezdés b) pont és 135. § (2) bekezdés.
[27] Lásd Eütv. 146. § (2) bekezdés d) pont, 146/A. § (2) bekezdés c) pont, 150. § (3a) bekezdés, 159. § (1) bekezdés d) pont, 161. § (3) bekezdés és 219. § (1) bekezdés f) pont.

Szempont	Vbö.[28]	Kszetv.[29]	Kiberbizttv.[30]
Nagyság / fontosság	**19. § (4) bekezdés,** 28. § (3) bekezdés b) pont, **41.§ (1) bekezdés**	**3. § 10. pont, 8. § d) és e) pont, 23. § (4) bekezdés 13. pont, 27. § (1) bekezdés**	**[3], 1. § (6) bekezdés 2-4. pont, 4. § 40-41. pont, 4. § 74. pont,** 10. § (1) bekezdés, **24. § (5) bekezdés d) pont, 34. § (1) bekezdés,** 40. § (1) bekezdés, 40. § (2) bekezdés c) pont, 57. § (7) bekezdés, 58. § (2) bekezdés, 60. § (4) bekezdés, 66. § (2) bekezdés, **67. § (1) bekezdés, 68 § (1) bekezdés, 69. § (3) bekezdés, 73. § (4) bekezdés, 74. § (1) bekezdés**
Összemérés	4. § b) pont, 68. § (5) bekezdés, 73. § (6) bekezdés d) pont		
Kockázat / mellékhatás			
Időbeliség	**5. § 15. pont h) alpont, 7. § (2) bekezdés**		

*1. táblázat: a „jelentős" kifejezések értelmezési tartományai a törvényekben (a szerző saját szerkesztése, a dinamikus mozzanatok **vastag betűvel** szedve.)*

Összességében tehát a 2024. évi, létfontosságú rendszerelemeket kiváltó jogharmonizáció súlyponti törvényei nem túl bonyolult kontextusba kapcsolták a Vbö. V/A. fejezetét: végső soron a *nagyság és fontosság* maradt a „jelentős" kifejezés domináns szabályozási értelme, azonban kétharmados előfordulásban a dinamikus szemlélethez igazítva. A fejezet legfontosabb kapcsolódási pontja a Vbö. további részeihez a módosult 42. § (4) bekezdés g) pont, amelyben a nemzeti ellenálló képesség fejlesztési elemeként azonos módon került kiemelésre a kritikus, valamint az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrák / szervezetek köre.[31] A továbbiakban ebből a kiinduló pontból értékeljük és bontjuk ki az 5W+H módszertan alapján az V/A. fejezetet és az értelmező rendelkezések azt megalapozó kiegészítését.

[28] Az előfordulások sorrendjében nagyság és fontosság: az országos jelentőségű esemény a kormányügyeleti rendszer szempontjából, a jelentős forgóeszköz készlethez fűződő gazdasági érdekek és az ingatlan jelentős mértékű romlása; összemérés: a védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegessége, az adatkéréssel elérni kívánt cél elérésének jelentős veszélyeztetése, és az ügyfél jelentős érdeksérelmének kizárása; időbeliség: a terrortámadás jelentős veszélye és a védelmi és biztonsági érdek jelentős sérelmével fenyegető késedelem.

[29] Az előfordulások sorrendjében: az ellenálló képességi mátrix, mint a kockázat jelentőségére vonatkozó értékelés, a horizontális kritériumok körében a jelentős hatás, vagy jelentős rendszerszintű kockázat lehetősége, a villamosenergia-rendszer jelentős zavara, valamint a hat vagy több tagállamra kiterjedő jelentős hatás.

[30] Az előfordulások sorrendjében nagyság és fontosság: jelentős károk okozása, szolgáltatás zavara jelentős hatással és jelentős rendszerszintű kockázat, a jelentős kiberbiztonsági incidenst, jelentős kiberfenyegetést eredményező jelentős vagyoni vagy nem vagyoni kár, a nagyszabású kiberbiztonsági incidens: másik országra kiterjedő jelentős hatása, az elektronikus információs rendszerek *„alap"*, *„jelentős"* vagy *„magas"* biztonsági osztályba sorolása, a jelentős biztonsági esemény, jelentős kiberfenyegetés, az *„alap"*, a *„jelentős"* és a *„magas"* megbízhatósági szintek, a jelentős szakértelemmel és erőforrásokkal rendelkező elkövetők, az állam, a gazdaság és a társadalom működése, biztonsága szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bíró elektronikus információs rendszer, az állam működése szempontjából a jelentőség mérlegelése, a jelentős hatás, jelentős kiberbiztonsági incidens, a külföldről érkező jelentős kibertámadás és a jelentős vagy nagyszabású kiberbiztonsági incidens.

[31] „42. § (4) A nemzeti ellenálló képesség fejlesztése tekintetében kiemelt szempont különösen (…)
g) a kritikus szervezetek és a kritikus infrastruktúrák, valamint az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúrák ellenálló képessége és az alapvető szolgáltatások folyamatosságának biztosítása."

4. A szatellit-fejezet értékelése az 5W+H módszertan alapján

Az értékelés során az 5W+H modell kiválasztásának indoka, hogy mind a honvédelmi, mind pedig a védelmi és biztonsági kontextusba tartozó szabályokat már korábban értékeltük[32] e módszertan szerint, így a fejezeti szabályok elemzése alapján nyert tapasztalatok közvetlenül kapcsolhatók a korábbi következtetésekhez. E módszertan annyi rugalmasságot is megenged, hogy a kérdésfeltevések sorrendje nem feltétlenül kötött, így – a jelen esetben az alanyi és tárgyi kérdésfeltevés vonatkozásában – akár az átfedést, szorosabb kapcsolatot mutató értékelési szegmensek összevonását is lehetővé teszi.

A szabályozási rendszer értékelésére irányuló vizsgálat során az alábbi sorrendet követjük az alábbi célú kutatási kérdések feltárása érdekében:

1. Ki + Mit / Who + What? – a hatósági és az érintett szervezeti oldal;
2. Miért / Why? – az okozatossági elem;
3. Hol / Where? – a területiségi elv értelmezési tartományai;
4. Mikor / When? – az időbeliség jelentősége;
5. Hogyan / How? – a szabályozás módszere.

4.1 Who + What? / Ki + Mit? Hatósági centralizáció és honvédelmi különös szabályok

Elsődleges közelítésben az alanyi és tárgyi szegmens összevonása a módszertan szempontjából kifejezetten szokatlan megoldásnak tűnik. A szatellit-fejezet szabályozási tárgya szempontjából ugyanakkor csak az egyértelmű, hogy a hatóságok a szabályozás alanyi oldalához tartoznak, a szatellit-fejezet címét adó szervezetek és infrastruktúrák szabályozása ugyanakkor inkább tárgyi, mint alanyi szemléletet tükröz, praktikussá téve a két vizsgálati kérdés összevonását.

Utóbbi szempontból egy további egyszerűsítő összevonást is alkalmazunk az értékelés további részében: az infrastrukturális szegmenshez képest, a szervezeti szint kiemelését preferáljuk annak érdekében, hogy a Vbö.-ben alkalmazott, megduplázott mennyiségű értelmező rendelkezések tartalmi elkülönítésére fókuszálhassunk, mivel az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek és infrastruktúrák visszatérő szerepeltetése az értelmezhetőség rovására nehezítené el az értékelés megfogalmazását. Összességében minden jelentős infrastruktúra valamely jelentős szervezethez kapcsolható, utóbbiak a kijelölő hatósági határozatok címzettjei. A szervezeti szint hordoz alanyi elemeket, ráadásul valószínűsíthetően a nagyságrendek összevetése alapján egy megfoghatóbb számosságot is eredményez az egyszerűsítés.

Az alanyi kör hatósági szegmense általános kijelölő hatóságra[33] és – hatásköri szempontból elkülönített különös szinten – honvédelmi kijelölő hatóságra[34] osztott. Szabályozási sajátosság,

---

[32] Lásd: Till Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. (Érvek egy alternatív értékelési modell szükségessége mellett); Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2021/1. 7-42. és Kádár Pál – Till Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében; In: Balogh András József (szerk.): Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből; Ludovika Egyetemi Kiadó, Bp. 2024. 13-64.

[33] 5. § E törvény alkalmazásában

31. *általános kijelölő hatóság:* az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezet, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúra kijelölésére, a kijelölés fenntartására, vagy a kijelölés visszavonására irányuló közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására kormányrendeletben kijelölt hatóság, amely a honvédelmi ágazati kijelölő hatóság kijelölési eljárása során az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott esetekben szakhatóságként is közreműködik,

[34] 5. § E törvény alkalmazásában

33. *honvédelmi ágazati kijelölő hatóság:* az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi kijelölésű szervezet, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi kijelölésű infrastruktúra kijelölésére, a kijelölés fenntartására, vagy a kijelölés visszavonására irányuló közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására kormányrendeletben kijelölt hatóság.

hogy a két fogalommeghatározás összefoglalását a kormányrendeleti kiutalással kiegészítve lényegében megismétli a 43/C. § (1) és (2) bekezdése. A kiutalás szerinti kapcsolódó szabályozás *az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek ellenálló képességéről szóló 475/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: 475/2024. Korm. rendelet), amely a kijelölő, ellenőrző és nyilvántartó hatósági feladatokat is a megfelelő kijelölő hatósághoz társítja, nevesítve a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot általános, illetve a honvédelmi minisztert honvédelmi kijelölő hatóságként.

A szervezeti csoportba kerülés az V/A. fejezet alapján kétlépcsős folyamat: a Vbö. 5. mellékletében foglalt ágazati, alágazati és tevékenység besorolása szerint releváns szervezetek az általános hatáskörű vagy a honvédelmi kijelölő hatóság 43/B. § (1) bekezdésen alapuló, az állampolgárok ellátásában vagy a nemzetgazdaság működtetésében betöltött szerepével indokolt, kijelölő döntése alapján kerülnek kijelölésre, elsődlegesen a korábbi létfontosságú szervezetként kijelöltség továbbvitelével. Ebből a szempontból tehát az előzményi szabályozási kérdés az 5. mellékleti lista kiterjedtségéé és teljességéé: a lista túlterjeszkedett a korábbi, Lrtv. szerinti kijelöléseken, mint például a gyártás máshová nem sorolt tevékenységi alágazata vonatkozásában, a közigazgatás folytonossága szempontjából ugyanakkor a központi kormányzat egyetlen, társadalombiztosítási adminisztrációs alágazata esetében megkérdőjelezhető módon szűknek tűnik még a többi irányelvi érintettségű közigazgatási alágazati szolgáltatás Kszetv. 1. melléklet 52-56. sora szerinti listájára figyelemmel is.[35]

Differenciáltabban megvalósuló besorolást eredményez a honvédelmi kijelölés, mivel – annak részeként – nemcsak a honvédelmi ágazaton belüli, vagy egyéb szempontból ki nem jelölt, de a honvédelmi feladatokhoz hozzájáruló szervezet kerülhet kijelölésre, hanem – a kettős kijelölés útján – a más okból már kijelölt jelentős infrastruktúrák üzemeltetése mellett a Kszetv. hatálya alá tartozó kritikus infrastruktúrák honvédelmi relevanciája is értékelést nyerhet.[36] A honvédelmi szempontból kötelezetté válás szempontrendszerét a 475/2024. Korm. rendelet határozza meg.[37] Összességében

---

[35] Központi kormányzati közigazgatás, központi nyilvántartások kezelése és üzemeltetése, központi elektronikus szolgáltatás, polgári célú térképészet, állami futárszolgálatok.

[36] „5. § E törvény alkalmazásában (…)

19. *az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúra:* az általános kijelölő hatóság vagy a honvédelmi ágazati kijelölő hatóság által kijelölt olyan eszköz, létesítmény, építmény, berendezés, hálózat, rendszer, vagy ezek része, amely az alapvető szolgáltatás nyújtásához szükséges,

20. *az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi ágazaton belüli infrastruktúra:* az az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúra, amelyet honvédelmi ágazati kijelölő hatóság jelölt ki honvédelmi ágazatban, (…)

24. *az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi kijelölésű infrastruktúra:* az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi ágazaton belüli infrastruktúra és az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi ágazaton kívüli infrastruktúra, (…)

28. *az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős kettős kijelölésű infrastruktúra:* az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúra, melyet a honvédelmi ágazati kijelölő hatóság is kijelölt, valamint az a kritikus infrastruktúra, melyet a honvédelmi ágazati kijelölő hatóság a 43/N. § alapján is kijelölt,"

[37] „29. § (2) Honvédelmi szempontból fontos létesítmény, infrastruktúra, eszköz, informatikai rendszer üzemeltetése, szolgáltatás biztosítása vonatkozásában az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős infrastruktúraként jelölhető ki az olyan infrastruktúra,

a) amelynek kiesése a honvédelmi ágazat működésképtelenségét vagy (…) csak a honvédelmi érdek aránytalanul nagy sérelmével helyettesíthető,

b) amely szerepel az ország védelmével kapcsolatban kidolgozott tervekben, és (…) csak a honvédelmi érdek aránytalanul nagy sérülésével helyettesíthető,

c) amelynek kiesése a Befogadó Nemzeti Támogatás (…) végrehajthatóságát jelentősen veszélyezteti, vagy abban súlyos zavart okoz, és (…) az érintett felek érdekeinek aránytalanul nagy sérelmével helyettesíthető,

d) (…) kiváltása, vagy helyettesítése hosszabb ideig tart, mint amennyit a honvédelmi ágazat súlyos képességvesztés nélkül el tud viselni,

e) amely a NATO szövetségi rendszer Magyarországon lévő rendszereleme, és védettségének sérülése, (…) jellemzőjének negatív változása a szövetségi rendszer (…) működésképtelenséget okoz,

f) amely (…) Nemzeti Intézkedési Rendszerben (…) rendszabályok végrehajtásához (…) szükséges, vagy

az értékelési szempontok kiemelése a hazai és szövetségi kötelezettségekkel összefüggő honvédelmi feladatok körében egyaránt lehetővé teszi a szervezeti kijelölést.

4.2 Why / Miért? – az okozatossági elem

Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetekre vonatkozó szabályozás magja e kérdésfeltevés, amelynek válasza közvetlenül kapcsolódik a CER irányelv – (11) preambulum-bekezdésben rögzített – harmonizációs korlátjához, amely az uniós szinten nem érinthető nemzeti feladatok ellátásába való be nem avatkozás elvét rögzíti. Bár hangsúlyozottan uniós kompetencia a kivételi határok leszűkítő értékelése, de a **nemzetbiztonság** és a **védelem** vonatkozásában fennálló nemzeti felelősségek magja a harmonizációs kötelezettségtől, valamint az ebből leszármaztatott adatszolgáltatási kötelezettségek alól védett.[38]

Ezzel párhuzamosan a korábbi harmonizációhoz képest a Mógor-Angyal szerzőpáros által hangsúlyozott ágazati bővítési trend is egyértelműen visszaigazolható a CER irányelv alá vont ágazatok számában az (5) preambulum-bekezdés alapján,[39] az Európai Unió hatáskörének hiánya azonban eredendő korlátját jelenti a teljességre törekvés lehetőségének, szemben a tagállami igazgatási tevékenység-ellátási kötelezettség teljességből kiinduló szemléletmóddal.

Megítélésünk szerint így összességében az okozatossági elem a kettős harmonizációs szabálytömeg kialakításának központi eleme, a Vbö. szatellit-fejezetének szükségessége szempontjából a választ hordozó megközelítés: feszültség áll fenn a jogharmonizációs kötelezettség alá tartozó, kritikus infrastruktúrákat működtető szervezeteket érintő tárgykörök Európai Bizottság felé történő adatmegosztási kötelezettsége, valamint a honvédelmi és nemzetbiztonsági ágazatokkal fémjelzett, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek (és infrastruktúrák) nemzeti adatvédelmi érdeke között még akkor is, ha a kettős kijelölés esetében az eredendő kijelölés kritikus szervezeti minősége esetén az adatszolgáltatási kötelezettséget nem írja felül a kapcsolódó másodlagos honvédelmi relevancia.

---

g) amely speciális igényeket elégít ki, nincs helyettesítője és kiesése (…) a honvédelmi ágazat súlyos zavarát okozza."

[38] „(11) Ezen irányelv nem érinti a tagállamok és hatóságaik hatásköreit az igazgatási autonómia tekintetében, vagy a nemzetbiztonság és védelem megőrzésére vonatkozó felelősségét, vagy az egyéb alapvető állami funkciók védelmére vonatkozó hatáskörüket, különösen a közbiztonságra, a területi integritásra és a közrend fenntartására vonatkozóan. A közigazgatási szervezetek ezen irányelv hatálya alóli kizárását olyan szervezetekre kell alkalmazni, amelyek tevékenységeiket túlnyomórészt a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a védelem vagy a bűnüldözés területén - beleértve a bűncselekményekre irányuló nyomozást, felderítést és vádeljárás lefolytatását is - végzik. Azon közigazgatási szervezeteknek azonban, amelyek tevékenységei csak marginálisan kapcsolódnak az említett területekhez, ezen irányelv hatálya alá kell tartozniuk. (…)

Tekintettel a tagállamoknak a nemzetbiztonság és védelem megőrzésére irányuló felelősségére, a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a kritikus szervezetekre vonatkozó, ezen irányelvben megállapított kötelezettségek részben vagy egészben nem alkalmazandók az említett kritikus szervezetekre, ha az általuk nyújtott szolgáltatások vagy az általuk végzett tevékenységek túlnyomórészt a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a védelem vagy a bűnüldözés területéhez kapcsolódnak, beleértve a bűncselekményekre irányuló nyomozást, felderítést és vádeljárás lefolytatását is. Azon kritikus szervezeteknek, amelyek szolgáltatásai vagy tevékenységei csak marginálisan kapcsolódnak az említett területekhez, ezen irányelv hatálya alá kell tartozniuk.

Egyetlen tagállamot sem lehet arra kötelezni, hogy olyan információkat szolgáltasson, amelyek közlése ellentétes lenne nemzetbiztonságának alapvető érdekeivel. Relevanciával bírnak a minősített adatok védelmére vonatkozó uniós vagy nemzeti szabályok, valamint a titoktartási megállapodások." (Kiemelés a szerző által hozzáadva.) Lásd még 1. cikk (5)-(8) bekezdés, a tagállami szabályozási szabadság megerősítésével a (7) bekezdésben.

[39] „(5) Az infrastruktúra, és az ágazatok közötti növekvő kölcsönös függőségek annak eredményeként alakulnak ki, hogy egyre inkább határokon átívelő és egymástól kölcsönösen függő, Unió-szerte a kulcsfontosságú infrastruktúrát használó szolgáltatási hálózatok jönnek létre az energia, a közlekedés, a banki szolgáltatások, az ivóvíz, a szennyvíz, az élelmiszer-termelés, -feldolgozás és -forgalmazás, az egészségügy, a világűr, a pénzügyi piaci infrastruktúra és a digitális infrastruktúra ágazatában, valamint a közigazgatási ágazat bizonyos aspektusaiban…"

4.3 Where / Hol? – a területi elv

Ha egy törvényi fejezet címében szervezeti és infrastrukturális értelemben egyaránt szerepel a jelentőség szempontjából az országhoz viszonyítás, a területi elv jelentősége eleve adott. A másik lehetséges viszonyítási pont, az Európai Unió és a többi tagországának területe ugyanakkor a CER irányelv korábban hivatkozott 1. cikk (7) bekezdésén alapuló leszűkítő szabályozási opció szerinti szabályozási technika miatt zárható ki. Felmerülnek ugyanakkor további területiségi szempontok is.

Az ország területéhez kötődő területi elvi megközelítés szervezeti oldalát a Vbö. 43/A. §-ának felütése a jelentős szervezetek belföldi székhelyéhez köti,[40] illetve – infrastrukturális közelítésben – a honvédelmi kijelölés esetében is nevesítésre kerül a 43/G. § (5) bekezdésének b) pontjában. A székhely vizsgálata során viszont a tulajdonosi háttér összetétele nem értékelt szempont.

A Magyarország területéhez képest további szűkebb területi érintettségi szegmensként, a digitális infrastruktúra alágazatban kijelölt, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős honvédelmi ágazaton kívüli szervezet (és infrastruktúrája) esetében a 43/N. § (3) bekezdése szerinti utaló szabályok részeként a Kszetv. 17. § (4) bekezdés útján jelentőséget nyerhet a szervezet érintett objektuma is.

Szükséges továbbá arra is utalni, hogy – bár a Vbö. 86. §-a tartalmaz jogharmonizációs záradékot *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 szóló, 2022. december 14-i (EU) 2022/2555 európai parlamenti és tanácsi irányelv (NIS 2 irányelv)* szempontjából is, a külföldi eredetű kibertámadások kezelésének problémáját a Kiberbiztv. hivatott kezelni, ez a lehetséges területen kívüliségi szegmens a Vbö. szatellit-fejezetébe nem épült be.

4.4 When / Mikor? – az időbeliség jelentősége

A CER irányelv 26. cikke a jogharmonizációs kötelezettséget 2024. október 17-i határidővel tartalmazta, és a 27. cikk szerint a jogelőd 2008/114/EK irányelv (ECI irányelv) 2024. október 18-án hatályát vesztette. Ehhez képest a hazai jogharmonizáció 2025. január 1-i hatálybalépése minimálisan bár, de formálisan elkésett azzal együtt, hogy a CER irányelvben szereplő határidő-tűzések szempontjából az irányelv végrehajtásának ütemezése lényegesen hosszabb tényleges implementációs időszakot biztosít kijelölési és stratégiaalkotási olvasatban egyaránt.

A szatellit-fejezet elsődleges időbeliségi értelmezési tartománya a folyamatosság és ütemezettség: nincs *tabula rasa* a korábbi létfontosságú rendszerelemek átsorolása a Vbö. 84/A. § (1) és (2) bekezdés alapján 2025. április 30-i eljárás-indítási határidővel megkezdődő folyamat, amely a rendszer-konvertálási határidők időszakára az Lrtv. rendelkezéseinek átmeneti túlterjedő hatályát biztosítja a beazonosítás végéig.

A fejezeti főszabály a felkészülési fókusz: a Kszetv. áthatásával ütemezett feladatok szerepelnek egymásra épülő határidőkkel, a fegyveres összeütközések időszakáig is modellezett következményekkel.

Kivételesen egyes különleges jogrendi szabályok is nevesítésre kerülnek a 475/2024. (XII. 31.) Korm. rendeletben a honvédelmi kijelölés gyorsított eljárásrendje és utólagos véglegesítési kötelezettsége vonatkozásában az 5. § (4) bekezdésében, illetve a postai egyetemes szolgáltató működőképességi fókusza szempontjából a 39. § (2) bekezdés ac) alpontjában. A jogalkotás általános szabályaihoz képest e két utóbbi időbeliségi szabály megjelenítése a felkészülési

[40] „43/A. § E fejezet szabályozza a Magyarország területén székhellyel rendelkező, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek ellenálló képességének fokozását célzó intézkedéseket, támogatási és felügyeleti rendszerüket."

feladatokba beépítés kötelezettsége miatt indokolható többletelem. Mindezek mellett az időbeliségi szegmens jelentősége a szatellit-fejezetben – eltérő szabályozási igény hiányában – másodlagos.

4.5 How / Hogyan? – a szabályozás módszere

A szatellit-fejezet szempontjából meghatározó jelentőségű szabályozói választás az utaló szabályokra és kivételekre épített technika,[41] ennek definíciós túlsúlyával és kedvezmény-arányosítási igényével. A Vbö. 43/A § (3) bekezdése a Kszetv. alábbi, kifejezetten harmonizációs hatású szabályozási tartalmai általános kizárását eredményezi a védelmi és biztonsági szempontból jelentős szervezetek esetében:

- *a)* a IV. fejezet szerinti európai kritikus infrastruktúrákat érintő együttműködés, és a tanácsadó misszió;
- *b)* a 23. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti nyilvántartás (megosztása);
- *c)* a 27. § szerinti hat vagy több tagállamban értékelhető jelentős hatás következményeinek alkalmazhatósága;
- *d)* a 34. § szerinti nemzetközi együttműködés és az egyedüli kapcsolattartási pont;
- *e)* a IX. fejezet szerinti jelentés az Európai Bizottságnak; valamint
- *f)* az 1. melléklet szerinti ágazati, alágazati, szolgáltatási lista (helyette a Vbö. 5. melléklete alkalmazandó).

Összességében az alkalmazhatóságot kizáró rendelkezések elsődlegesen technikai jellegűek, a két alrendszer elkülönítési határait jelölik ki. A nemzeti ellenálló képesség, a reziliencia, különösen annak honvédelmi olvasata szempontjából nagyobb jelentőségű azon kedvezmények és mentességek felsorolása, amelyekre az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek a kijelölés következtében beálló Kszetv. – ben részletezett kötelezettségek ellentételezéseként számíthatnak.

E kedvezmények elsődlegesen a védelmi és biztonsági szempontból jelentős szervezet működtetési folyamatosságának biztosításához kapcsolódnak, és ebből a szempontból a Hvt. szerinti kapcsolódások még lényegesebbnek tűnnek, mint a Vbö. elemei. A Vbö. 10. § (2) bekezdés o) pontja a polgári védelmi kötelezettség alól mentesíti a kritikus munkaköröket, 16. §-a a gazdasági és anyagi szolgáltatás alól mentesíti a nélkülözhetetlen szolgáltatás eszközeit, erőforrásait, 19. § (2) bekezdés c) pontja a rendkívüli esemény, illetve károsítás bejelentési kötelezettségét írja elő különleges jogrend és összehangolt védelmi tevékenység időszakára, 27. § (1) bekezdés j) pontja és (4) bekezdése az állami tartalékolás és támogatási elsőbbség, a 34. § pedig a kapacitásfejlesztési támogatás feltételes elsőbbség lehetőségét nyitja meg, a 42. § (4) g) pontja pedig a nemzeti ellenálló képességhez a működtetés folyamatosságát kapcsolja.

A Hvt. 45. §-a ezeken túlmenően a fegyveres összeütközés időszakában a polgári védelmi feladatok közé sorolja a jelentős szervezet helyreállítását, az 59. § (1) bekezdés e) és (2) bekezdés c) pontja pedig – a honvédelmi kijelölésű infrastruktúrákra korlátozott módon – a Magyar Honvédség őrzésvédelmi és működtetési közreműködésének lehetőségét irányozza elő.

5. Fenntartható a fókusz? – De lege ferenda következtetések

A Vbö. jelentős szervezetekre vonatkozó szabályainak az 5W+H modell alapján lefolytatott értékelése alapján a szabályozási szabadság szuverenitási szegmensének (Miért/Why?) jelentősége

[41] „43/A. § (2) Az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezet (…) kijelölésére, adatszolgáltatására, nyilvántartására, hatósági felügyeletére, támogatására, ellenálló képességének fejlesztésére vonatkozó kötelezettségeire, a rendkívüli események bejelentésére, az (…) együttműködésre, valamint az adatvédelemre (…) a Kszetv. -ben foglaltakat e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni…"

emelkedik ki a vizsgálati szempontok közül. A szatellit-fejezet szabályozási folyamatának jellege szempontjából a domináns módszer az átalakulás (*transformation*) volt, nem pedig a reziliencia vagy az alkalmazkodás a *golyó és tál modellje* szerint. A definíciós túlsúlyú utaló szabályok következtében az V/A. fejezet a Kszetv. olyan kapcsolódását teremtette meg, ahol a rendszerképző szabályozási mozzanat a Vbö. -n kívülről érvényesül, a fejezeten belül pedig a honvédelmi célú elsődleges vagy kettős kijelölés szabályrendszere jelentős terjedelmű különös részt képez.

A Vbö. 43/F. § (1) bekezdése az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek ellenálló képességének kérdését a Nemzeti Biztonsági Stratégiához[42] kapcsolja, amely különösen a kormányhatározati szintű végrehajtási dokumentumok szempontjából nyer jelentőséget. E szintre sorolható be

- *a Magyarország kritikus szervezetek ellenálló képességére vonatkozó nemzeti kockázatértékeléséről szóló 1191/2025. (VI. 5.) Korm. határozat* (a továbbiakban: kockázatértékelés) és
- *a Magyarország kritikus szervezetek ellenálló képességére vonatkozó nemzeti stratégiájáról szóló 1192/2025. (VI. 5.) Korm. határozat* (a továbbiakban: stratégia).

E két határozat mellékletének azonos, „Stratégiai célkitűzés" című 1. pontjainak közös eleme, hogy alkalmazni rendeli az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek esetében is a kritikus szervezetekre vonatkozó, jogszabályokban ki nem zárt kockázatértékelési,[43] illetve stratégiai[44] követelményeket. A kockázatértékelés ugyanakkor közvetlenül kapcsolódik az NBS 2020. évi mérlegelést tükröző 17 elemű 124. pontjához, mivel az elemek sorrendiségét fenntartva szűkíti a felsorolást nyolc pontra, rögzítve egyúttal a viszonyítási pontot.

[42] Jelenleg a *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat* (a továbbiakban: NBS)

[43] „… A Kszetv. hatálya alá tartozó kritikus szervezet a Kockázatértékelés figyelembevételével alakítja ki a kockázatértékelését, az ellenálló képességi mátrixot és az ellenálló képességi intézkedéseit. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény V/A. fejezetének hatálya alá tartozó, az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek esetében a Kockázatértékelés követelményeit – a jogszabályok eltérő rendelkezései által nem érintett elemeiben – megfelelően alkalmazni kell." MAGYAR KÖZLÖNY 2025. évi 67. szám 3847.

[44] „… Kiemelt jelentőségű, hogy a szövetségesi feladatok, a nemzetközi egyezmények és előírások teljesítésén túl a nemzeti ellenálló képességi rendszer fejlesztése részeként a kritikus szervezetekkel azonos szinten valósuljon meg az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek ellenálló képességének erősítése az állampolgárok jólétének és az alapvető szolgáltatások folyamatosságának biztosítása érdekében, különösen az egyes függőségekből eredő ellátási láncok üzemfolytonos biztonsága, így az ország védelem és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek esetében a nemzeti stratégia követelményeit – a jogszabályok eltérő rendelkezései által nem érintett elemeiben – megfelelően alkalmazni kell." MAGYAR KÖZLÖNY 2025. évi 67. szám 3852.

Nemzeti Biztonsági Stratégia 124. pont	Kockázatértékelés 2025.
1. *illegális migráció / népesség-betelepítés,* 2. váratlan katonai támadás, 3. Hibrid destabilizálás kormányzat és társad., 4. kibernetikai támadások vs krit. infrastruktúra, 5. terrortámadások, 6. *a nemzeti döntési jogkörök kisebbségekre kiterjedő olvasatú védelme,* 7. *demográfiai kihívások, elöregedés /népességfogyás,* 8. *gazdasági válság,* 9. energetikai ellehetetlenülés, 10. *„bukott államiság" határon átterjedő hatásai,* 11. *technikai forradalom – terrorizmus nexus,* 12. *szervezett bűnözés,* 13. *tömegpusztító fegyverrel elkövetett támadás,* 14. regionális hatású ipari balesetek, katasztrófák, 15. tömeges és súlyos humánjárványok, 16. rendszeres természeti katasztrófák, 17. *klímaváltozás – vegetációk pusztulása.*	a) **váratlan** fegyveres **támadás**; b) **hibrid** fenyegetések és események: Mo. destabilizálása, korm. cselekvőképességének, pol. stabilitásának és társ. egységének gyengítése, nk. érdekérvényesítő képességének korlátozása céljából; c) jelentős károkat okozó **kibertámadás**ok a korm. informatikai rendszerek, e-közigazgatás, közműszolgáltatók, strat. vállalatok, a **létfontosságú infrastruktúra** egyéb elemei és más, a társadalom működésében **fontos szervezetek** számítógépes hálózatai ellen; d) **terrorcselekmény**ek; e) **energiaellátási válsághelyzet** (villamosenergia, földgáz, valamint kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzet); f) **ipari balesetek és katasztrófák**; g) tömeges humán és állati eredetű **járványos betegségek**, részeként az élelmiszer-lánc biztonsági kockázatok is; h) **természeti katasztrófák** rendszeres bekövetkezése.

2. táblázat: a kockázatok összevetése az NBS és a kockázatértékelés felsorolásai alapján (a szerző saját szerkesztése, kiemelés hozzáadva.)

A sorrendi változtatás nélküli szűrés jelentős szűkítést eredményezett, bár az aktuálissá vált állategészségügyi betegség élelmiszerlánc-hatásaira tekintettel tartalmi kiegészülést eredményezett, a tömeges humánjárványokhoz hasonló módon. A három legmarkánsabb kimaradó tényező *a migrációs*, *a demográfiai* és *a klíma-kihívások* köre, amelyek közül az utóbbinak van „kritikus" és az ország védelme és biztonsága szempontjából „jelentős" szervezeteket érintő olvasata is.

Az új szabályozási rendszer szempontjából így alapvető kihívásként vethető fel, hogy annak fókusza fenntartható-e: ismét konfliktusos átalakulási fázis, vagy pedig stabilizációs finomhangolási időszak következhet. E kérdés szempontjából nem csak az Európai Unió harmonizációs dokumentumokra megvalósuló értékelése, hanem az Alkotmánybíróság kapcsolódó területeket érintő, környezetvédelmi szempontokból fokozott érzékenységű elvárása is jelentőséget nyer, amely a kockázatértékeléssel párhuzamosan *a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény* vonatkozásában, a *golyó és tál modelljével* jelentős átfedésben álló követelményt[45] érvényesíti a *II/3536/2021. ügyben született 5/2025. (VI. 30.) AB határozat* 2. mulasztási pontjában.

[45] „2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, XX. cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta átfogóan és kifejezetten a Kárpát-medence és Magyarország sajátosságainak megfelelően a klímaváltozást előidéző üvegházhatású gázok csökkentésének a hagyományos kibocsátás szabályozásán túli eszközeit (mitigáció), a klímaváltozás következményeihez történő alkalmazkodás eszközeit (adaptáció), valamint a klímaváltozás következményeivel szembeni ellenállóképesség növelésének eszközeit (reziliencia). Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2026. június 30. napjáig tegyen eleget."

A fenntarthatósági fókusz beemelésének szükségességét az alkotmánybírósági indokolás a kritikus infrastruktúrák vonatkozásában konkrétan nevesíti, így vélhetően – a kifejezett és indokolható eltéréseken túl – annak érvényesítését az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetekre is alkotmányossági okokból mérlegelni szükséges:

„[106] Az MTA állásfoglalása szerint a klímaváltozás légkörtudományi jellemzői alapján felvethető intézkedések magukban foglalják a kritikus infrastruktúra, különösen a katasztrófavédelem, a veszélyt jelző szolgáltatások, az energetikai és egyéb közüzemi rendszerek, az élelmiszerellátás és a közlekedés fejlesztésére és védelmére vonatkozó szabályok újragondolását. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy ezen kérdéseket egyes, a jelen határozat VII. 4. pontjában külön bemutatásra nem került stratégiai dokumentumok is vizsgálják és elemzik."[46]

Irodalom és forrásjegyzék

BÁRCZI Géza – ORSZÁGH László (vez. szerk.): A magyar nyelv értelmező szótára I-VII. kötet MTA Nyelvtudományi Intézet 2016 https://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/elolap.php

BODÓ Attila Pál: A kiberbiztonsági stratégia módosításának kérdései: kihívások és lehetséges válaszok egy változó világban, *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok* 2023/5. https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20MT_2023_5_BOD%C3%93%20Attila_P%C3%A1l_A%20kiberbiztons%C3%A1gi%20strat%C3%A9gia%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1nak%20k%C3%A9rd%C3%A9sei%20-%20kih%C3%ADv%C3%A1sok%20%C3%A9s%20lehets%C3%A9ges%20v%C3%A1laszok%20egy%20v%C3%A1ltoz%C3%B3%20vil%C3%A1gban.pdf

GOTO Erik – LŐRINCZ Viktor Oliver: Reziliencia, alkalmazkodás, kognitív modellek és a jog; In: Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.) A magyar jogrendszer rezilienciája 2010–2020, ORAC Kiadó Kft., 2022. 93-109. https://jog.tk.hu/uploads/files/Reziliencia_honlapra.pdf

KÁDÁR Pál – TILL Szabolcs Péter: A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásának biztosítékai a Vbö. tükrében; In: Balogh András József (szerk.): Szemelvények a védelmi és biztonsági szabályozás reformja témaköréből; Ludovika Egyetemi Kiadó, Bp. 2024., 13-64. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/101104

KÁDÁR Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja; Ludovika Egyetemi Kiadó Bp. 2024. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/100984

KÖZSZOLGÁLATI Online Lexikon / Létfontosságú rendszerelemek szócikk; https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/letfontossagu-rendszerelemek/

REYES, Jaydee: A Comprehensive guide to the 5W1H Method; 21. Dec. 2023. https://safetyculture.com/topics/5w1h/

TILL Szabolcs: A honvédelmi alkotmányosság tematikus trendjei és hangsúly-változásai I. (Érvek egy alternatív értékelési modell szükségessége mellett); Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2021/1., 7-42. https://epa.oszk.hu/02500/02511/00016/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2021_1_007-042.pdf

TÓTH Melinda Dr. (szerk.): Létfontosságú rendszerek védelme; *Infojegyzet* 2024/25. Országgyűlés Hivatala 2024. október 31.

https://www.parlament.hu/documents/d/guest/infojegyzet_2024_25_letfontossagu_rendszerek_vedelme

Magyarország Alaptörvénye

A Tanács 2008. december 8-i 2008/114/EK irányelve az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről (EGT-vonatkozású szöveg, ECI irányelv)

[46] A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény elleni utólagos normakontroll ügyben (II/3536/2021. számú ügyben) született 5/2025. (VI. 30.) AB határozat Indokolás VII/5. [106] pont.

Az Európai Parlament és a Tanács 2022. december 14-i (EU) 2022/2555 irányelve 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. dec. 14-i (EU) 2022/2557 irányelve a kritikus szervezetek rezilienciájáról és a 2008/114/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (CER irányelv).

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.)

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.)

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.)

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.)

2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről (Lrtv.)

2020. évi XLIV. törvény a klímavédelemről

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vbö.)

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

2024. évi LXXXIV. törvény a kritikus szervezetek ellenálló képességéről (Kszetv.)

2024. évi LXIX. törvény Magyarország kiberbiztonságról (Kiberbizttv.)

475/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezetek ellenálló képességéről

1163/2020. (IV.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (NBS)

1191/2025. (VI. 5.) Korm. határozat Magyarország kritikus szervezetek ellenálló képességére vonatkozó nemzeti kockázatértékeléséről (Kockázatértékelés)

1192/2025. (VI. 5.) Korm. határozat Magyarország kritikus szervezetek ellenálló képességére vonatkozó nemzeti stratégiájáról (Kszestrat.).

5/2025. (VI. 30.) AB határozat a II/3536/2021. számú ügyben

NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI
ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

AZ NKFI ALAPBÓL MEGVALÓSULÓ PROJEKT