

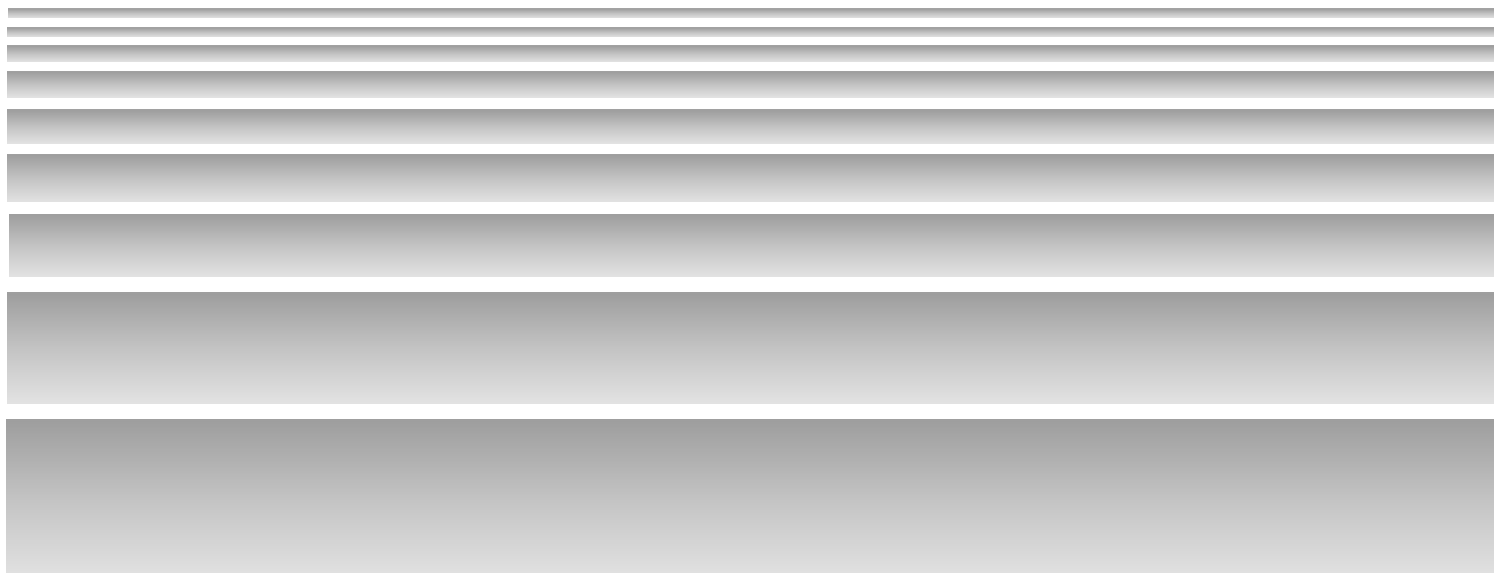
**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY**

SZEMELVÉNYEK

**A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI KUTATÓMŰHELY**

2021-2022. ÉVI MUNKÁIBÓL

I.



**SZEMELVÉNYEK A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI KUTATÓMŰHELY 2021-2022. ÉVI MUNKÁIBÓL**

I. KÖTET

Szerkesztette:
Puskás Anna



A kötet szerzői:

Csink Lóránt

Farkas Ádám

Kádár Pál

Keszely László

Till Szabolcs Péter

Varga Attila Ferenc

Előszót írta:

Kádár Pál

ISBN 978-963-498-521-1

Kiadja:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Védelmi-Biztonsági Szabályozási és
Kormányzástani Kutatóműhely

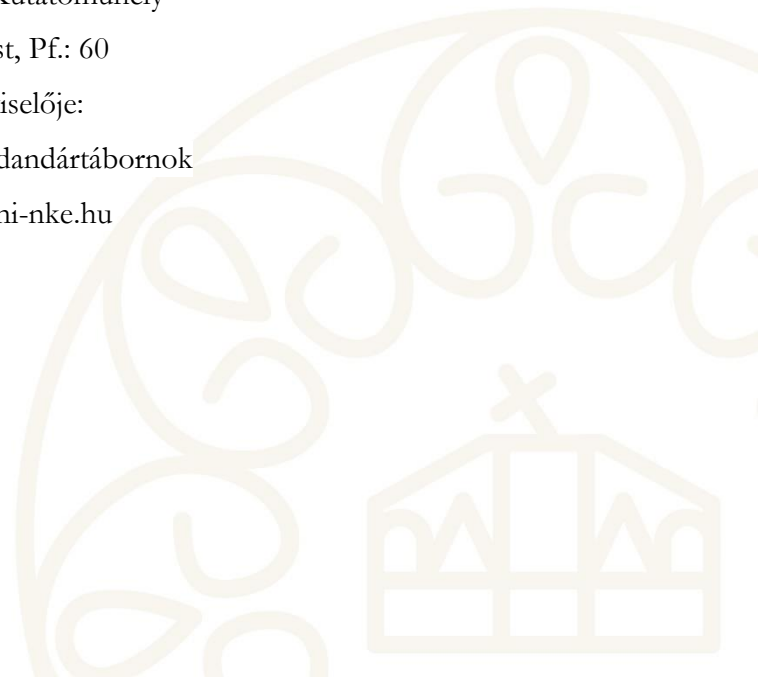
1441 Budapest, Pf.: 60

Kiadó képviselője:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kadar.Pal@uni-nke.hu

2022



TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	7
1. A MAGYAR HONVÉDSÉG FELADATRENDSZERÉNEK PERSPEKTIVIKUS IRÁNYAI A 2021-2030 IDŐTÁVBAN, KAPCSOLÓDVA A NATO ÚJ STRATÉGIAI KONCEPCIÓJÁNAK VÍZIÓJÁHOZ <i>Till Szabolcs Péter</i>	8
1.1. Bevezetés	8
1.2. Az Alaptörvény honvédségi feladatrendszeri determinációinak változása.....	9
1.3. A feladatrendszeri szabályozás sarkalatos és egyéb szintjei.....	12
1.4. A koncepcionális jellegű és ad hoc modernizációs igények.....	16
1.5. Vörös Imre összefoglaló bírálati.....	19
1.6. Nemzetközi kitekintés	24
1.7. Záró gondolatok.....	26
Felhasznált irodalom	27
Felhasznált jogforrások	29
2. A NEMZETI ELLENÁLLÓKÉPESSÉG FEJLESZTÉSÉNEK TRENDJEI <i>Keszely László</i>	30
2.1. Bevezetés	30
2.2. Az ellenállóképesség nemzetközi trendjei.....	31
2.2.1. <i>Az egész társadalom bevonása a védelembe (Whole of Society Approach)</i>	31
2.2.2. <i>A katonai erők megváltozott szerepe</i>	32
2.2.3. <i>Fűzjós paradigma</i>	33
2.3. A hazai nemzeti ellenállóképesség megteremtésének lehetséges irányai	33
Felhasznált irodalom	36
Felhasznált jogforrások	38
3. MI LESZ VELÜNK TERROR ESETÉN? GONDOLATOK A TERRORVESZÉLY-HELYZET KIVEZETÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN <i>Csirk Lóránt</i>	39
3.1. Bevezetés	39
3.2. A terrorveszély-helyzet bevezetése	39
3.3. Az Alaptörvény kilencedik módosításának különleges jogrendre vonatkozó rendelkezései	41
3.4. Az újraszabályozás kodifikációs szempontból	42

3.5. Koncepcióváltás a kilencedik módosítás következtében	43
3.6. Összegzés.....	44
Felhasznált irodalom	44
4. A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁNAK EGYES KÉRDÉSEI AZ ALAPTÖRVÉNYEN TÚL <i>Kádár Pál</i>	46
4.1. Előzmények.....	46
4.2. A védelmi-biztonsági szabályozás sarkalatos törvényi szintje.....	48
4.2.1. <i>A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény</i>	48
4.2.2. <i>A honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvények</i>	50
4.2.3. <i>További sarkalatos törvények</i>	51
4.3. A védelmi-biztonsági szabályozás további kapcsolódó szabályrendszere.....	51
4.3.1. <i>Törvényi szint</i>	51
4.3.2. <i>Rendeleti szint és a közjogi szervezetszabályozó eszközök, belső szabályozók</i>	53
4.4. Zárógondolatok	55
Felhasznált irodalom	55
Felhasznált jogforrások	56
5. A TÖBB SÍKÚ MEGKÖZELÍTÉS JELENTŐSÉGE A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS SZERVEZÉSÉNEK KOMPLEX KUTATÁSAIBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÁZSIA-GONDOLATRA <i>Farkas Ádám</i>	58
5.1. Bevezetés	58
5.2. Kitekintés a biztonsági környezet-változás különféle dimenzióira és ezek védelmi-biztonsági szabályozásra és -kormányzásra gyakorolt hatásaira	61
5.3. Egy másik multidiszciplináris sík: Elmélet és praxis viszonya, valamint korszerűsége a védelem és biztonság szabályozása és szervezése kapcsán	64
5.4. Zárszó.....	68
Felhasznált irodalom	69
6. A VÁLSÁGKEZELÉS JOGI KÉRDÉSEI A KOMPLEX BIZTONSÁG KORÁBAN <i>Varga Attila Ferenc</i>	74
6.1. A biztonság összetettsége	74
6.2. A védekezés lehetősége (felelőssége).....	76
6.3. A válság definiálatlansága	76
6.4. Válságkezelés	78
6.5. Jogi dilemmák a válságkezelési intézkedések körül	79

6.6. Konklúzió	81
Felhasznált irodalom	81
Felhasznált jogforrások	81



ELŐSZÓ

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely a Nemzeti Közszerológati Egyetem 1/2021. számú rektori utasítással alapított kutatóközössége.

A Kutatóműhely feladata az ország védelmével és biztonságának szavatolásával összefüggő jogi szabályozási, kormányzástani, közigazgatási és döntés-előkészítő kérdésekkel összefüggő nemzeti és nemzetközi összehasonlító elemzések megvalósítása, továbbá ebből következő tudományos eredmények közvetítése. Kutatásaink során törekszünk a védelmi és biztonsági szabályozási kérdések kormányzástani összefüggéseinek feltárására, elemzésére, a hatályos szabályrendszer fejlesztésével kapcsolatban a korszerű szabályozásra vonatkozó *de lege ferenda* javaslatok tudományos igényű megalapozására.

A Kutatóműhely kiadványaival, rendezvényeivel egyben fórumot kíván biztosítani a terület iránt érdeklődő szakemberek közötti szakmai kommunikációnak is, illetve tudományos részeredményeivel katalizálni kívánja a közigazgatásban folyó döntés-előkészítő munkát is.

Jelen kiadványban a Kutatóműhely 2021. évben – műhelytanulmányként már publikált és ennek megfelelő jogállapotot tükröző – eredményeiből szemezgetünk annak érdekében, hogy ráirányítsuk a figyelmet a védelmi és biztonsági szabályozási rendszer összetettségére, annak tágabb összefüggéseire és segítsük a témák iránt érdeklődő olvasó eligazodását ezen a sajátos és – az Alaptörvény kilencedik módosítására és az elmúlt időszak védelmi-biztonsági területen jelentkező aktualitásai miatt is – napról napra nagyobb figyelmet kapó jogterületen.

Gyűjteményünk I. kötete elsőként a Magyar Honvédség feladatrendszerének perspektivikus változásait vázolja fel, amely során megismerkedhetünk a NATO új Stratégiai Konceptiójának egyes elemeivel és ezek tárgybeli összefüggéseivel, kitekintést kaphatunk a biztonsági környezetből adódó, a szabályozás által determinált, illetve egyes ad hoc kihívások kapcsán jelentkező új igényekre is.

Ezt követően a nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének főbb irányvonalaiival ismerkedhetünk meg a nemzetközi és a legújabb hazai történések nyomán, miközben ezen a területen is felmerül a haderő megváltozott szerepének kérdése.

Kötetünk harmadik tanulmánya az Alaptörvény kilencedik módosítása nyomán a közjogi szabályrendszerből kikerült terrorveszély-helyzet esetkörének tartalmi jövőjét vizsgálja, nem mellőzve a kodifikációs kérdések külön tárgyalását sem, majd a negyedik megjelentetett szövegünkben a védelmi-biztonsági szabályozás reformjának alaptörvényen túlmutató szintjeiről kaphatunk áttekintést a sarkaltos rendelkezésektől a végrehajtás szintjén megjelenő szabályozókig.

Az ötödik tanulmány szerzője a védelmi szabályozás komplex megközelítésének lehetőségeit elemzi, amely során kitekintést ad annak kormányzati dimenzióira is.

Végezetül pedig a válságkezelés területének jogi alapkérdéseit dolgozzuk fel, rávilágítva a válságfogalom örök dilemmájára, amely szerint ennek definiálása jóval összetettebb és érzékenyebb kérdés, mintsem egyetlen mondatban lezárható meghatározást találhatnánk.

Kutatóműhelyünk szerzői a terület elismert szakértői közül kerülnek ki, akik nyitottak a szakmai vitára, megfogalmazott gondolataik a szélesebb nyilvánosság számára is hasznosak lehetnek.

Hasznos időtöltést kívánok az Olvasónak!

Budapest, 2022. december

Dr. Kádár Pál
a Kutatóműhely vezetője

1. A MAGYAR HONVÉDSÉG FELADATRENDSZERÉNEK PERSPEKTIVIKUS IRÁNYAI A 2021-2030 IDŐTÁVBAN, KAPCSOLÓDVA A NATO ÚJ STRATÉGIAI KONCEPCIÓJÁNAK VÍZIÓJÁHOZ¹

TILL SZABOLCS PÉTER²

„Szűkebb érdeklődési területem a világegyetem, ... mindenhez is értek”
WL. nyomán

1.1. Bevezetés

A mottóul választott, halmozott önellentmondásokat hordozó két közkeletű grammatikai nonszensz jellemzően írja le a Magyar Honvédség feladatrendszerének jövőjével kapcsolatban 2021 tavaszán fennálló legnagyobb kihívást, a „*svájci bicseka*”-effektust. A Magyar Honvédség a COVID-19 járvány elhúzódó kezelése során bizonyította, hogy az alkotmányos rendszerben meglévő „*végső eszköz*” szerepe nemcsak indokolt és visszaigazolható, de meglehetősen tág körben ki is terjeszthető, analógiákra alapított érveléssel. Ennek következtében nem az már a kérdés, hogy szükség van-e a fegyveres erőre egyáltalán, hanem inkább az, hogy – kellőképpen definiált korlátozások hiányában – működőképesen tartható-e az a képesség-összeség, amely a katonai szervezetben integrálódott. Ez egy új vizsgálati irányként jelentkezett a közelmúltban, szemben a korábbi, hagyományosan „*semmi sem eléggé végső szituáció a hadsereg bevetéséhez*”-felfogással.

A feladat-kiterjesztési probléma ráadásul – szintén részben a COVID-válságkezelésből levont következtetések hatásaként – a NATO esetében is kimutatható, mivel a Trump-elnökeget követően megkezdődött a NATO új stratégia koncepciójának előkészítése, amely valószínűleg 2023 júliusát megelőzően eredményre is fog vezetni, 2030-as kitekintéssel. E feladatköri felülvizsgálati eljárással ütköztetett határidőnk abból a szempontból determinált, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításának (a továbbiakban: AT9M) a Magyar Honvédség rendeltetésen túli alkotmányos feladatait dereguláló szabályai 2023 közepéig nem mellőzhető szabályozási tárggyá teszik a sarkalatos szabályok újra-alkotását. E szabályoknak pedig – nem először a történelemben – a változó alkotmányos környezet által biztosított nagyobb szabadságfokot a nemzetközi szervezetek változás-igényéhez illeszkedve kell kitöltenie.

Az alaptörvényi vs. sarkalatos törvényi szintű feladatrendszeri felsorolás ugyanakkor végső soron rendszerszintű, politikai kritikának is kitett: Vörös Imre, a rendszerváltást követő első Alkotmánybíróság tagja ennek körében különös jelentőséget tulajdonított a Magyar Honvédség fegyverhasználatot megengedő tevékenységi köreinek.³ Feltéve, de nem megengedve, hogy ez az érvelés helytálló, a feladatkörök törvényi szabályozása az Alaptörvény szempontjából is rendszer-legitimáló kérdés, amely legalábbis az ellenállási jog lehetőségével összekapcsoltan óvatosságra int.⁴

Egy terjedelmileg korlátozott Research Paper nem alkalmas a megoldási alternatívák teljes mélységű kibontására, azonban a tárgykör komplexitására kiható egyes elkülöníthető szegmensek összevetése által jelezheti a különböző elvárásrendszerek közös részét, amelynek kitöltésére a

¹ Eredeti megjelenés helye: Till Szabolcs Péter: 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.

² Dr. Till Szabolcs Péter PhD ezredes, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanársegédje, a Honvédelmi Minisztérium Miniszteri Kabinet vezető szakreferense.

³ Vörös Imre: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké? Eötvös Károly Intézet, 2021. január 7.

⁴ Lakner Zoltán: Mesterterv és slamperáj a különleges jogrend világa / Vörös Imre: Ki lehet iktatni a kétharmados törvényeket. *Jelen*, 2021. március 1.

Magyar Honvédség új feladatrendszeri katalógusa hivatott lesz. A vizsgálatunk időpontjára ugyanis az eredetileg a fegyveres és fegyver nélkül ellátható feladatok elkülöníthetőségére, másodsorban a különleges jogrendi időszakok szerinti időbeli differenciálódáshoz is kapcsolható szabályozási rendszer elvesztette dogmatikai szilárdságát, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.) 36. §-a ad hoc probléma-kezelések áldozatává vált. A rendészeti típusú feladatok – egyébként nem eredendően szükséges – alkotmányos kizárásának feloldása összességében a Magyar Honvédség feladatrendszerével kapcsolatban a határtalan tágulás veszélyét eredményezte, amely – végső soron – a „*mindenre alkalmas, de nem eléggé*” kérdésfelvetés, vagy pedig a korlátlan hatalommal való visszaélés lehetősége felé mutat.

A feladatköri szabályozás önkorlátozó kényszerzubbonyához képest a túlzottan tág szabályozás – fókusz-pontok és preferenciák érvényesítése nélkül – egy más típusú lehetetlenülés veszélyét hordozza, amely szempontból a reagálási kényszerben lévő végrehajtó hatalom eszközeként kijelölhetőek azok a feladatköri irányok, amelyekben a haderő szerepe az elsődleges beavatkozó, illetve másodlagos felelősségi körök formájában nevesíthető. Vannak ugyanakkor olyan feladatok is, amelyek ellátását a katonai szervezettség és vezetettség nyilvánvalóan elősegítheti, ugyanakkor a katonai szakértelem szükségességének hiányában végső soron pazarlásnak tűnhet azok Honvédségre terhelése. A nyitó analógiánkat használva: a svájci bicska mind a miniatürizálás, mind pedig a méret növelése szempontjából hordoz eredendő határokat: az „*optimális üzemmérettől*” csak bizonyos tűrőhatárokon belül lehet eltérni.

A sarkalatos törvényhozói szabadság határainak érzékeltetése érdekében a jelen tanulmány az AT9M következtében 2023. július 1-jén felálló alkotmányos keretek rövid összefoglalásán túl kitekintést tesz egyrészt a Velencei Bizottság és az Európai Unió, másrészt a NATO katonai feladatrendszerrel összefüggő vitáira annak érdekében, hogy a záró részben a Hvt2011. 36. §-ához képest az elmozdulási szükséglet jelenlegi kitörési pontjait – vitaindító jelleggel – bemutassa.

Megítélésünk szerint ugyanis a Vörös Imre által felvetett veszélyek egy meglehetősen tendenciózis hozzáállásból és a szabályozási rendszer egyes elemeinek mellőzéséből állnak össze. Ennek során ráadásul nem a szabályozási elemek kapcsolódásai kerülnek fókuszba, hanem a vélelmezett kormányzati visszaélési szándék, mint az azt meghaladni kívánó, de a jogállamisági kötöttségeket mellőző hatalom-átállítási technika indoka. Ezzel az elképzeléssel igazolni vélt ellenállási joggal viszont a honvédségi feladatrendszer okszerűen áll ellentétben: az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdése szerint ugyan „[s]enkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és köteles fellépni.”, azonban utóbbi fordulat esetében a „*törvényes út*” nem állítható ellentétbe a (3) bekezdés szerinti állami kényszer-monopóliummal, amelynek a Honvédség az egyik eleme.

Összefoglaló álláspontunk szerint a haderő rendészeti feladatokba való bevonása nem eredendő bűn: megfogalmazási módja ugyanakkor ugyanúgy hordoz kockázatokat, mint a válságkezelésből kizárt honvédelmi intézményrendszer járványkezelés során elvetett alternatívája.

1.2. Az Alaptörvény honvédségi feladatrendszeri determinációinak változása

„Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.”⁵

⁵ Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdés

Az AT9M 2020. decemberi elfogadásáig az Alaptörvény Magyar Honvédség feladatrendszerre ható determinációit a viszonylagos stabilitás jellemezte: elkülöníthettük a rendeltetés (alapvető feladatok) meghatározását (45. cikk (1) bekezdés), további feladatköri elemek döntően korlátozási, illetve közjogi engedélyezési szegmensű megjelenítéseit, valamint a sarkalatos szabályozásra szükségességére utaló, felhatalmazó rendelkezést (45. cikk (5) bekezdés). A szabályozási rendszer két szélső pillére változatlan maradt, az AT9M valamennyi érdemi korrekciós eleme a köztes régiót, a nem alapvető feladatok szegmensét érintette. Mindvégig stabil maradt a rendeltetés három csoportba sorolható hat eleme:

- a katonai önvédelmi típusú
 - függetlenség-védelem (ÖV1),
 - területi épség-védelem (ÖV2), és
 - határvédelem (ÖV3),
- a nemzetközi szerződésekből eredeztetett
 - kollektív védelmi (SZ1) és
 - békefenntartó feladatok köre (SZ2), valamint
- a globális biztonságpolitikai architektúrához kapcsolt, nemzetközi jogi alapú
 - humanitárius tevékenység (G1).

A stabilitás AT9M-et megelőző viszonylagossági eleme a 45. cikk két kiemelt bekezdésének egymásra vonatkozathatóságát érintette a migrációs feladatokkal összefüggő 2015-16-os szabályozási időszakban annak felvetésével, hogy az (1) bekezdés határok katonai védelmére irányuló eleméből levezethető-e önálló katonai feladat, ha egyébként a 46. cikk (1) bekezdése szerint „a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme” a rendőrség alapvető alkotmányos rendeltetése. E szituációval szemben a terror-elhárítással kapcsolatos feladatok tisztán országterületen belüli szegmenségen fel sem merülhetett „az alaptörvényi láb” kialakítása nélküli sarkalatos szabályozás lehetősége a különleges jogrendi időszakokhoz kötődő időbeli és tényállási jellegű alaptörvényi korlátozások miatt.⁶

A rendeltetés körébe nem feltétlenül tartozó alaptörvényi feladat-megjelölések rendszerét az AT9M 2023. július 1-jei hatályba lépő része szerint elkülönítve a lenti táblázat tartalmazza. Ha mindezeket a 45. cikk (1) bekezdése szerinti felsorolással vetjük össze megállapítható, hogy a békefenntartás és a humanitárius tevékenység (leszűkítő jelzővel megjelenített) fogalma visszatérő jelleggel bukkan fel, a haza védelmének valamilyen formáját érintő fegyveres tevékenységek, valamint a külföldön folytatott harci célú tevékenységeket jelölő fogalmak viszont – részben egymásra is vonatkoztatva – értelmezést igényelnek.

Jogszabályhely (AT cikk / bekezdés)	Hatályos kulcsszó	AT9M utáni feladat
45. cikk (3) bekezdés	Katasztrófa-elhárítási <i>közreműködés</i> (K1)	-
47. cikk (2) bekezdés	Külföldi és országon belüli <i>alkalmazás</i> , (A1) Külföldi <i>állomásozás</i>	
47. cikk (3)	<i>Alkalmazás</i> kül- vagy belföldön, más <i>csapatmozgás</i> , valamennyi védelmi és biztonsági együttműködési keretben	

⁶ Till Szabolcs Péter: *Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4. (2016), 1-2. 7-63.

Jogszabályhely (AT cikk / bekezdés)	Hatályos kulcsszó	AT9M utáni feladat
bekezdés ⁷		
47. cikk (4) bekezdés	<i>Békefenntartás,</i> Külföldi hadműveleti területen végzett <i>humanitárius tevékenység</i>	
49. cikk (2), illetve (3) bekezdés	Rendkívüli állapoti <i>alkalmazás</i> kül- vagy belföldön, <i>békefenntartás,</i> Külföldi hadműveleti területen végzett <i>humanitárius tevékenység,</i> <i>Külföldi állomásozás</i>	
50. cikk (1)-(2) bekezdés	Szükségállapoti <i>felhasználás</i> (F1)	-
51. cikk (3) bekezdés	Megelőző védelmi helyzet- kezdemenyezési „ <i>eltérő működés</i> ”	-
51/A. cikk (3) bekezdés	Terrorveszélyhelyzet- kezdemenyezési „ <i>szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő</i> ” eltérés	-
51/A. cikk (5) bekezdés	Kezdeményezési időszaki + terrorveszélyhelyzeti <i>felhasználás</i> (F2)	-
52. cikk (1) bekezdés	<i>Légvédelmi</i> és repülő készülségi <i>oltalmazás,</i> felkészített erőkkel <i>intézkedés</i> (L1)	-
22. pont	<i>Alkalmazás</i> kül- vagy belföldön, külföldi <i>állomásozás</i>	

1. táblázat (a szerző szerkesztése)

E fogalmak közül a külföldi állomásozás elsődlegesen kizárható, mivel az éppen a külön jogcím szerinti tevékenységekhez nem kapcsolható tartós jellegű tartózkodás megjelölésére szolgál, ugyanakkor az „*alkalmazás*”, „*felhasználás*”, „*oltalmazás*” és „*intézkedés*” valamilyen eredendően fegyverhasználat lehetőségéhez köthető tevékenységet ír körül, ellentétben a „*közreműködés*” elsődleges közelítésben fegyvertelennek tűnő megjelölésével. Hasonló módon zárható ki a csapatmozgások köre is, mivel ez ugyanúgy hozzáadott tartalmi mozzanat nélküli gyűjtőkategória, mint a 47. cikk alcímében szereplő „*katonai műveletek*” elnevezés.

Külön értékelést érdemel viszont a jelenleg még hatályban lévő, de 2023-tól kiváló két rendelkezés a megelőző védelmi helyzet és a terrorveszélyhelyzet vonatkozásában: mind az „*eltérő működés*”, mind pedig az „*eltérő tevékenység-ellátás*”-sal kiegészített megfogalmazás is kizárható a feladatrendszeri szegmensből, mivel azok csak a feladat-ellátás atipikus módszereit teszik lehetővé, önállóan azonban ezek sem feladat-kiterjesztési jogcímeik.

Az alaptörvényi előfordulások 2023. július 1-jével változó tevékenységi szegmensei vonatkozásában trend-szerűen megállapítható, hogy az egyes elkülöníthető elnevezések gyakorlatilag eltűnnek az Alaptörvény rendszeréből, csak az alkalmazás marad meg a 45. cikk (1) bekezdésében nem nevesített rendeltetés körébe tartozó feladatként, bár az alapvető feladatok jelentős részének megvalósulási formája végső soron alkalmazási mozzanattá is válhat. Az alkalmazás 47. és 49. cikk szerint megmaradó hivatkozásainak összevetése alapján ugyanakkor a belföldi szegmensnek csak akkor marad koherens módon értelme, ha az Országgyűlésnek van olyan

⁷ Az AT9M e bekezdést érintő módosítása 2020. december 23-án már hatályba lépett.

önálló döntési tartománya, amelyben nem a Kormány jogosult a fegyveres erő alkalmazásáról dönteni, és amely hadiállapotban vagy szükségállapotban kerül át a Kormányhoz a békében érvényesülő jogkörein túl.

E felvetésnek a nemzetközi együttműködéssel összefüggő privilegizált szabály kiterjesztésére tekintettel a kizárólag nemzeti érdekkörű fegyverhasználat országgyűlési érdekkörben tartása felel meg béke időszakában, amelynek viszont kormányzati döntési kompetenciába vonása volt a váratlan támadás esetkörét eredendően kiváltó szabályozási cél az 1990-es évek elején. Kérdéses ugyanakkor, hogy a meglepés-elhárítás körében hiányzó reakcióidőre alapozva a szükségállapot vagy hadiállapot kezdeményezésének időszaka alkalmas lehet-e a kormányzati döntés megalapozására. E vonatkozásban az új 54. cikk (1) bekezdés látszólag indifferens megfogalmazásának értékelése szükséges abból a szempontból, hogy a „*valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat*” fordulat megalapozhatja-e a fegyverhasználat Kormány általi elrendelését sarkalatos törvényben, az új honvédelmi törvényben szabályozott módon. Ennek hiányában ugyanis a váratlan támadás légvédelmi és szárazföldi csapás-elhárítási szegmense nem lenne biztosítható még akkor sem, ha a légiereő fegyverhasználatának lehetőségét több honvédelmi törvényben lényegileg változatlan szabályok biztosítják.⁸

Mindez ráadásul a két másik megszűnő előszoba-tényállás kezdeményezési időszakára is kihat: míg a megelőző védelmi helyzettől eltérően a terrorveszélyhelyzet kezdeményezési időszakára az 51/A. cikk (5) bekezdése önállóan is biztosította a fegyverhasználat lehetőségének elrendelését felhasználásként a Kormány döntési jogkörében, ilyen eleme a megelőző védelmi helyzetnek eredendően sem volt, azt a váratlan támadás volt hivatott kezelni. Azzal ugyanakkor, hogy mind a felhasználás, mind pedig a közreműködés fogalma kikerült alaptörvényi kontextusából, a sarkalatos törvényi szintű feladatrendszeri felsorolás jelentősége megnő mind a fegyverhasználat lehetősége, mind pedig annak feltételei és korlátjai szempontjából abban az esetben, ha elfogadjuk az „*egyéb intézkedések*” gyűjtőfogalmának e szektorra vetíthetőségét.

Alapvető vizsgálati kérdésünk szerint tehát dönteni szükséges a feladatrendszeri elemeket érintő deregulációs technika sarkalatos törvényi szintű feladat-kiterjesztést megengedő, vagy pedig az azt kizáró szigorú értelme között. Az egyik értelmezés kockázata a feladatrendszer bővíthetőségének parttalansága, a másiké viszont az ismert veszély-szituációkra is kiterjedő eszköz-szűkülés lehetősége.

1.3. A feladatrendszeri szabályozás sarkalatos és egyéb szintjei

„A Magyar Honvédség szervezetére, feladataira, irányítására és vezetésére, működésére vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”⁹

A feladatrendszeri elem sarkalatos törvényi előírásából adódó módon az Alaptörvényen kívüli feladatok meghatározása a haderőre vonatkozó szabályozás érzékeny magjához tartozik, amelynek vonatkozásában a részletesség elvárt mélysége vitássá tehető, a szabályozás módosíthatóságának/újra-alkotásának támogatottsági követelménye viszont nem. E vonatkozásban szükséges ugyanakkor utalni arra is, hogy valamilyen szabályozási technikával e felsorolásba az Alaptörvény szintjére felemelt tevékenységi elemeket is integrálni szükséges, mivel a két különböző normaszinten statuált kettős felsorolás az alkalmazhatatlanság veszélyét hordozná.

⁸ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.) 40. alcím, a légiereőre vonatkozó különös fegyverhasználati szabályok.

⁹ Alaptörvény 45. cikk (5) bekezdés

A Hvt2011. 36.§-a e kihívásnak oly módon tett eleget, hogy – a fegyverrel, illetve anélkül ellátható tevékenységek felsorolása szerint megosztva – más fókuszú rendezési elv részeként mintegy utalt az alkotmányos feladatköri fogalmakra is, részben azok parafrázisait is alkalmazva. E szabályozási technika alapvetése ugyanakkor kapcsolódott a Hvt2011. 80. §-szerinti fogalom-meghatározásainak jelentős részéhez is, amelyek ráadásul a honvédelmet érintő jogszabályokra kiterjedő hatályukkal eredendően alaptörvény-értelmezési funkcióra is irányultak. Utóbbi szerepük ugyanakkor már a hatálybalépés pillanatától virtuális volt, mivel az Alaptörvény R) cikke az Alaptörvényt, mint a jogrendszer alapját kivonja a jogszabályok gyűjtő-fogalma alól.

A fegyveres-fegyver nélküli katonai tevékenységi mozzanatok helyett alternatív felsorolás-szerkesztési elv lehetett volna a szabályozás során a különböző feladat-elemek béke vs. különleges jogrendi időszakhoz kötése is, ez azonban részben a külföldi feladatok esetében értelmezhetetlen a szolgálatteljesítési helyen adott és a hazai körülmények vélelmezhető eltérése miatt, másrészt pedig csak akkor lett volna alkalmazható szempont, ha a tevékenységek domináns része köthető limitált időbeliséghez. A folyamatosan megvalósuló feladatok ezzel szemben e rendezési elv ellen hatottak. Mindezek alapján ugyanakkor a 36. § szerinti felsorolás hatályos változatának az alaptörvényi rendeltetéssel, valamint az időbeli tényezőkkel való összevetése elvégezhető.

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
36. § (1) bekezdés (<i>fegyverhasználat megengedettsége</i>)			
a) – 1.	Magyarország függetlenségének, (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>)	ÖV1 / A1	folyamatos
a) – 2.	Magyarország ... területének ... (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>),	ÖV2 / A1	Folyamatos vs VT (HÁ 2023)
a) – 3.	Magyarország ... légtérének ... (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>),	ÖV2? / L1 / A1	Folyamatos vs VT (HÁ 2023)
a) – 4.	Magyarország ... lakosságának ... (külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i>),	A1	Folyamatos vs RÁ (HÁ 2023)
a) – 5.	Magyarország ... anyagi javainak külső támadással szembeni <i>fegyveres védelme</i> ,	A1	Folyamatos vs RÁ/VT (HÁ 2023)
b)	a Szent Korona és a hozzá tartozó egyes jelvények <i>őrzése és védelme</i> ,	A1	Folyamatos
c)	a szövetségi és nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai <i>kötelezettségek (teljesítése) különösen</i>	SZ1 – SZ2	Folyamatos
c) – 1.	a kollektív védelmi (<i>feladatok teljesítése</i>), ¹⁰	SZ1 / A1	Folyamatos vs RÁ/MVH (HÁ 2023)
c) – 2.	békefenntartó (<i>feladatok teljesítése</i>),	SZ2	Folyamatos
c) – 3.	válságkezelési (<i>feladatok teljesítése</i>)	SZ1 / A1?	Folyamatos
c) – 4.	humanitárius <i>feladatok teljesítése</i> ,	H1	Folyamatos
d) – 1.	a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt rendszerlemek ... (<i>őrzése és védelme</i>)	ÖV2 / A1	Folyamatos
d) – 2.	honvédelem szempontjából fokozott védelmet igénylő létesítmények <i>őrzése és védelme</i> ,	ÖV2 / A1	Folyamatos

¹⁰ Az egyes nemzetközi feladatok elhatárolásának a parancs végrehajtásának jogállási törvényben szereplő fokozatossága esetén lehet jelentősége. Az önfelelőzóság terjedő bátorság elvárása például a kollektív védelme körében – a haza katonai védelmével azonos módon – merülhet fel, a humanitárius tevékenység során viszont nehezen lenne magyarázható.

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
e)	egyres kijelölt létesítmények <i>őrzése és védelme,</i>	ÖV2 / A1	Folyamatos
f)	<i>felhasználás,</i> ¹¹	F1 / F2	SZÁ / TVH
g) – 1.	talált robbanótestek tűzserzészeti <i>mentesítése,</i> és	K1?	Folyamatos
g) – 2.	egyéb tűzserzészeti <i>feladatok</i> térítés ellenében való <i>végrehajtása,</i>	-	Folyamatos
h) – 1.	a menedékjogról szóló törvény szerinti tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején <i>közreműködés</i> az államhatár őrzésében,	ÖV3	Migrációs válsághelyzet
h) – 2.	<i>(közreműködés)</i> az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet ... <i>(kezeléséhez szükséges intézkedések végrehajtásában)</i>	ÖV3	Migrációs válsághelyzet
h) – 3.	<i>(közreműködés)</i> a tömeges méretű migráció <i>kezeléséhez szükséges intézkedések</i> végrehajtásában, valamint	ÖV2?	Migrációs válsághelyzet
h) – 4.	<i>(közreműködés)</i> az államhatár rendje ellen irányuló <i>erőszakos cselekmények elhárításában,</i>	ÖV3	Migrációs válsághelyzet
i) – 1.	- a hatályos nemzetközi normák betartásával - <i>közreműködik</i> a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok esetén a bajba jutott magyar állampolgárok <i>mentésében,</i>	-	Folyamatos
i) – 2.	<i>(közreműködik)</i> hazatérésük <i>biztosításában,</i>	-	Folyamatos
i) – 3.	<i>(közreműködik)</i> az <i>evakuálás</i> végrehajtásában,	-	Folyamatos
j)	honvédelmi veszélyhelyzet idején az államhatár <i>ellenőrzésében való részvétel,</i>	ÖV3	Honvédelmi veszélyhelyzet
k) – 1.	a Kormány döntése alapján <i>közreműködés</i> különleges jogrend szerinti veszélyhelyzettel (a továbbiakban: veszélyhelyzet) (...) kapcsolatos <i>feladatokban.</i>	-	VH
k) – 2.	... <i>közreműködés</i> (...) az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel (a továbbiakban: egészségügyi válsághelyzet) <i>kapcsolatos feladatokban.</i>	-	Egészségügyi válsághelyzet
36. § (2) bekezdés <i>(fegyverhasználat tilalma)</i>			
a)	<i>közreműködés</i> a katasztrófavédelemmel <i>összefüggő feladatok</i> végrehajtásában,	K1	Folyamatos / VH
b) – 1.	katonai szakértelmet és speciális eszközöket igénylő <i>feladatokban</i> (...) <i>közreműködés</i>	-	Folyamatos
b) – 2.	a honvédelem szempontjából létfontosságúnak kijelölt <i>rendszerlemek működtetésében való közreműködés,</i>	-	Folyamatos

¹¹ „felhasználás: a Honvédség részvétele az erőszakos cselekmények és a kibertérből érkező, valamint egyéb elektronikai támadások és fenyegetések elhárításában szükségállapot és terrorveszélyhelyzet idején, valamint a terrorveszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés terrorveszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó döntéséig terjedő időszakban,” Forrás: Hvt2011. 80.§ 5. pont

Hely	Feladat	AT kapcsolódás	Időbeli limit
c)	<i>részvétel az állami protokolláris feladatok teljesítésében,</i>	-	Folyamatos
d) – 1.	<i>közreműködés a nemzetközi megállapodásban vagy jogszabályban meghatározott hadisírok, katonai és hősi emlékművek fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában</i>	-	Folyamatos
d) – 2.	<i>közreműködés (...) a kegyeleti tevékenységben,</i>	-	Folyamatos
e)	<i>közreműködés az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában,</i>	-	Folyamatos
f)	az élet, az anyagi javak és objektumok oltalmazása érdekében az elektromágneses spektrumot kihasználó támadó, információszerző, felderítő eszközök elleni <i>aktív elektromágneses műveletek végzése,</i>	ÖV2?	Folyamatos
g) – 1.	a Magyarország biztonságát, honvédelmi érdekeit sértő, veszélyeztető, katonai jellegű kibertér műveletek, kibertérre ható cselekmények vagy <i>kibertámadások elleni fellépés,</i> illetve	ÖV1 / A1?	Folyamatos
g) – 2.	az ezekkel összefüggő szövetségi, illetve nemzetközi együttműködési keretben <i>megvalósuló feladatok.</i>	SZ1 / A1?	Folyamatos / RÁ / MVH (HÁ 2023)

2. táblázat (a szerző szerkesztése)

A két vizsgálati szempont, az „*alaptörvényi lábak*” konkretizálása és az időbeliségi szegmens alkalmazása során a Hvt2011. 2021 májusában hatályos szövege alapján – a megfogalmazási mód egyenlenségén túl – az alábbi következtetésekre juthatunk:

- az időbeliségi dimenzió elválasztási ismérvként nem alkalmas a fegyverhasználat megengedettsége szempontjából szerkesztett felsorolások újra-alkotására, mivel az időbeli korlátozottság kivételesen azonosítható be egyértelmű szempontként az általános, vagy vitatható időbeli szegmens jelenlétéhez képest;
- a feladatrendszer egyes pontjai nem egyenszilárd módon szerkesztettek, időnként egyes pontok elkülöníthető feladatokat tartalmaznak, míg például az őrzés-védelmi jellegű feladatok több pontban is felmerülnek;
- a feladatok alaptörvényi beazonosíthatósága szempontjából a felhasználás – Alaptörvényből kikerülő – megjelölése konzekvens még a honvédelmi törvény szövegében, az alkalmazás azonban – absztrakt kategóriaként – a felsorolásban nem is bukkan fel;
- a közreműködés fogalma – különösen az Alaptörvényben jelenleg még hatályos determinációhoz képest – lényegesen gyakrabban fordul elő, tartalmi szempontból a feladatok ellátásában való részvétellel beazonosítható módon, mindösszesen a nem elsődleges felelősség mozzanatát hangsúlyozva;
- a részvételi és közreműködési típusú feladatokban az ellátott tevékenység konkrét célját a tevékenység általános okának/céljának megjelölése váltja ki több esetben.

Ezen általános jellegű értékelési elemek különösen a COVID-19 válságkezelés 2020. évi fázisaiban váltak érzékelhetővé.

1.4. A koncepcionális jellegű és ad hoc modernizációs igények

„A Magyar Honvédségnek jól felszerelt és jól kiképzett erőkkel, valamint rugalmas, hatékonyan alkalmazható, telepíthető és fenntartható, a szükséges mértékben interoperábilis képességekkel kell rendelkeznie, a mennyiségi mellett a minőségi mutatók javítására törekedve. Hagyományos országvédelmi és nemzetközi válságkezelési feladatai mellett egyaránt alkalmasnak kell lennie a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, vagy a terrorveszély-helyzet kezeléséhez történő hozzájárulásra, a hibrid támadások elhárításában való szerepvállalásra, valamint a természeti vagy ipari katasztrófák következményeinek felszámolásában való közreműködésre. A haderőt úgy kell fejleszteni, hogy képes legyen hatásokat kiváltani a hazánk szempontjából releváns összes műveleti térben: a szárazföldön, a levegőben és a kibertérben egyaránt.”¹²

A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a továbbiakban: NBS2020) mottóban szereplő 135. pontja a Magyar Honvédség feladatrendszer vonatkozásában jelentős változást vetít elő, ambiciózus célokkal. Ha a stratégiát az aktuális veszélyek hierarchizálását és értékelését megvalósító dokumentumként értékeljük, indokolt azon kérdések vizsgálata, amelyek a honvédelmi feladatellátás alkotmányos és sarkalatos törvényi szabályozásával e stratégiai célok megvalósíthatóságának kereteit szolgálják. A jogi szabályozás szerepe így oly módon statikus, hogy a dinamikusan változó fontosságú feladat-fókuszok mindegyikének valamilyen módon a rendszerbe illeszthetőnek kell lennie.

E jogi szabályrendszerrel eredendő jellegzetességként elmondható, hogy az Alaptörvény korábban értékelt 45. cikk (5) bekezdésének következtében eredendően többszintű, mivel – az egyes feladatok kiemelésén túl – az Alaptörvény sarkalatos törvényi szabályozási szintre utalja a feladatrendszer részletezését is, ellentétben a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó 46. cikk (6) bekezdésével, ahol a részletes szabályozási felhatalmazásnak nem tárgya a feladatrendszer alaptörvényi rendeltetésen túli meghatározása.

E felhatalmazási eltérésre is visszavezethető a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Hvt2021.) 36. §-ának azon szabályozási megoldása, amely eredendően úgy került meg az alkotmányos normatartalom megismétlésének tilalmát, hogy a korábban bemutatott módon konvertálta az alaptörvényi normatartalmat, immáron ugyanakkor a taxatív szabályozási technikával a feladatrendszer teljességének megjelenítésére törekedve. Ehhez az egyébként az elmúlt kilenc év során többször módosult szabályozási technikához képest merült fel újabb kiterjesztési igény a 40/2020 (III.11.) Korm. rendelettel kihirdetett, majd a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel megerősített veszélyhelyzeti szabályozás körében, amelynek ad hoc jellegén túlmutatni látszik a mottóban hivatkozott NBS2020 célkitűzés, amelynek alapján a Magyar Honvédséget rendszer-szinten képessé kell tenni valamennyi olyan feladatban való részvételre, amelybe az eddigi gyakorlatban bevonásra került.¹³ Ennek során ugyanakkor alapvető kérdéseket kell megválaszolni szabályozás-előkészítési szinten is, mert az egyes feladatellátások személyi vagy időbeli szűkítése alkotmányos precedensek problémáit idézi fel. Ha a feladatrendszer *de lege feranda* elképzelése épít a Hvt2011. folyamatosan kiterjesztett

¹² Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (NBS2020), 135. pont

¹³ Az egészségügyi válságkezelési olvasat értékelésére lásd továbbá az NBS2020 169. pontját is: „Kiemelt figyelmet kell fordítani az egészségbiztonságra, amely a magas szintű egészségügyi ellátás mellett magában foglalja a természeti vagy civilizációs eredetű közegészségügyi és járványügyi kihívásokkal szembeni operatív és hatósági reagáló képességet is. Szélsőséges esetben készen kell állni a haderő alkalmazására járványügyi válsághelyzet elhárítása érdekében (kitelepítésben és karantén fenntartásában történő részvétel, személyi mozgások ellenőrzése, migrációs és bűnözési hullám megfékezésében történő részvétel, katonai kórházak működtetése, stb.)”

rendelkezéseire, az NBS2020 135. pontja – elsődleges közelítésben – nem feltétlenül lép túl a 36. § hatályos felsorolásán, bár e feladatok ellátásának módja már vethet fel kiterjesztő jellegű szabályozási igényeket.

A 169. pont – ezzel szemben – az alkalmazási terminológia legalábbis vitatható helyességén túl is tartalmaz olyan feladat-elemeket, amelyek a válságkezelés körében megvalósultak, azonban részlegesen kihívásokat intéztek a fegyverhasználat megengedettségére alapuló szabályozási struktúra fenntarthatósága vonatkozásában is. Ha valamire „[s]zélsőséges esetben készen kell állni”, az feltételezi a feladat szabályozottságán túl annak begyakorlottságát is, ahol a szélsőséges körülmények értékelése béke időszaki vagy különleges jogrendi értelmezési tartományt is modellezhet. A példálózó felsorolás – szélsőséges értelmezés esetén – azt eredményezi, hogy az elsődleges beavatkozók alkalmatlansága esetén, vagy annak hiányában is a Magyar Honvédségnek valamennyi rendészeti, illetve ahhoz kapcsolódó feladat ellátására alkalmassá kell válnia. Ambíciózus vállalás, teljesíthetőségének biztosítása személyi és szervezeti konzekvenciákkal is jár.

A jelen tanulmány az e feladatszabások megvalósíthatósága körébe tartozó kérdéseket is vizsgálja a Hvt2011. feladatköri felsorolásának újra-gondolása érdekében, reflektálva a rendszerváltás óta az egyes feladat-elemek körében látenszen továbbható precedensekre is. A feladatok ellátása során ugyanis a személyi állomány egyes részei esetében sajátos korlátozó tényezők befolyásolhatják, hogy a konkrét feladatba kik vonhatók be. A legalapvetőbb példát említve: a „szélsőséges esetben” megfogalmazás hadkötelezettségre épített olvasatában a fegyver nélküli katonai szolgálatra behívottak logikailag kizárhatók a fegyverhasználatához kötött tevékenységre tervezhető személykörből, bár az NBS2020 169. pontja szerinti további feladatokra való igénybevételük nem feltétlenül jogi abszurditás. (Harcolni nem fognak, de a kórházak működtetésében és sebesült-mentésben már közreműködhetnek utóbbi tevékenység esetleges veszélyes jellege ellenére is.) További hadkötelezettségi alakzatra ható követelményként érdemes újra-értékelni a korábbi helyettes ombudsman ajánlása folytán törvényi szintre emelt tűzszerészeti mentesítési korlátozás jövőjét: a béke időszakára kizárt személykör esetében – háborús körülmények között – már nem evidens, hogy a mentesítéshez kapcsolódó egészségügyi vagy logisztikai-szállítása feladatok ellátásában hadkötelesek miért ne vehetnének részt,¹⁴ értelemszerűen a szükséges felkészítést/ továbbképzést követően.

Ettől eltérő szegmens ugyanakkor a rendészeti feladatok komplex kérdésköre, mivel itt a fegyverhasználat olyan alakzatai merülhetnek fel, amelyek eltérhetnek a katonák eredendő felkészültségének irányaitól, részben viszont egyes békemissziós feladatokkal összehasonlíthatók. E körben vélhetően a katonai rendészeti felkészítésbe bevont személykör elkülönített kezelése merül fel, mint amelyre precedens is kimutatható a veszélyhelyzeti szabályozás körében.¹⁵ Összességében ugyanakkor az az alapvető kérdés, hogy a fegyverhasználat köréből kivont¹⁶ katasztrófavédelmi közreműködési feladatok részcselekményei megalapozhatnak-e fegyverhasználatot a szélsőséges körülményekre tekintettel, a Hvt2011. 36. § (1) bekezdés k) pontjának beiktatása óta már meghaladottnak tekinthető. Az átmeneti kiterjesztő értelmű veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozást konszolidációs célú sarkalatos törvényi alternatíva váltotta ki. A rendészeti típusú feladatok beáramlása a célhoz kötöttség oldalról definiált, így ténylegesen nyitott sarkalatos utalás végrehajtása körében ugyanakkor mégis szükségessé tesz további megfontolásokat.

Az NBS2020 ugyanis annak ellenére a honvédelmi, tágabb értelemben pedig a védelmi és biztonsági programozás kiemelt eszköze, hogy formálisan a Hvt2011. 19. § (1) bekezdés a) pontja szerinti országgyűlési szabályozási feladatnak, a Magyarország biztonság- és védelempolitikájának

¹⁴ Különösen igaz mindez a tűzszerész-múltú kiképzett hadkötelesek esetleges feladatba visszaállítására.

¹⁵ 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet módosításáról, 9. § (3) bekezdés.

¹⁶ Hvt2011. 36. § (2) bekezdés a) pontja

alapelvet meghatározó, alapvetően elavult országgyűlési határozatnak¹⁷ nyilvánvalóan nem felel meg. Ha ugyanakkor a biztonsági kockázat-értékelés és az egyidejű veszélyhelyzeti gyakorlat eredménye egybecseng, a honvédelmi feladatrendszer felülvizsgálata, ezen belül az esetleges személykörü vagy időbeli korlátozások számbavétele a szabályozás szempontjából újragondolást igényel. Az egy további mérlegelés kérdése, hogy a felvetett szabályozási igények beépítése a honvédelmi vagy különleges jogrendi szabályozás körébe sorolandó: a Hvt2011. 36.§-ában megjelenő azonos feladatok időbeli korlátjainak külön pontokat eredményező szabályozási megoldását ugyanis a határvédelmi feladatokon túl is célszerű lenne meghaladni.

E vizsgálati irány felvetése érdekében a jelen tanulmány azt a kettős hipotézist viszi tovább, hogy az Alaptörvény jelenlegi szabályainak felülvizsgálatára nincs szabályozási igény és/vagy reális lehetőség, viszont a Hvt2011. hatályos rendszerének alaptörvény-konformitása 2023. júliusára megbomlik. E feltételek fennállása esetén a feladatköri beavatkozás szükségessége a Hvt2011. 36. §-át illetően rendszerszintű újraalkotást tesz szükségessé. Ezzel összefüggésben párhuzamosan vizsgálandók a különleges jogrendi válságkezelés praxisa, valamint a feladatok kormányzati dokumentumban rögzített korrekciós irányai. A vizsgálat így kiszakítható a koronavírus-kezelés szakirodalmát domináló rejtett kormányzati szándék-kutatási kontextusból,¹⁸ a ténylegesen rögzített célok megvalósíthatóságát értékelve.

Mindez arra tekintettel is indokolt, hogy a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló T/16221. számú törvényjavaslat¹⁹ (a továbbiakban: VBTÖ) 91. §-a is két vonatkozásban korrigálni javasolja a Hvt2011. 36. §-a szerinti feladatrendszert:

- míg a (6) bekezdés a nem fegyveres feladatok körét egészítené ki új h) pontként az „a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti feladatok katonai szakértelemmel és speciális eszközökkel történő támogatása” megfogalmazással,
- a (7) bekezdés f) pontja pedig felülírni javasolja a fegyverhasználatot megengedő Hvt2011. 36. § (1) bekezdésben a „felhasználás” szövegrészt a „részvétel a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti védelmi és válságkezelési feladatokban” szöveggel.

A VBTÖ által javasolt kettős korrekció következtében míg a védelmi és válságkezelési cél körében az utóbbi fogalom – némileg bizonytalan – értelmezési tartományát az Általános indokolás utolsó bekezdése a különleges jogrendi időszakok kihirdetése alatti összkormányzati cselekvéshez köti²⁰ (az eredendő védelmi, tehát szűkebb értelemben vett katonai célrendszeren túl), voltaképpen a felhasználás szövegrész kiiktatása a honvédelmi törvényből az AT9M egyes különleges jogrendi időszakokhoz (szükségállapot, terrorveszélyhelyzet) kötési feltételének megszüntetését követi le. Az már a VBTÖ-vel korrigált honvédelmi törvény alkalmazási kérdéseként merülhet majd fel, hogy

¹⁷ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

¹⁸ Vess össze különösen: Petruska Ferenc: A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2020), 1. 217-233.; Magyar Honvédség: A Magyar Honvédség feladatai és a tett intézkedések a COVID-19 járvány elleni védekezésben. 2020.; valamint Vájlók László – Vedó Attila: Katona-e a határrendész? *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2020), 3. 95-121.; Tordai Csaba: A közjog határai a járványveszély idején. *Átlátszó*, 2020. március 16.; Kovács Kriszta: Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers. *VerfBlog*, 2020. április 6.; Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. és Tímea Drinóczi: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 13.

¹⁹ T/16221. számú törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. 2021. május 11. 59-60.

²⁰ T/16221. számú törvényjavaslat, Általános indokolás utolsó előtti bekezdés, 68. lap: „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 biztonság tudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét. Az Alaptörvény kilencedik módosítása és jelen törvény egy védelmi és biztonsági reform alapját teszi le, melyre az elkövetkezendő években felépíthető lesz a technológia és a biztonsági környezet prognosztizálható változásaiból adódóan az egyes ágazatok összehangolt fejlesztése is.”

a két fordulat terjedelme érdemben elkülöníthető-e: marad-e a VBTÖ-eredetű feladatoknak „védelmi és válságkezelési” feladatokon túlmutató értelmezési tartománya, amelyben a katonai közreműködés lehetősége fegyver nélküli technikai segítségre korlátozható.

A VBTÖ két korrekciója minden esetre megfogalmazási módja szerint egy törvényszöveg-kötöttebb köztes alternatívát jelent a konkrét feladatok törvényi megjelenítése és a mindösszesen a cél által korlátozott hatályos feladat-elemek között, utóbbi változathoz közelebbi, általános jellegű feladat-megjelölésként. Az értelmezhetőséget ugyanakkor nem könnyíti meg, hogy a központi kategória, a válság fogalma széttagolt, ezáltal homályos marad.²¹

1.5. Vörös Imre összefoglaló bírálati

„Kiemelt figyelmet érdemel azonban emellett egy rendelet egyik fejezete. A már említett, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedésekről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. pontja »A Magyar Honvédség közreműködése«-címet viseli. Minthogy az Alaptörvény – ahogyan erre korábban utaltunk – csak szükségállapot [48. cikk (1) bek. b) pont] kihirdetése esetén teszi lehetővé belföldön a Honvédség felhasználását, felmerül a kérdés: hogyan kerül a járványveszély elleni védekezés »asztlára« a Honvédség »csizmája«?»²²

Vörös professzor bírálatának már a figyelemfelkeltő címei is a különleges jogrend²³ és a fegyveres erő alkalmazhatóságának összekapcsolódására utalnak: Konrad Hesse nyomán, tehát a német dogmatika oldaláról koncepcionálisan vitatja a „*hadseregnek* a rendteremtés érdekében történő bevetését, mivel az a rend, amit a katonaság bevetésével »helyre állítanak«, könnyen katonai diktatúra lehet”, ahol az eredmény eltér a helyreálltani szándékozott kormányzati rendszertől, eltávolodva a demokráciától.²⁴ Így a kiinduló feltételezés voltaképpen a korábbi Alkotmány szerinti, dominánsan 1989-90-ben kialakított honvédségi feladatrendszer modelljéhez és eszményéhez képest fogalmazza meg a kritikát a hatályos jogállappal szemben.

A tanulmány folyamatosan a weimarizálódás analógiáját kéri számon a magyar szabályozáson feltételezve, hogy a történelmi kihívások ciklikussága ismétlődő, fogalmilag kizárva annak lehetőségét, hogy a kormányzati eszköztelenség szintén az alkotmányos rendszer bírálatának indokálul szolgálhat. A jelen tanulmány ezért a kormányzati önkény vélt vagy valós szimptomáinak vizsgálata helyett a Magyar Honvédség feladatrendszerét érintő kitételek összefoglalására és értékelésére irányul, azok kormányzati és nemzetközi céltételezésekkel való összeegyeztethetőségét vizsgálva.

Vörös professzor bírálati során egyes járvány elleni védekezési feladatokban való közreműködést visszaigazoltnak tekint a „logisztikai, szállítási, kiegészítő jellegű” tevékenységek

²¹ T/16221. számú törvényjavaslat, Általános indoklás utolsó bekezdés, 68. lap: „Jelen törvény célja tehát az átfogó megközelítés meghonosítása és megalapozása Magyarország védelme és a nemzet biztonságának szavatolása terén, amivel az ágazati sajátosságokat érintetlenül hagyva, az ágazati irányítás rendszerét továbbra is fenntartva, de a válságkezelésre való felkészülés és a válsághelyzeti működés koordináltságát fokozva, a válságkezelési szabályozást korszerűsítve, valamint a nem állami szereplők felkészültségét és biztonság tudatosságát fokozva kívánja a jogalkotó megerősíteni hazánk és nemzetünk biztonságát. A hatékony válságkezelés elengedhetetlen feltétele a jellemzően rövid idő alatt megváltozott körülményekhez való gyors alkalmazkodási képesség megléte is...”

²² Vörös (2021): i. m. 30. lap, 24. pont utolsó bekezdés

²³ A jelen tanulmánynak nem tárgya a különleges jogrend kiterjesztő értelmezésének részletes cáfolata: a béke időszaki válságkezelés szempontjából üggyöntőnek tekintjük az Alaptörvény 2023. július 1-jétől hatályos 48. cikkét: „Különleges jogrend a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.”

²⁴ Vörös (2021): i. m. 4. lap, 5. pont

körében, anélkül azonban, hogy utóbbi kategóriát értelmezné. Egyértelműen e körön kívülre szorúlnak viszont értelmezésében a páncélozott katonai járművek és a fegyveres járőrök.²⁵

„Az Alaptörvény a honvédség felhasználását ugyan *belföldön* – tehát Magyarország lakosai ellen – *még különleges jogrendben sem teszi lehetővé*, szükségállapot esetében pedig csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő [50. cikk (1) bek.]. A honvédségnek veszélyhelyzetben (53. cikk) történő alkalmazása pedig *kizárt*.”²⁶

Az ezt követő bekezdés értékelése szerint a Hvt2011. 2020 júniusi kiegészítése a veszélyhelyzettel és egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban való közreműködésre annak tartalmi korlátozása nélkül alkotmányellenes.²⁷ Értékelése szerint: „a kormány *korlátlan és általános felhatalmazást* kapott a honvédségnek belföldön a civil lakossággal szemben történő felhasználására” azzal, hogy az AT9M esetében a kormányzati jogkör teljes kiterjesztését a 74. lábjegyzet rögzíti. A gondolatmenet folytatásaként felsorolást nyer

- rendfenntartásra irányuló belföldi felhasználás „törvénybe foglalt politikai szándéka” a rendőrségi alaptörvényi feladattal szemben,
- a Hvt2011. 36. § (1) bekezdésének új k) pontja, mint a „társadalom felé irányított fegyveres fenyegetés”,
- utóbbi elrendelhetősége a Kormány kizárólagos jogkörében,
- a Hvt2011. új 54/E. §-a, mint a katona (egyén) intézkedési jogosultsága,
- a kényszerítő eszköz használati lehetőség „(persze csak a szükségesség és arányosság követelménye betartásával – teszi hozzá álságosan az Átv.)”
- a fegyverhasználati lehetőség megléte, valamint a fegyverhasználatból kizárt esetkörök.²⁸

A következtetés szerint:

„a kormány olyan jogi eszközt kreált magának a honvédség belföldön történő, és ilyen intézkedésekkel való alaptörvény-ellenes bevetése tárgyában, amely – kizárólag a rendőrség hatáskörébe tartozó – *rendfenntartásra, tömegoszlátásra* irányul. A járvány csak *ürügy* a nyílt katonai diktatúra egy tollvonással, »gombnyomásra«, egy rendelettel való bevezetéséhez és alkalmazásához, amint azt a járőrök és páncélozott járművek megjelenése a gyakorlatban bizonyította is.”²⁹

Mindezt kiegészíti az egyoldalú jogviszony-megszüntetés tilalma különleges jogrendben, így a hipotézis szerint csak a parancsmegtagadás eszköze marad a lakosság elleni bevetés esetén. Megjelenik ugyanakkor „alantas” szabályozói célzatként értékelve a személyi állomány „ütőképességének számbeli fenntartása”. Az értékelő összegzése alapján a 484/2020. (XI. 10) Korm. rendelet – értelemszerűen Alaptörvény-sértő módon – teremtette meg a rendőrség támogatása körében a járőrszolgálatot (önállóan is), az igazoltatás lehetőségét (intézkedések betartásának ellenőrzése), valamint az épületek őrzés-védelmét, utóbbi körben említve külképviseleteket és kormányzati épületeket is.³⁰ E gyakorlat – összevetve az AT9M Alaptörvény-korrekciós elemeivel – az értékelő felvetése szerint súlyos konklúzióhoz vezet:

„A hallgatás ugyanis együtt olvasandó az Alaptörvény „A Magyar Honvédség” címet viselő fejezetben található 45. cikk (2) bek.-ével: »A Magyar Honvédség működését a Kormány irányítja.«. Ezt az általános, határozatlanul megfogalmazott, bármire és bármikor kiterjedő-kiterjeszhető felhatalmazást ugyanakkor együtt kell olvasni a szükségállapotban való

²⁵ Vörös (2021): i. m. 31. lap, 25. pont

²⁶ Vörös (2021): i. m. 31. lap, 26. pont

²⁷ Vörös (2021): i. m. 31. lap, 27.1 pont

²⁸ Vörös (2021): i. m. 32-33. lap, 27.3. pont

²⁹ Vörös (2021): i. m. 33. lap, 27.3 pont

³⁰ Vörös (2021): i. m. 33-35. lap, 27.4-28. pont

felhasználást korlátozó szabálynak a tervezett módosítás szerinti törlésével. A honvédségnek a civil lakosság elleni bevetése tehát már nem csak szükségállapotban, hanem *a különleges jogrend bármelyik esetére kiterjesztve*, be nem határolt intézkedési lehetőséggel *most már az Alaptörvény alapján a kormány korlátlanul gyakorolható joga lesz*. Ezzel a bármikor bevezethető különleges jogrend az Alaptörvény alapján válik a bármikor bevethető *nyílt katonai diktatúra jogrendjévé*.³¹

E vád meglehetősen súlyos, leválasztva az ellenállási jogra irányuló, vizsgálatunk tárgyán túlmutató további következtetésektől is. Feltéve, hogy nem lehetnek alternatív indokok a társadalomra támadó kormánynak alárendelt haderő rémképe helyett. Próbáljuk meg mégis az esetleges ellenérvek feltérképezését.

- 1) A Kormány működés-irányítási jogköre: A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2005-től hatályos 35. § (1) bekezdés h) pontja szerint is a Kormány volt jogosult a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működésének irányítására a 40/B. § (3) bekezdése szerinti osztott irányítási jogkörökre is figyelemmel, mint ahogyan az egyébként a Vörös Imre különvéleményét is tartalmazó, a köztársasági elnöki hatáskörök értelmezése által kiváltott 48/1991. (IX. 26.) AB határozat evidens következménye is volt. Éppen e határozat következtében más alkotmányos szerv nem lett volna bevonható a működés irányításába.³² A haderő tehát végső soron hagyományosan a végrehajtó hatalom alárendeltségébe tartozik azzal, hogy kifejezetten nevesített (alkotmányos vagy sarkalatos törvényi) jogkörök gyakorlása érinti a további irányító szerveket vagy személyeket. Az ő jogkörüket analógiával kiterjeszteni – éppen a hivatkozott AB határozat miatt – az Alkotmány hatálya alatt sem lehetett.
- 2) Az egyes irányítási jogkörökbe tartozó feladatokat mind az Alkotmány és a korabeli honvédelmi törvény(ek), mind pedig az Alaptörvény jelenleg még hatályos szövege az „alkalmazás”, „felhasználás” és „közreműködés” gyűjtőfogalmakkal írja körül az AT9M hatályba lépéséig, tehát 2023 júliusáig. A közreműködés az Alaptörvény hatályba lépéséig törvényi terminológia volt, és ezt a katasztrófavédelmi orientációjú együttműködési típusú feladatot emelte ki az Alaptörvény 45. cikk (3) bekezdése. Az alkalmazás és felhasználás a Háromoldalú Kerekasztal tárgyalások időszakában még következtelenül, akár egymás indokolásaként használt szinonim értelmezését a NATO-csatlakozás időszakában, tehát az Alkotmány hatályosulása időszakában sikerült elválasztani, megkülönböztetve a fegyveres karhatalmi tevékenységet a harci jellegű tevékenységtől, tipikusan a mindhárom korabeli honvédelmi törvény értelmező rendelkezéseit is bevonva az alkotmányos fogalomhasználatba. Az AT9M következtében az alkalmazás alaptörvényi fogalom marad a csapatmozgás-engedélyezési tárgykörben, a felhasználás viszont kivezetésre kikerül az eredeti szükségállapot (majd terrorveszélyhelyzettel kiegészített) alkotmányos kontextusából. Erre tekintettel viszont valóban kérdéses lesz 2023-tól, hogy az országon belüli harctevékenységtől (alkalmazás) elhatárolt módon lesz-e elkülöníthető értékelési tartománya a felhasználásnak és a közreműködésnek, vagy pedig – speciális engedélyezési szabályok hiányában – a két fogalom összeolvad, vagy egyikük ki is kerülhet a jogrendszerből. E ponton válik jelentőssé a közreműködés és a fegyverhasználat

³¹ Vörös (2021): i. m. 33. lap, 30.3 pont

³² „A »működés« az az ismérv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: az Alkotmány szerint a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl. Másrészt a Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása azt is biztosítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. [...] Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat Indokolás A) IV. A kormány hatásköre 2. pont

kapcsolatának megengedhetősége.

- 3) A fegyverhasználat és közreműködés összeegyeztethetősége szempontjából vizsgálati időpontunk 2020-2021., így az AT9M szabályozási következményei e szempontból kizárhatók. Vörös professzor egyik felvetése azt kérdőjelezi meg, hogy bevonható-e a haderő más állami szerv feladatrendszerébe. A migráns-válság kezelése során használt államhatárra alapított hivatkozás itt csak szűk körben alkalmazható, ugyanakkor a felhasználás kizártsága érvényesül az Alaptörvény még hatályban lévő 50. cikk (1)-(2) bekezdése, valamint 51/A. cikk (5) bekezdése miatt. A közreműködés körében ugyanakkor két különböző időállapotot szükséges megvizsgálni: az első veszélyhelyzet időszakában, 2020. március közepétől a Hvt2011. 36. § (1) bekezdésének k) pontja még nem volt hatályban, a második, 2020 novemberétől bevezetett veszélyhelyzetben (és az ezt megelőző küszöb alatti egészségügyi válságkezelés időszakában) viszont már igen.
- a. A kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet őrzés-védelmi feladatot nevesített, de 6. § (3) bekezdésében a Hvt2011. 36. § (1) bekezdés e) pontja szerinti intézmény-kijelölési egyedi jogkört kombinálta egy leszűkített fegyverhasználati jogkör megengedésével. E megoldáson a hatály 158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelettel a szociális intézményekre való kiterjesztése sem változtatott érdemben. Ehhez képest a kórházparancsnokok eredendően logisztikai feladata egyáltalán nem volt összefüggésbe hozható a fegyverhasználatot megengedő feladatokkal. Ezzel szemben az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet – miközben ismételten tartalmazta az őrzés-védelemre történő egyedi kijelölés lehetőségét a 9. § (3) bekezdésében – tartalmazott egy általános, mégis *sui generis* feladatra utalást annak (1) bekezdésében, a (4) bekezdésben részletezett módon.³³ A sarkalatos törvényi szabályozás hiánya a különleges jogrend értelmezési tartományán kívül minden bizonnyal alkotmány-konformitásban vitatható eszköz lett volna, azonban a veszélyhelyzeti kontextusban még a feladatköri kiterjesztés atipikus eseteként elfogadható. Nem lett volna igazolható például a Hvt2011. 36. § (2) bekezdés a) pontján keresztül hivatkozva, ez az elem ugyanakkor nem jelent meg a szabályozásban. A (4) bekezdés ugyanakkor egyértelműsítette, hogy a feladatba katonai rendész kiképzéssel nem rendelkezők is bevonhatók, illetve a szolgálat-ellátás mélysége a határvédelem és határrendszet, valamint a belföldi rendőri és katasztrófavédelmi szervezeti szakfeladatok elege lehet. A szabályozás végső soron így a migrációs veszélyhelyzet törvényi szabályait

³³ „9. § (1) A Magyar Honvédség – jogszabályban meghatározottakra figyelemmel – közreműködik a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtása során, valamint támogatja a rendőrséget és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet szakfeladatainak ellátása során. A Magyar Honvédség a veszélyhelyzetben a közreműködői feladatokat a (3) bekezdésben meghatározott személyi kör iránymutatása alapján önállóan vagy a rendőrséggel együtt látja el. [...]

(4) Az (1) bekezdés szerinti közreműködői feladatot, [...] továbbá a veszélyhelyzettel összefüggésben elrendelt korlátozó intézkedések ellenőrzését a Magyar Honvédség a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 1. § (1) bekezdése szerinti tagja (a továbbiakban: katona) – a katonai rendész jogköreit nem érintve –

a) a Hvt2011. 54/D. §-ában³³ meghatározott intézkedéseket és kényszerítő eszközöket, továbbá

b) a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 33. és 39. §-ában meghatározott intézkedéseket

a szükségesség és arányosság követelménye betartásával alkalmazhatja.

(5) Ha a katona a (4) bekezdés szerinti rendőri intézkedést hajt végre, vagy annak végrehajtásában közreműködik, eljárására az Rtv.-ben meghatározott szabályok az irányadóak. A katona intézkedésének a jogszerűségét a Hvt2011.-ben meghatározottak szerint kell vizsgálni.” Forrás: az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet

rendelte alkalmazni időbeli és oki szempontból kiterjesztett módon, analógia útján. E megoldás Vörös professzor bírálatának központi eleme.

- b. Mindezen feladatok eltérő kapcsolási rendben léptek ismételten hatályba 2020 őszén, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. alcímeként. Itt már a Hvt2011. 36. § (1) bekezdés új k) pontja szerinti feladatcsoportba vált gyűjthetővé az őrzés-védelem harmadik jogcíme, valamint a közterületi járőrszolgálat és az intézkedések betartásának ellenőrzése, utóbbi kettő a (3) bekezdés szerint önállóan vagy rendőrséggel együttesen végzett tevékenységként.³⁴
- c. Szükséges ugyanakkor annak jelzése is, hogy a Vörös professzor által is kiemelt különleges jogrendi küszöb alatti válságkezelés veszélyhelyzeti tovább-élését biztosító, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 9. §-a következtében hatályban maradt további három feladat-csoport is a Magyar Honvédség járványügyi készültséggel kapcsolatos feladatokban történő közreműködéséről szóló 410/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet szerinti kötelezettségeiből: a határ-őrizeti és határvédelmi tevékenység, a járványügyi fertőtlenítés, mint katonai szakértelmet igénylő tevékenységnek is besorolható képesség, valamint a tranzit-kísérés (Korridor feladat.) További feladat-csoportot eredményezett egy más kodifikációs technikával a Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet, amely a bevonható személykör, és az elérendő cél, valamint a 3. § (3) bekezdés szerinti egészségügyi képzettséghez kötődő tevékenység kizártsága felől limitálta a tevékenységeket, ami valójában nyílt taxációt eredményezett a „különösen” felvezető szövegrész használata miatt.³⁵ A feladatokat végül a tömeges

³⁴ „20. § (1) A Magyar Honvédség a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.) 36. § (1) bekezdés k) pontja alapján a Hvt2011. 54/E. §-a szerint közreműködik a veszélyhelyzettel kapcsolatos (2) bekezdés szerinti feladatok ellátásában. (2) A Magyar Honvédség támogatja a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtása során az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet (a továbbiakban: rendőrség) és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet szakfeladatainak ellátásában, ennek során

- a) ellátja egyes kijelölt létesítmények őrzését, védelmét,
- b) közreműködik a veszélyhelyzeti védelmi intézkedések betartásának ellenőrzésében és
- c) közterületi járőrszolgálatot lát el.

(3) A Magyar Honvédség a veszélyhelyzetben a (2) bekezdés b) és c) pontja szerinti közreműködői feladatokat a (4) bekezdésben meghatározott személyi kör iránymutatása alapján önállóan vagy a rendőrséggel együtt látja el.” Forrás: a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet

³⁵ 1. § A Magyar Honvédség a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.) 36. § (1) bekezdés k) pontja alapján a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) ideje alatt a kórházak zavartalan működésének, valamint az egészségügyi dolgozók segítése érdekében a kórházakban közreműködik különösen

- a) a testhőmérséklet-méréssel egybekötött beléptetési feladatok,
- b) a betegirányítási, útbaigazítási feladatok,
- c) a betegkísérési feladatok,
- d) az adminisztrációs feladatok,
- e) az egészségügyi intézmények közötti anyagszállítási feladatok,
- f) a logisztikai feladatok - ideértve a gyógyszerek, védőeszközök, egyéb gyógyászati anyagok, valamint fekvőbetegek ételleinek szállítását és a kapcsolódó raktározási feladatokat -,
- g) a csomagszállítási feladatok,
- h) az anyagmozgató feladatok,
- i) a számítógépes adatrögzítés,
- j) a SARS-CoV-2 koronavírusral kapcsolatos minta csomagolásához, címkézéséhez, dobozolásához, szállításra történő előkészítéshez kapcsolódó feladatok, valamint
- k) a fertőtlenítések

oltások biztosítását elősegítő oltóbuszok megjelenése és a statikus oltóhelyek civilek beoltásába való bevonása zárta.³⁶

- 4) Őrzés-védelem, járőrözés, intézkedések ellenőrzése. E három részletezett tevékenységi irányt tartalmazta mindkét időszakban a feladatköri felsorolás a határ-biztosítási feladatok mellett. Mindez ugyanakkor lényegesen szűkebb, mint a nemzetbiztonsági tevékenység segítése és a karhatalmi tevékenység, amelyek elfogadhatatlansága mellett érvel elsődlegesen Vörös professzor. A szabályozás – különösen a tavaszi fázisban – tartalmazott ugyan kiterjesztő analógiára épített elemet, tartózkodott ugyanakkor a számon kért felhatalmazások megadásától. A rendszer korlátozott maradt még akkor is, ha az elvárt hazai feladatokból való generális kizárást nem tartotta fenn azzal együtt sem, hogy még a törvényi szinten csak cél-oldaláról kötött, de nem részletezett feladatok kormányrendeleti meghatározása sem törekedett minden esetben a teljességre.
- 5) A katonák távoltagezésének elvárása ugyanakkor – részben a terrorveszély kezelésével összefüggő 2016-os viták során kifejtett pozíciókra is – az AT9M-től függetlenül is meghaladottnak tekinthető.³⁷ A szükségesség és arányosság „fügefalevele” ezzel szemben az a „demokratikus társadalmakban igazolható alapjog-korlátozási szempontrendszer, amely az európai emberi jogi egyezmény joggyakorlata oldaláról rendszeresen felülvizsgálta. E vonatkozásban nem tekinthető véletlennek, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága éppen a terror-elhárító tevékenység, valamint a gyülekezési jog korlátjai, illetve az Egyezmény 15. cikkének alkalmazhatósága vonatkozásában frissítette esetjogi összefoglalóit 2021 tavaszán.³⁸ Végző soron egy alapvető jogokat korlátozó beavatkozást nem a beavatkozó csoport minősége teszi arányossá vagy éppen elfogadhatatlanná, hanem a beavatkozás oki megalapozottsága (szükségesség 1) és eszközrendszeri mélysége (szükségesség 2).

Vörös professzor aggályai tehát végző soron a katonai tevékenység vélt vagy valós nemzetközi és uniós jogi korlátjai felé vezetnek annak vizsgálatával, hogy – felvetéseivel azonos módon – diszkvalifikálható-e a katonai feladatrendszer bővítése a belső erőszakos rendfenntartó feladatok irányába akár a különleges jogrendi hatalomgyakorlása kivételes esetkörében, akár a béke időszaki feladatrendszer kiterjesztésével.

1.6. Nemzetközi kitekintés

„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”³⁹

A magyarországi jogállamiság helyzetéről kiadott első EU-országjelentés⁴⁰ *IV. Félékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések* című fejezete részletesen érinti a hazai COVID-

ellátásában. Forrás: a veszélyhelyzet során Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról szóló 499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet

³⁶ A 484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet 11. alcímébe 20. § (5) bekezdésként beiktatta a 109/2021. (III. 5.) Korm. rendelet.

³⁷ Till (2016): i. m. 32., 31. lábjegyzet: „Ezzel szemben az utólagos MSZP-LMP alternatíva, a T/11024. számú törvényjavaslat a béke időszakra is kiterjedő feladatrendszeri kiegészítésre irányult, végző soron a 2015. őszén bírált technikát átvéve.” Lásd a javaslat szövegét: [T/11024. számú törvényjavaslat](#) Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása, 2016 június 7.

³⁸ Lásd: ECHR: *Derogation in time of emergency*. Factsheet. 2021. április; ECHR: *Terrorism and the European Convention on Human Rights*. Factsheet. 2021. április; ECHR: *Use of force in the policing of demonstrations*. Factsheet, 2021. március

³⁹ Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés

⁴⁰ SWD(2020) 316 final. [2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary](#). Commission Staff Working Document. European Commission, Brussels, 2020. szeptember 30. 17-19.

válságkezelés első időszakát, ugyanakkor egyetlen honvédségi feladatrendszert érintő felvetést sem tartalmaz, bár a rendészeti panasztestületi fórumrendszer korrekciója és néhány veszélyhelyzeti kormányrendelet alkotmányossági kontrollja a dokumentum tárgya, illetve egyértelmű a migrációkezelési feladatok negatív, de nem katonaspecifikus megítélése is az értékelésben. Mindez nemcsak azzal magyarázható, hogy a Magyar Honvédség fegyveres közreműködése sem eredményezett az elmúlt évben az alapjogokat aránytalanul korlátozó, mediatizált helyzeteket, hanem ezzel minden bizonnyal összefügg az az útkeresés is, amely az európai NATO-szövetségesek katonai képességek bevonására vonatkozó, párhuzamba is hozható gyakorlatához vezetett.⁴¹

Az egyes országok gyakorlata mind a Velencei Bizottság jogállamisági elvárásrendje, mind pedig a NATO feladatcentrikus megközelítése szempontjából értékelhető, amelyek – végső soron – a hazai szabályozás szempontjából is érdemi, de a fogalmilag kizáró megközelítésről leválasztható korlátozási elvárásokhoz vezethetnek. Ezzel összefüggésben ugyanakkor szükséges arra utalni, hogy az állami intézményi feladatrendszerre vonatkozó nemzetközi standardizálási attitűd általában szűkebb körű, mint az alapjogi korlátozások esetében.

2020-ban a Velencei Bizottság két dokumentuma⁴² foglalta össze a COVID-válságkezeléssel összefüggésbe hozható aspektusokat, így a katonák feladatokba bevonhatóságának lehetőségét érintő korlátozási kérdéseket. A két dokumentum katonai tárgyköreinek összevetése abból a szempontból is releváns, hogy mely tárgykörök maradtak meg a példákat összefoglaló *Compilation* szintjén és melyek váltak a *Reflections* tényleges ajánlásává.

Míg a *Compilation* szükségesnek ítélte a haza katonai védelme körében a katonák bevetésének utólagos parlamenti kontrollját,⁴³ mindez már nem exponált elvárás a *Reflections* szerint. A jogrend (*law and order*) fenntartása szükségessé teheti a *Compilation* szerint a katonák segítségét a civil hatóságok számára azok elégtelensége esetén. A lehetséges katonai közreműködés kiterjedése nagyon különböző és alapvetően a katonai rendőrség/csendőrség meglététől vagy annak hiányától függ. Ha e köztes erők léteznek, a korlátozás a katonai alakulatokra valószínűbb. A katonai közreműködés a katasztrófavédelem körében az állampolgári általános közreműködési szinttől a specializált alakulatokig terjedő spektrumon eltérő lehet, a biológiai katasztrófák esetében különösen gyakori.⁴⁴

A *Reflections* – a különleges jogrend általános elvárásrendjének kialakítására törekvés során – ugyanakkor visszaigazolta, hogy a pandémia gyakorlatilag valamennyi különleges jogrendi szabályozásrendszert felkészületlenül érte, mivel a szabályozási modell-tényállás az eltérő követelményeket támaztó polgári engedetlenség volt.⁴⁵ A dokumentum ugyanakkor visszaigazolja a katonák – civil alárendeltségben történő – közreműködésének lehetőségét a karantén és kijárási tilalmi intézkedések betartása során, akár a katonai képességek centralizálása mellett is. Hasonló megengedő értelmezés található az egészségügyi készletek redisztribúciójával összefüggésben is.⁴⁶ Összességében tehát a két dokumentumban felvetett közreműködési alternatívák lefedik mindazon tevékenységeket, amelyekbe a Magyar Honvédség a rendészeti tevékenységi spektrumban bevonásra került, így nem merült fel velük szemben jogállamisági kihívás.

⁴¹ Petruska Ferenc klasztere szerint a 3+1 COVID-determinált katonai tevékenységi szegmens a saját erők védelme (ideértve a missziós intenzitás csökkentését is), a második az egészségügy segítése, a harmadik a szállítási/logisztikai közreműködés a betegetől a felszereléseken át az élelmiszerig, illetve – a legvitatottabb részben – a rendészeti közreműködés. Lásd: Petruska (2020): i. m. 232.

⁴² Lásd: CDL-PI(2020)003-e. [Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency](#). Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 2020. április 16.; és CDL-AD(2020)014. [Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections](#). Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 2020. június 19.

⁴³ *Compilation* 17. lap 72. bekezdés

⁴⁴ *Compilation* 26-27. lap, 116. é 125-126. bekezdések

⁴⁵ *Reflections* 7-8. lap, 32. bekezdés

⁴⁶ *Reflections* 16. lap, 72-74. bekezdés

A NATO új stratégiai koncepciójának előkészítését kísérő dokumentumok – a COVID-19 válságkezelés szövetségi szegmensének limitáció-elemzése mellett⁴⁷ – elsődlegesen a jövőben ellátandó feladatok hagyományos, de kiterjesztő értelmű felfogását ütköztetik egy innovatívabb, több és új fókuszot tartalmazó⁴⁸, vagy éppen még inkább a kollektív védelemre összpontosított⁴⁹ felfogással. Ezzel összefüggésben a szövetségesek nemzeti szintű katonai feladatai⁵⁰ és a NATO szövetségi szintű elvárásai közötti összhang végső soron a kihívások priorizálása körében a nemzeti vagy szövetségi feladatok közötti forrás-oldali vitát eredményezhet: ahogyan a migrációs határvédelmi feladatok vonatkozásában eltér a hazai és EU megítélés, a NATO esetében a kollektív védelem elsődlegesen politikai kihívásai nem katonai szegmensében valószínűsíthető a két döntéshozatali szint markánsan eltérő véleménye.⁵¹

Összességében megállapítható, hogy a Magyar Honvédségnek nincs olyan jelenlegi vagy jogszabályban rögzítetten tervezett feladat szegmense, ami igény-szinten és az együttműködési módszer szempontjából a NATO oldaláról ne merülne fel, vagy a válságkezelés eszközeként a Velencei Bizottság dokumentumai alapján vitatható lenne. Mindez a változékonyság jegyében.

1.7. Záró gondolatok

„Eltérő fenyegetettségi helyzetek eltérő feladatokat eredményeznek, következésképp nem azonos haderő létszámot és haderő összetételt igényelnek.”⁵²

A vizsgálati eredmények egymásra vetítése alapján – figyelemmel a rendeltetés alaptörvényi rögzítettségére –, felvethető, hogy a Hvt2011. 36. §-át felváltani hivatott új honvédségi feladatrendszeri felsorolás helyett elégséges lenne-e egy célrendszeri gyűjtemény is, amelynek körében a Kormány – a konkrét szükségesség felmerülése esetén – dönthetne új feladat-elemek kormányrendeleti statuálásáról.

Javaslatunk szerint ez a technika csak a kivétel lehet, nem a főszabály: az alaptörvényi felhatalmazásnak és az előre láthatóság jogállami elvárásnak egy stabilabb sarkalatos törvényi feladat-felsorolás még akkor is jobban megfelel, ha a cél által kötött feladatok körében azok kiterjeszthetőségére alapított szabályozási technika – az Alkotmánybíróság ezt kizáró döntése hiányában – valószínűsíthető módon hosszabb ideig velünk marad.

⁴⁷ Érdemi hozzáadott értéket képvisel(het) a nemzeti eszközökön túl a stratégiai légiszállítási kapacitás, közös orvosi és egészségügyi készletképzés, valamint a meglévő döntéshozatali és monitoring infrastruktúra, a válság-reagálási rendszer. Lásd: Oliver Rittmann: NATO and the COVID-19 emergency: actions and lessons. *NDC Policy Brief*, 15 (2020), 4.

⁴⁸ A COVID-19 következmények hatásait a NATO feladatai oldaláról alul-reprezentálnak ítéli: Thierry Tardy: „NATO 2030. United for a new era”: a Digest. *NDC Policy Brief*, 23. (2020) 4.

⁴⁹ Sten Rynning értékelése szerint a COVID-válságkezelés a hibrid és társadalmi ellenállóképességi olvasatot értékelte fel. Lásd: Sten Rynning: A renewed collective defense bargain? NATO in COVID's shadow. *NDC Policy Brief*, 16 (2020) 1.

⁵⁰ Alice Billon-Galland értékelése szerint a „Total Defence”-modell a kulcskérdés, amely norvég minta alapján az elretentés / védelem / válság-reagálás hármas feladatát a strukturális sebezhetőségek kezelésével egyensúlyozza ki, a katonai feladatok újra-értékelését eredményezve az összkormányzati és osztársadalmi reagálás részeként. A járványkezelés során kialakított egészségügyi közreműködés és rendészeti feladatok sikerének meghatározó eleme a katonai vezetési rendszer hatékonysága volt. Hipotézise szerint a hibrid kihívások következtében a belső krízis-szituációkat kezelni hivatott intézményesített együttműködés a forrás-hiányt eredményezhet. Lásd: Alice Billon-Galland: COVID-19 and the defence policies of European states. *NDC Policy Brief*, 18 (2020)

⁵¹ NATO: NATO 2030: United for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General. Brussels, 2020. november 25. Lásd különösen 5. és 9-10. A hibrid fenyegetések szegmenseinek kiemelését lásd a DIMEFIL (diplomatic, information, military, economic, financial, intelligence and law enforcement) spektrum szerint. 46.

⁵² 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás IV/2.3

A rugalmassági rendelkezés önmagában nem összeegyeztethetetlen a feladatok rendszerezésével, amennyiben e technika alkalmazása kivételes és csak kiegészítő jelleggel érvényesül az előre tervezhető feladatok hangsúlyvesztése nélkül. Ha az alapvető biztonságpolitikai értékelés a változások dinamikája körében nemzetközileg is visszaigazolható, a feladatrendszer rugalmas tágitási pontja is szükséges. A feladatrendszer önmagában is absztrakt megjelöléseket használ, amelyhez képest mind e taxáció nyílt felsorolására tétele egy „különösen” felvezető szövegrésszel, akár pedig a cél szempontjából rögzített közreműködési/részvételi feladatok szerepeltetése önmagában is a politikai mérlegelés eszköze lehet.

Másik oldalról ugyanakkor indokolt lehet például a fegyverhasználathoz kötött feladatok esetében egy – a légi fegyverhasználatának modelljét követő – kétlépcsős rendszer bevezetése is, amely a tűzkiváltás előtt iktat be további döntési pontot, amely egyidejűleg a fegyverhasználatért viselt felelősségre is kihat. Rugalmasabb reagálást eredményez ugyanis egy eljárási és anyagi jogi feltételekhez kötött rendszer kidolgozása, mint a katonai képességek – más országokban is meghaladott – generális kizárása.

Mindezek mérlegelése ugyanakkor a közjogi-biztonságpolitikai szemléletet meghaladóan komplex vitát igényel, mivel a rugalmassággal kombinált stabilitás igényének eleget tevő szabályozási rendszer begyakorlottság, valamint személyi és eszköz-feltételek biztosítása nélkül még erősen limitált képesség-együttes. Utóbbi biztosítása érdekében időről-időre ki kell választani azokat a fókusz-területeket, amelyek a törvényi listáról a felkészülési célterületek. Ezek kiválasztása még akkor sem mellőzhető feladat, ha esetleg váratlan események, mint a COVID-pandémia esete is mutatta, a tervezettség és szabályozottság ellen hatnak. A körülmények változására való reagáló képesség ugyanakkor a szabályozással szemben már 2001-óta ismert alkotmányossági elvárás.

A feladatok szabályozása és elláthatósága ugyanakkor két, elkülöníthető alkotmányossági szintet jelent, különösen az alapjogokat korlátozó, főleg különleges jogrendi megvalósulásuk esetén. Utóbbi esetben a különleges jogrend bevezetése, a konkrét intézkedés elrendelése és annak gyakorlati alkalmazása három egymástól elkülöníthető módon értékelhető jogi szituációt eredményezhet.⁵³ A felhasználás kategóriájának jogrendből kikerülése és a karhatalmi feladatok akadály nélküli elrendelése erre tekintettel sem szükségszerűen azonos következmények.

Felhasznált irodalom

Billon-Galland, Alice: COVID-19 and the defence policies of European states. *NDC Policy Brief*, 18 (2020), Elérhető: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1483>

CDL-AD(2020)014. Report – Respect for democracy human rights and rule of law during states of emergency – Reflections. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 2020. június 19. Elérhető : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)

CDL-PI(2020)003-e. Compilation of Venice Commission opinions and reports on states of emergency. Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 2020. április 16. Elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)

Drinóczi, Tímea: Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. *MTA Law Working Papers*, (2020), 13. Elérhető:

⁵³ Lásd: Reflections 8. lap 34. bekezdés

<https://jog.tk.hu/mtalwp/hungarian-abuse-of-constitutional-emergency-regimes-also-in-the-light-of-the-covid-19-crisis>

ECHR: *Derogation in time of emergency*. Factsheet. 2021. április. Elérhető: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf

ECHR: *Terrorism and the European Convention on Human Rights*. Factsheet. 2021. április. Elérhető: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Terrorism_ENG.pdf

ECHR: *Use of force in the policing of demonstrations*. Factsheet, 2021. március. Elérhető: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Force_demonstrations_ENG.pdf

Kovács, Kriszta: Hungary's Orbánistan: A Complete Arsenal of Emergency Powers. *VerfBlog*, 2020. április 6. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/hungarysorbanistan-a-complete-arsenal-of-emergency-powers/>

Lakner Zoltán: Mesterterv és slamperáj a különleges jogrend világa / Vörös Imre: Ki lehet iktatni a kétharmados törvényeket. *Jelen*, 2021. március 1. Elérhető: <https://jelen.media/interju/mesterterv-es-slamperaj-a-kulonleges-jogrend-vilaga-1408>

Magyar Honvédség: *A Magyar Honvédség feladatai és a tett intézkedések a COVID-19 járvány elleni védekezésben*. 2020. Elérhető: <https://honvedelem.hu/images/media/COVID-19.pdf>

NATO: *NATO 2030: United for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*. Brussels, 2020. november 25. Elérhető: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

Petruska Ferenc: A katonák szerepe a pandémia visszaszorításában. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2020), 1. 217-233. Elérhető: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00012/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_1_215-233.pdf

Rittimann, Oliver: NATO and the COVID-19 emergency: actions and lessons. *NDC Policy Brief*, 15 (2020), Elérhető: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1463>

Rynning, Sten: A renewed collective defense bargain? NATO in COVID's shadow. *NDC Policy Brief*, 16 (2020), Elérhető: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1468>

SWD(2020) 316 final. 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary. Commission Staff Working Document. European Commission, Brussels, 2020. szeptember 30. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>

Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. Elérhető: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>

Tardy, Thierry: „NATO 2030. United for a new era”: a Digest. *NDC Policy Brief*, 23. (2020) Elérhető: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1509>

Till Szabolcs Péter: Alkotmányos változatok migránsokra és terrorra. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 4. (2016), 1-2. 7-63. Elérhető:

http://epa.oszk.hu/02500/02511/00006/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2016_1-2_007-064.pdf

Tordai Csaba: A közjog határai a járványveszély idején. *Átlátszó*, 2020. március 16. Elérhető: <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-kozjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>

Vájlók László – Vedó Attila: Katona-e a határrendész? *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 8. (2020), 3. 95-121. Elérhető: https://epa.oszk.hu/02500/02511/00014/pdf/EPA02511_katonai_jogi_szemle_2020_3_095-121.pdf

Vörös Imre: Különleges jogrend katonákkal – mindörökké? *Eötvös Károly Intézet*, 2021. január 7. Elérhető: http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf

Felhasznált jogforrások

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

158/2020. (IV. 29.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet módosításáról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

48/1991. (IX. 26.) AB határozat

484/2020. (XI.10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről

499/2020. (XI. 13.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során Magyar Honvédség által a kórházakban ellátott feladatokról

50/2001. (XI. 29.) AB határozat

81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről

Magyarország Alaptörvénye

T/11024. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása, 2016 június 7. Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom40/11024/11024.pdf>

T/16221. számú törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. 2021. május 11. Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf>

2. A NEMZETI ELLENÁLLÓKÉPESSÉG FEJLESZTÉSÉNEK TRENDJEI⁵⁴

KESZELY LÁSZLÓ⁵⁵

„Sok XX. századi tudományos kutatás hajtóereje volt az egyszerűsítés. A feltételezés az, hogy ha egyszer megértjük a részeket, akkor könnyű lesz az egészet felfognunk. Közel vagyunk ahhoz, hogy majdnem mindent tudjunk, amit a részekről tudni lehet. A természet egészének megértésétől azonban ugyanolyan messze vagyunk, mint bármikor korábban. Az ok egyszerű. Az egyszerűsítést erőltetve beleütközünk a komplexitás kemény falába.”⁵⁶

2.1. Bevezetés

Az ellenállóképesség (*resilienc*) fogalma eredetileg az ökológia tudományából ered, ahol egy ökoszisztéma változásokra adott képességét és fennmaradási képességét értették alatta. A koncepció gyorsan elterjedt más komplex együttműködéseket 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 túlzunk, ha azt mondjuk, hogy a biztonságpolitikai gondolkodás egyik alaptézisévé vált.

A NATO állam- és kormányfők 2016. évi varsói csúcstalálkozásának záró közleményében jelent meg első ízben utalás a Szövetség egészének, illetve a tagállamok egyéni ellenállóképességére vonatkozóan. A Szövetség álláspontja szerint az ellenállóképesség megteremtése, fenntartása, erősítése elsősorban nemzeti felelősség, tehát tagállami hatáskör. Ez az elv a későbbi NATO-doktrínákban, illetve más kapcsolódó dokumentumokban következetesen megerősítésre került azzal, hogy az egyes tagállamok ellenállóképességének a növelése csökkenti a NATO, mint egész sebezhetőségét is, ezért elengedhetetlen az egyes tagállamok tevékenységének szövetségi szintű összehangolása. Ennek megfelelően a NATO – mintegy hozzáadott értéként – szövetségi szintű felelősségként is értelmezi az ellenállóképesség erősítését, fejlesztését. E cél elérése érdekében elengedhetetlennek tartja a civil szféra erősítését, valamint annak egyre intenzívebb bekapcsolását a katonai műveletek támogatásába az úgynevezett polgári felkészültség (*civil preparedness*) feladatrendszerének keretében, amelyre alapvetően az ellenállóképesség megvalósulásának fő eszközeként tekint. A tagállami összhang megteremtése érdekében a Szövetség elfogadta az

⁵⁴ Eredeti megjelenés helye: Keszely László: *A nemzeti ellenállóképesség fejlesztésének trendjei. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 6.

⁵⁵ Dr. Keszely László PhD ezredes, HM Védelmi Igazgatási Főosztály, osztályvezető.

⁵⁶ Barabási Albert-László: *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Budapest, Helikon Kiadó, 2011. 12.

ellenálló képesség hét alapkövetelményét,⁵⁷ valamint a Polgári Felkészültség főbb irányvonalait, ezzel megadva azon területeket, amelyek elengedhetetlenek az ellenállóképesség megerősítéséhez.⁵⁸

2.2. Az ellenállóképesség nemzetközi trendjei

A NATO követelményekhez történő igazodást természetesen befolyásolja az egyes országok eltérő alkotmányos, jogi, társadalmi, gazdasági, kulturális háttere, 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.

2.2.1. Az egész társadalom bevonása a védelembe (Whole of Society Approach)

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 az 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 rendfokozatokat viselnek, és közvetlenül be vannak csatornázva a hadsereghez, így válsághelyzet esetén ezt az egységet gyorsan mozgósítani lehet. Bármelyik észt állampolgár kérheti felvételét ebbe a szervezetbe, feltéve, ha rendelkezik valamilyen szintű informatikai előképzettséggel. Az észték ezt egyfajta fórumnak is tekintik, ahol a magánszféra és az állami szféra kicserélheti tapasztalatait.⁵⁹

Az Egyesült Államok az utóbbi években a pénzügyi szankciók, a pénzmosás és a terrorizmusellenes fellépés tekintetében egyre jobban támaszkodik a magánszereplőkre. A Fed az amerikai pénzügyi rendszer megerősítése érdekében képzéseket finanszíroz, ennek része például az „etikus hacker” tanfolyam is. A Securities Industry and Financial Markets Association azzal a céllal jött létre, hogy fokozza az együttműködést az állam és a magánszféra között, ennek keretében gyakorlatokat is tartanak. Például a „Kvantum hajnal” elnevezésű gyakorlaton egy nagy erejű

⁵⁷ 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.

⁵⁸ NATO: *Resilience and Article 3. NATO*, [dátum nélkül.] (Letöltés dátuma: 2021. május 12.)

⁵⁹ Mikheil Basilaia: *Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia*. Master Thesis. Tallinn, Tallinn University of Technology, 2012. 10.; 26.

kibertámadást szimuláltak, a bankoknak, az államnak és a biztonsági cégeknek pedig együtt kellett dolgozniuk a válsághelyzet elhárítása érdekében.⁶⁰

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.⁶¹

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.⁶²

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.⁶³

2.2.2. A katonai erők megváltozott szerepe

Széles körben mutatkozó trendként jelenik meg a katonai erő szerepének, jelentőségének növekedése, de megváltozott módon és felfogásban. Az ukrajnai események világosan megmutatták, hogy a katonai erő ellenálló képességének erősítése nem hanyagolható el: a jelentős katonai fölény komoly szerepet játszott az agresszor előnyös pozíciójának megteremtésében, egyrészt irreguláris egységei maguk is részt vettek a harcban, másrészt túlerejükkel pszichológiai nyomást gyakoroltak.

A nemzeti ellenállóképéséget hatékonyan támogatni képes katonai erőnek olyan egységekre van szüksége, amelyek gyorsan tudnak reagálni egy támadásra, és rendelkeznek azon képességekkel, amelyek révén hosszú időn át képesek önállóan műveleteket folytatni. Általános tendenciaként mondható el továbbá, hogy a különleges műveleti erők szerepe jelentősen növekedett, erősödött a védekezésben.

⁶⁰ Juan C. Zarate: *The Cyber Financial Wars on the Horizon: The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for a 21st Century National Security Response*. In: Samantha F. Ravich (szerk.): *Economic Warfare: An Evolving Challenge*. Washington, D. C., Hudson Institute, 2015. 113.; Juan C. Zarate: *The Cyber Financial Wars on the Horizon: The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for a 21st Century National Security Response*. Washington, D.C., Center on Sanctions & Illicit Finance, 2015. 24.

⁶¹ Maciej Bartkowski: *Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare*. Washington, D.C., Johns Hopkins University, 2015. 19.

⁶² Finnish Ministry of Defence: *Security Strategy for Society. Security in Society*. 2017. 5-13.

⁶³ Norwegian Ministry of Defence – Norwegian Ministry of Justice and Public Security: *Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway*. 2018. 8.

A hadseregnek készen kell állnia arra is, hogy az országon belül és kívül egyaránt alkalmazható legyen. Nagy-Britannia esetében ez jól tetten érhető: a terrortámadások hatására az SAS és az SBS⁶⁴ katonai kommandósaiból csoportokat állítottak össze, ezeket pedig a Scotland Yard Terrorellhárítási Parancsnoksága alá rendelték speciális veszélyhelyzeti egységekbe. A hadsereg megfigyelésre és lehallgatásra specializált egysége, az SRR⁶⁵ pedig ugyancsak a brit terrorellhárítást segíti a potenciális terrortámadások felderítése érdekében.⁶⁶

2.2.3. 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 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.⁶⁷

Oroszország is hasonló elveket követ: mivel a hibrid védekezéshez és támadáshoz sok különböző terület együttműködése szükséges, ezért ennek elősegítésére létrehozták a *National Defense Control Centert*. 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.⁶⁸

2.3. A hazai nemzeti ellenállóképesség megteremtésének lehetséges irányai

Magyarországon a 2020-ban hatályba lépett Nemzetbiztonsági Stratégia⁶⁹ (a továbbiakban: NBS2020) kiemelt biztonsági kockázatként említi a hibrid fenyegetéseket, amelyek elhárítása koordináltan, az állami szervek szoros együttműködésére építve kell, hogy megvalósuljon.⁷⁰ Az NBS2020 2030-ra irányozza elő a nemzeti ellenállóképesség teljes körű megteremtését, és az ehhez vezető folyamat első lépéseként a Kormány a védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének a fejlesztését határozza meg.⁷¹ Mindez azt jelenti, hogy a kormányzati szakpolitika a védelmi igazgatásban látja azt a háttér struktúrát és intézményrendszert, amely hatékonyan képes megvalósítani az összkormányzati együttműködést. Az NBS2020-ban lefektetett stratégiai irányelveknek megfelelően a honvédelmi törvény⁷² beintegrálta a nemzeti ellenállóképesség kérdéskörét a legfontosabb védelmi igazgatási szervek feladatrendszerébe.

⁶⁴ SAS – Special Air Service – Különleges Légi Szolgálat. A brit haderő legfontosabb és legnagyobb harcértékű különleges alakulata. SBS – Special Boat Service – Különleges Vízi Szolgálat. A brit hadsereg egyik elit alakulata, mely elsősorban vízi és nyílt vízi harcra lett kiképezve.

⁶⁵ SRR – Special Reconnaissance Regiment – Különleges Felderítő Ezred

⁶⁶ Chris Hughes – Jack Blanchard: Thousands of extra spies to be recruited to smash terror plots in Britain. *Mirror*, 2015. november 16.

⁶⁷ Department of Justice: Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era. United States Department of Justice, 2005. 9-11.; John Rollins: Fusion Centers: Issues and Options for Congress. CRS Report for Congress, 2008. 8-10.

⁶⁸ Keir Giles: Russia's 'New' Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. *Chatham House*, 2016. március. 25-26.

⁶⁹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (a továbbiakban: NBS2020)

⁷⁰ NBS2020, 164. pont

⁷¹ NBS2020, 30. pont

⁷² 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 18.§ (3) bekezdés h) pont; 21.§ (1) bekezdés l) pont; 22.§ (3) bekezdés; 23.§ (2) bekezdés bd) pont; 26.§ (1) bekezdés b) pont.

Az NBS2020 és a honvédelmi törvény tehát lefektette az alapokat, amelyek mentén megindulhat a további szabályozási, majd ezt követően a tervezési tevékenység. Jelentős kihívás, de megkerülhetetlen feladat az ellenállóképességgel összefüggő hatásköri szabályok rendezése, amelyet el kell helyezni a nemzeti válságkezelés struktúrájában is. Ennek kialakítása során nem kisebb nehézséggel kerülünk szembe, minthogy az ellenállóképesség erősítésére egy koherens, letisztázott intézmény- és feladatrendszer kell létrehozni, ugyanakkor mindezt összkormányzati, majd osztályszintű szinten kell megvalósítani a résztvevők lehető legszélesebb körének bevonásával. A két, látszólag ellentétesen ható követelményt (koherencia vs. osztályszintűség) mindenképpen közös nevezőre szükséges hozni.

Egy rendszer koherenciájával összefüggésben, elméleti síkon tételezzünk fel két szélsőséges állapotot: az egyik véglet a totális integráció, a másik a koegzisztenciához konvergáló laza, sokszor ad hoc jellegű együttműködési forma. A feladat: az e kettő végpont közötti skálán megtalálni a helyes, kiegyensúlyozott és hatékony együttműködést biztosító modellt.

Az integráció a válságkezelésben részt vevő szerveket egyetlen, hierarchikus módon működő mechanizmusba, szervezetbe tömöríti. A krízis menedzselése során az összes dimenzió egyetlen, mindent átfogó, központilag vezérelt erőfeszítésbe összpontosul. Az integráció minden szinten megvalósul, először a koncepciók és elvek szintjén, majd ezt követi a közös elemzés, tervezés, végrehajtás, monitoring és értékelés. Kétségkívül ez a modell biztosítja a legnagyobb kohéziót, ugyanakkor e hatalmas komplexitás menedzselése potenciális buktatókat rejt magában. A túl nagy kohézió túlzott centralizációhoz és bürokratizálódáshoz vezethet, amely hátráltatja a rugalmas megoldások kialakítását. Az elméleti oldalon mutatkozó hátrányok mellett nem elhanyagolhatóak egy, a teljes kormányzati struktúrát átfogó integrált válságkezelő szervezet létrehozásának és működtetésének gyakorlati nehézségei.

Az integrációs modellhez képest egy lazább koordinációs megközelítés nem akar koherenciát mindenhol, csak a nemzeti stratégiai szinten, ahol a közös célkitűzéseket fogalmazzák meg. Előnyben részesíti a válságkezelők széles körének bevonását, és kihasználja a független megoldások előnyeit. Nem egy nagyobb integrált szervezetet akar létrehozni, hanem meghagyja az ágazatok, szakterületek függetlenségét. Bátorít minden végrehajtót, hogy a saját feladatainak tervezését és végrehajtását végezze a saját hatásköre, erőforrásai, képességei, elvei, szakmai szabályai szerint, és azokat csak koordinálni igyekszik nemzeti szinten.⁷³

A leghatékonyabb megoldás valószínűleg a kettő kombinációja: az integráció bizonyos mértékben, bizonyos területeken feltétlen létjogosult a kohézió erősítése céljából, de azt célszerű a minimálisan szükséges mértékre korlátozni és ahol lehet, a koordinációs modell érvényesülésének szükséges teret adni, amely alkalmasabb a rugalmas és szakmailag alátámasztott döntések meghozatalára, illetőleg egy rendkívül széles, osztályszintű együttműködés megszervezésére.

Az ellenállóképesség modern értelmezése jelentős gondolkodásmód változást is megkövetel a válságkezelés metodikájában. Az akut válságok kezelése prompt döntéseket és azonnali végrehajtást igényel, amelyet jobban tud támogatni egy integrált válságkezelési struktúra, lineáris-hierarchikus döntéshozatali módszerrel. A nemzeti ellenállóképesség erősítése viszont alapvetően az akut válsághelyzet kialakulása előtti időszakra fókuszál, vagyis megelőző funkciót tölt be, éppen az akut fázis kialakulásának elkerülése érdekében. Ez utóbbi támogatására az integrációs modell csak korlátozottan alkalmas, sokkal inkább életképes megoldásnak látszik egyfajta hálózat alapú válságkezelési szisztéma létrehozása és alkalmazása.

Az erdélyi származású Barabási Albert László, az USA Northeastern Egyetemének kiemelt professzora, a Komplex Hálózati Kutatóközpont vezetője kutatócsoportjával figyelemre méltó

⁷³ Karsten Friis – Pia Jarmyr: *Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management.* Comprehensive Approach Workshop, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, Norway, 26–27 March 2008. 14-15.

kutatási eredményeket publikált a hálózatok új tudománya terén. Kutatásának kiinduló pontját az a megfigyelés képezte, hogy az élővilág túlélésének titka a fajok közötti kölcsönhatások aprólékosan kidolgozott hálózatában rejtőzik, vagyis a természet sokszoros összekapcsolódásokkal törekszik a hibatűrő képesség elérésére. Mindezt kivetítve a társadalomra megállapította, hogy a legtöbb olyan rendszernek, amelynek a hibatűrő képessége nagy, van egy közös tulajdonsága: bármelyikük működőképességét egy bonyolult, szorosan összefüggő hálózat garantálja.⁷⁴

A társadalom alkalmazkodóképességének, ellenállóképességének kulcsa tehát a kapcsolatokkal átszőtt ismeretségi háló, következésképpen a hálózatok nélkülözhetetlen előfeltételei bármilyen komplex rendszer leírásának, azt jelezve, hogy a komplexitáselmélet elkerülhetetlenül a hálózatelmélet vállán kell, hogy nyugodjék.⁷⁵ A Council of Canadian Academies szakértői is arra a következtetésre jutottak, hogy a problémakört Jean-Paul Brodeur 2010-es „biztonsági hálók” koncepciójának keretében lehet a legjobban megérteni. Brodeur meglátása szerint a belbiztonsági szektor diverzifikálódásán keresztül kialakult egy sokszereplős biztonsági háló, amely együttesen „termeli meg” az adott terület biztonságát.⁷⁶

Barabási modelljében a hálózatok nem olyan központosítottak, mint egy csillaghálózat. Inkább a középpontok egyfajta hierarchiájaként írhatók le, mely ezeket a hálózatokat összetartja, egy sok kapcsolattal rendelkező csomópont, amelyet számos kevesebb kapcsolatú követ szorosan, melyeket még ezeknél is kisebb pontok kísérnek. Semmilyen központi csomópont nincs a hálózatban, vagyis nevezhetjük póknélküli pókhálónak. Ennek vitathatatlan előnye, hogy a hálózatban nincs egyetlen olyan pont, amelynek eltávolítása szétszakíthatná a hálót.⁷⁷

Fentebb már utaltam rá, hogy – véleményem szerint – a hatékony nemzeti ellenálló képesség és a hozzá kapcsolódó válságkezelési struktúra szempontjából az integrációs és a lazább koordinációs modell együttes, kombinált változata tűnik célravezetőnek. A hálózatos koncepcióra alkalmazva mindez úgy képzelhető el, hogy a teljes társadalmat átfogó ellenállóképesség megvalósítására hálózat alapú válságkezelési struktúrát kell létrehozni, ugyanakkor a pókháló közepébe mégiscsak be kell helyezni a pókot. Vagyis szükséges egy központi, mégpedig integrált válságkezelési elem, amely kettős funkcióval rendelkezik: egyrészt a megfelelő szintű kohézió érdekében közvetíti a kormányzati szándékot, döntéseket és a főbb irányvonalakat, másrésztől összegyűjti, feldolgozza, értékeli és döntési alternatívák formájába önti a hálózatból érkező információkat. E kettős funkció ideális megvalósulási formája egy változatban az integrált nemzeti válságkezelési központ lehetne, mint a Nemzetbiztonsági Kabinet szakértői szintű döntés-előkészítő szerve, amelynek kérdéskörét e tanulmány szerzője már több publikációjában is érintette.⁷⁸

A hálózat középpontjában lévő nemzeti válságkezelési központhoz kapcsolódnának a sok kapcsolati ponttal rendelkező csomópontok, így például az ágazati válságkezelési központok a minisztériumok és más kulcsfontosságú központi államigazgatási szervek bázisán, a megyei válságkezelési központok a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok bázisán, illetve a járási válságkezelési központok a helyi védelmi bizottságok bázisán. Mindezek alapvetően már meglévő szervezeti egységek, és bár különböző színvonalon, de szinte kivétel nélkül képesek operatív válságkezelési feladatok menedzselésére is, vagyis merőben új struktúra létrehozására nincs szükség. Rajtuk keresztül lehetséges kiépíteni a hálózat további pontjait úgy, hogy az elérjen minden

⁷⁴ Barabási (2011): i. m. 125.

⁷⁵ Barabási (2011): i. m. 256.

⁷⁶ Council of Canadian Academies: *Policing Canada in the 21st Century: New Policing for New Challenges*. Council of Canadian Academies, 2014. 9-10.

⁷⁷ Barabási (2011): i. m. 238.

⁷⁸ Lásd: Keszely László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2017. 231-243.; Keszely László: *Az integrált kormányzati válságkezelési rendszerek egyes országokban, a hazai rendszer megvalósításának esélyei*. *Seregszemle*, 16. (2018), 3-4. 58-72.; Keszely László: *A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei*. *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 4. 24-48.

beavatkozóhoz, együttműködőhöz, illetve az osztársadalmi együttműködés jegyében a gazdasági szféra szereplőihöz, a társadalmi szervezetekhez, valamint az előbbieken keresztül minden egyes állampolgárhoz.

A hálózat önmagában csak a háttérstruktúrát adja, amelynek kiépítéséhez megfelelő alapot tud nyújtani a védelmi igazgatás meglévő rendszere. A legnagyobb kihívás a hálózat tevékenységének megszervezése, célirányosan az ellenállóképesség erősítése érdekében. Az erre irányuló tevékenységlistának értelemszerűen rendkívül szélesnek kell lennie ahhoz, hogy az egész társadalmat átfogja, mégis beazonosítható néhány fő irányvonal, amely mindennek a kiinduló alapját képezheti. Ezek közül az alábbiak emelhetők ki:

- effektív információcsere megteremtése a hálózat csomópontjai, majd minden egyes pontja között, melynek alapját egy összkormányzati, majd osztársadalmi szinten kialakított ellenállóképességet, válságkezelést támogató tudásbázis képezhetné;
- integrált korai előrejelző, figyelmeztető és riasztási rendszer kiépítése és működtetése;
- a hibrid fenyegetések és a hozzájuk kapcsolódó ellenállóképesség elemzéséhez, értékeléséhez szükséges egységes kritériumrendszer létrehozása a nemzeti sajátosságok prioritásával, egyúttal összhangban a NATO és az EU hasonló tárgyú doktrínáival;
- az egységes kritériumrendszer alapján folyamatos kockázatelemzés szektoronként, majd összkormányzati, illetve osztársadalmi szinten (különösen figyelemmel a társadalom sebezhető pontjaira, kiemelten a létfontosságú infrastruktúrákra)
- a hálózat működtetéséhez szükséges nemzeti szintű koherens, egyben rugalmas koordinációs struktúra és mechanizmus kialakítása;
- a hálózat pontjai közötti információmegosztásra, kapcsolatokra, együttműködési formákra fókuszáló rugalmas, eljárás szempontú tervezési módszer kialakítása, ugyanis a korunkat jellemző biztonsági környezetben (bárhonnan, bárkitől, bármikor, bármilyen jellegű fenyegetések, támadások trendjét figyelembe véve) a hierarchikus, statikus tervek rendszere eleve kudarcra van ítélve;
- a lehető legrugalmasabb és leggyorsabb kormányzati, valamint katonai, rendvédelmi döntés-előkészítési és döntéshozatali rend kialakítása;

Az ország és a lakosság biztonságának szavatolásában az ellenállóképesség alkotja a védelem első vonalát, ezért rendkívüli jelentőséggel bír annak minél előbbi és minél hatékonyabb módon történő megteremtése. Korunk biztonsági kihívásai ellen másként nem tudunk eredményesen védekezni csak úgy, hogy az ágazatok, a szakterületek összeadják a meglévő tudásukat, tapasztalatukat, erőforrásaikat, képességeiket egy összehangolt összkormányzati, majd ennek kialakítását követően egy szélesebb, össznemzeti erőfeszítés érdekében. A bonyolult, ugyanakkor kölcsönösen egymásra utalt rendszerekből, alrendszerekből álló, hálózatosan felépülő és kapcsolódó társadalmunk (*networked society*) hatékony védelme kikényszeríti, korunk fejlett technológiai, ezen belül kiemelten infokommunikációs háttere pedig lehetővé is teszi mindezt.

Felhasznált irodalom

Barabási Albert-László: *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Budapest, Helikon Kiadó, 2011.

Bartkowski, Maciej: *Nonviolent Civilian Defense to Counter Russian Hybrid Warfare*. Washington, D.C., Johns Hopkins University, 2015. Elérhető: https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2018/12/GOV1501_WhitePaper_Bartkowski.pdf

Basilaia, Mikheil: *Volunteers and Cyber Security: Options for Georgia*. Master Thesis. Tallinn, Tallinn University of Technology, 2012. Elérhető: <https://docplayer.net/3945120-Volunteers-and-cyber-security-options-for-georgia.html>

- Council of Canadian Academies: *Policing Canada in the 21st Century: New Policing for New Challenges*. Council of Canadian Academies, 2014. Elérhető: https://cca-reports.ca/wp-content/uploads/2018/10/policing_fullreporten.pdf
- Department of Justice: *Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*. United States Department of Justice, 2005. Elérhető: http://it.ojp.gov/documents/d/fusion_center_guidelines.pdf
- Finnish Ministry of Defence: *Security Strategy for Society. Security in Society*. 2017. Elérhető: https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
- Friis, Karsten – Jarmyr, Pia: *Comprehensive Approach challenges and opportunities in complex crisis management*. Comprehensive Approach Workshop, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, Norway, 26–27 March 2008. Elérhető: <https://silو.tips/download/comprehensive-approach>
- Giles, Keir: Russia's 'New' Tools for Confronting the West Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. *Chatham House*, 2016. március. Elérhető: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/2016-03-russia-new-tools-giles.pdf>
- Hughes, Chris – Blanchard, Jack: Thousands of extra spies to be recruited to smash terror plots in Britain. *Mirror*, 2015. november 16. Elérhető: <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/thousands-extra-spies-recruited-smash-6838924>
- Keszely László: A hibrid konfliktusokkal szembeni átfogó fellépés lehetséges kormányzati modelljei. *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 4. 24-48. Elérhető: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/issue/view/9>
- Keszely László: *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori (PhD) értekezés. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2017.
- Keszely László: Az integrált kormányzati válságkezelési rendszerek egyes országokban, a hazai rendszer megvalósításának esélyei. *Seregszemle*, 16. (2018), 3-4. 58-72. Elérhető: https://honvedelem.hu/files/files/116326/seregszemle_2018_34.pdf
- NATO: Resilience and Article 3. *NATO*, [dátum nélk.] (Letöltés dátuma: 2021. május 12.) Elérhető: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security: *Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway*. 2018. Elérhető: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf>
- Rollins, John: *Fusion Centers: Issues and Options for Congress*. CRS Report for Congress, 2008. Elérhető: <https://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34070.pdf>
- Zarate, Juan C.: The Cyber Financial Wars on the Horizon: The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for a 21st Century National Security Response. In: Samantha F. Ravich (szerk.): *Economic Warfare: An Evolving Challenge*. Washington, D. C., Hudson Institute, 2015. Elérhető:

<https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/files/publications/2015.08CyberEnabledEconomicWarfareAnEvolvingChallenge.pdf>

Zarate, Juan C.: *The Cyber Financial Wars on the Horizon: The Convergence of Financial and Cyber Warfare and the Need for a 21st Century National Security Response*. Washington, D.C., Center on Sanctions & Illicit Finance, 2015. Elérhető: https://www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2016/05/Cyber_Financial_Wars.pdf

Felhasznált jogforrások

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

3. MI LESZ VELÜNK TERROR ESETÉN?

GONDOLATOK A TERRORVESZÉLY-HELYZET KIVEZETÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN⁷⁹

CSINK LÓRÁNT⁸⁰

3.1. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének 2020. december 20-án kihirdetett kilencedik módosítása – más egyéb, komoly visszhangot kiváltó rendelkezései mellett – 2023. július 1-jei hatállyal drasztikusan átalakítja a különleges jogrend szabályozását. A jelenleg meglévő hat különleges jogrendi tényállásból hármát tart meg, azok közül is párat eltérő elnevezéssel és tartalommal. Az újraszabályozásnak „áldozatául” esett pár olyan különleges jogrend, amelyeket a gyakorlatban – eddig legalábbis – soha nem próbáltak ki. Ezek közül a legrövidebb életű a 2016. július 1-jével bevezetett terrorveszély-helyzet.

Aligha feltételezhető komolyan, hogy megszűnt az elvi lehetősége annak, hogy Magyarországon terrortámadást kövessenek el, és ezért nincs szükség a szabályozásra. Mint ahogy az sem reális lehetőség, hogy egy országot szándékosan védtelenül hagynak terrortámadás esetére. Jelen írás azt hivatott elemezni, hogy milyen okai és következményei vannak a terrorveszélyhelyzet mint különleges jogrend megszüntetésének. Hipotézisem, hogy a terrorveszélyhelyzet mint különleges jogrend megszűnésének kettős oka van: egyrészt egy kodifikációs egyszerűsítés, másrészt pedig egy koncepcióváltás a különleges jogrend jellegéről. Ennek igazolására a tanulmány elsőként megvizsgálja a terrorveszély-helyzet bevezetésének a körülményeit, másodikként az Alaptörvény kilencedik módosításának lehetséges okait és célját, harmadikként elemzi, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a terrorveszély-helyzet fogalmi körébe eső élethelyzetek minek minősülnek a jövőben, végül ezekből következtetéseket von le.

3.2. A terrorveszély-helyzet bevezetése

A legtöbb országban a különleges jogrend szabályait a háborúra irányadó szabályok analógiájára alkották meg, annak ellenére, hogy egyre ritkábbak a nemzetközi jogi értelemben vett háborúk. Ez nem a fegyveres konfliktusok csökkenésével magyarázható, hanem azzal, hogy a konfliktusokban államokhoz nem, vagy legalábbis nem hivatalosan köthető csapatok, alakulatok vesznek részt. Az államon kívüli, nem állami szereplőkkel szembeni katonai fellépés a jog számára is kihívást jelent.⁸¹ További sürgető kényszert jelentett a 21. század elején Európában is több helyen bekövetkezett terrortámadás. A radikalizálódás, a visszatérő terrorista harcosok elleni fokozódó hazai és nemzetközi küzdelem során értelemszerűen előtérbe kerülnek biztonsági szempontok.⁸²

A terrorcselekményekre adott katonai és civil válaszok jogi szabályozása illeszkedik a nemzetközi trendbe. E szabályok három csoportba oszthatók: egyes elemei a büntetőjog területére tartoznak, más elemei az adminisztratív jellegű szabályozási lépéseket határozzák meg, a harmadik

⁷⁹ Eredeti megjelenés helye: Csink Lóránt: Mi lesz velünk terror esetén? Gondolatok a terrorveszélyhelyzet kivezetésével összefüggésben. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 4.

⁸⁰ Dr. Csink Lóránt PhD, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.

⁸¹ E kihívásokat és a lehetséges válaszokat lásd Kajtár Gábor: A nem állami szereplőkkel elleni fegyveres fellépés lehetőségei és problémái. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020. 95-109.

⁸² Békési Nikolett – Sabjanics István: A terrorizmus elleni fellépés magánszférát érintő kérdései. In: Csink Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kibívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 258.

csoportba pedig az aktív védelmi fellépést, azaz a fegyveres intézményrendszerrel adott válaszokat erősítő jogi megoldások tartoznak.⁸³ Az igazgatási, katonai szempontokon túl nem hagyhatók figyelmen kívül a terrorizmus jogi szabályozásának alapjogi vetületei sem: a célzott emberölés (*targeted killing*) és a halálos lövés (*shoot to kill*) nehéz dilemmát jelentenek az élethez való joggal összefüggésben, a profilkészítés diszkriminációra adhat lehetőséget, mivel pusztán származása, etnikai hovatartozása alapján válhat valaki gyanússá, továbbá fontos kérdések merülnek fel a személyes szabadság, véleménynyilvánítási szabadság és egyesülési jog terén is.⁸⁴ Elengedhetetlen tehát olyan jogi szabályozás kialakítása, amely a számos, gyakran egymásnak ellentmondó szempontokat figyelembe veszi.

Bár nem ismert (legalábbis a közvélemény számára), hogy Magyarország is terroristák potenciális célpontja lenne (lett volna), az Alaptörvény hatodik módosítása új különleges jogrendi tényállásként bevezette a terrorveszély-helyzetet. A szabályozás előkészítése komoly politikai és jogi egyeztetésekkel járt. Az előkészítés során legtöbbit hangoztatott egyik ellenérv, a hadsereg bevetettségének vitatása mindenesetre szemben áll az elmúlt évek francia és olasz gyakorlatával, ráadásul az Európai Uniónak a hibrid fenyegetések bizonytalanságaiból adódó feladatszabásával is.⁸⁵

Végeredményképp az Alaptörvény kiegészült az 51/A. cikkel, amelynek (1) bekezdése szerint:

„Az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.”

A terrorveszély-helyzet szabályozása a megelőző védelmi helyzet szerkezeti felépítését és eljárásrendjét követi azzal, hogy egyértelműsítésre került a Kormány kizárólagos országgyűlési kezdeményezési joga, az előkészítési fázis 15 napban korlátozott, valamint az előkészítési fázistól kezdődően adott a Magyar Honvédség felhasználási lehetősége az elégtelenségi mérlegelésre jogosult döntéshozó külön nevesítése nélkül, amely így a Kormány működés-irányítási jogkörében maradást eredményezi. Utóbbi vonatkozásban tehát a terrorveszélyhelyzet szabályozása túllépett a szabályozási modelljén: az állampolgárok potenciális érintettsége ugyanis így már az Országgyűlés döntését megelőzően is felmerülhet.⁸⁶ Jakab András és Till Szabolcs álláspontja szerint a terrorveszélyhelyzet elfogadott struktúrája és eszközrendszere alapvetően emlékeztet a megelőző védelmi helyzet szabályozására, jelentős eltérés ugyanakkor a kiváltó okok közti különbség, valamint a hadkötelezettség kérdéséről való függetlensége. A szerzők a terrorveszély-helyzetet a szükségállapot „kétfokozatú előszoba-tényállásának” tartják.⁸⁷

A terrorveszély-helyzettel összefüggésben több kritika is felvethető. Technikainak tűnő, ám jelentőséggel bíró körülmény, hogy a terrorveszély-helyzetet – a rendkívüli állapottal és a szükségállapottal ellentétben – nem az összes, hanem a jelenlévő parlamenti képviselők kétharmada rendelheti el. Ha a terrorveszély-helyzet idején elrendelhető különleges intézkedések súlya a rendkívüli állapot, illetve a szükségállapot idején hozható intézkedésekével azonos, akkor ebben az esetben is indokolt lenne a terror-veszély kihirdetését az összes parlamenti képviselő kétharmadának szavazatához kötni.

⁸³ Bartók Róbert – Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendje. In: Farkas – Végh (2020): i. m. 115.

⁸⁴ Drinóczi Tímea – Csink Lóránt: A magánszféra, a biztonság és a nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése. In: Csink (2017): i. m. 40-42.

⁸⁵ Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András), 2019. [31]

⁸⁶ Till (2019): i. m. [32]

⁸⁷ Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2020. 455.

Fontosabb kérdés, hogy mennyiben hézagmentes a kialakított szabályozás: egyes hipotetikus esetekben a terrorveszély-helyzetre okot adó körülmény a váratlan támadásnak, illetve a megelőző védelmi helyzetnek is megfelel; több olyan élethelyzet elképzelhető, amelyre mindkét (esetleg mindhárom) rendelkezés alkalmazható, így nem tudni azt sem, milyen intézkedések tehetőek.

A terrorveszély-helyzet alaptörvényi szabályozásával kapcsolatos kiemelkedő kérdés a garanciarendszer. A különleges jogrenddel kapcsolatos általános elvárás, hogy annak egyrészt hatékony megoldást kell nyújtania a felmerülő speciális, az államszervezet normális működése során nem kezelhető, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyeztető körülményekkel szemben, másrészt pedig védelmet kell nyújtania a visszaélésekkel szemben. A különleges jogrend nem a politikai és jogi kontrollmechanizmusok felszámolását, hanem azok megerősítését indokolják.⁸⁸

Terrorveszély-helyzet terrortámadás, illetve annak „jelentős és közvetlen veszélye” esetén rendelhető el. Utóbbival kapcsolatos probléma, hogy a nemzetbiztonsági forrásokon kívül vélhetően senkinek nincs érdemi információja arról, hogy milyen esélye van egy Magyarország elleni terrortámadásnak, így pedig az sem ítélné meg, hogy indokolt-e a terrorveszély-helyzet bevezetése, és ezzel összefüggésben alapvető jogok korlátozása. Félő tehát, hogy egy terrorveszély-helyzet bevezetését pusztán a Kormány ez irányú nyilatkozata alapozza meg.

3.3. Az Alaptörvény kilencedik módosításának különleges jogrendre vonatkozó rendelkezései

A különleges jogrend hazai szabályozása folyamatosan alakult. Már a rendszerváltáskori alkotmányozásban kialakított három „eredeti” különleges jogrendi tényállás, a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet is egy sajátos politikai konstelláció eredménye: az ellenzéki erők tartottak a lengyel forgatókönyvtől, attól, hogy a kommunista párt különleges jogrendet bevezetve gátat vessen a rendszerváltásnak. Az ezt követően bevezetésre kerülő különleges jogrendek is mind egy konkrét eseményhez vagy politikai megfontoláshoz kötődnek, amelyek jellemzője plasztikusan fogalmazva az, hogy „akkor és ott” fontosnak tűntek, de később már nem alkalmazták őket.

A jogirodalomban régóta megfogalmazott igény a különleges jogrendi szabály egyszerűsítése. Till Szabolcs értékelése szerint „az alapvetően megváltozott biztonságpolitikai környezethez képest a rendszer adaptálhatóságának foka már meghaladja a rendszer elemeinek mennyiségi csökkentéséből önmagából nyerhető előnyöket”.⁸⁹ Egy korábbi tanulmányomban arra következtettem, hogy alkotmányi szinten egyetlen különleges jogrendi szabály is elegendő, amely viszont általános és így többféle tartalommal kitölthető, a garanciát pedig nem a részletező szabályozás, hanem a kontrollmechanizmus kiépítése jelenti.⁹⁰

Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályainak átalakítására érdekes módon épp különleges jogrend idején került sor. Ha pusztán a számokat nézzük, a kilencedik módosítás megfelelt a különleges jogrendek számát. Az új szabályozás értelmében különleges jogrend a

- hadiállapot, amit az Országgyűlés (a) háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, (b) külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy (c) kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése esetén hirdethet ki;
- szükségállapot, amit az Országgyűlés (a) az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy (b) az élet- és

⁸⁸ Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 4. 31.

⁸⁹ Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 74.

⁹⁰ Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 16.

vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki;

- veszélyhelyzet, amit a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

3.4. Az újraszabályozás kodifikációs szempontból

Ha a változást pusztán kodifikációs szempontból vizsgáljuk, megfigyelhető, hogy az újonnan létrehozott kategóriák tágabbak, így olyan élethelyzetek is a szabályozás alá esnek, amelyek a jelenlegi szabályozás értelmében egy másik különleges jogrendnek minősültek. A megelőző védelmi helyzet (külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése) első fordulata a jövőben a hadiállapot b) pontja, a második fordulata a c) pontja alá tartozik.

A bekövetkezett terrortámadás „az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekménynek” minősülhet, így szükségállapot kihirdetésére adhat okot. Felmerül ugyanakkor, hogy a szükségállapot említett definíciója nem fedi le az összes potenciális terrorcselekményt. Bár a terrorizmusnak egyelőre még nincs általánosan elfogadott nemzetközi jogi definíciója,⁹¹ ha a magyar Büntető Törvénykönyv terrorcselekmény tényállását vesszük figyelembe, terrorcselekménynek minősül például egy politikus elrablása, ha sértetlenül hagyását politikai feltételhez kötik. Szintén ebbe a körbe tartozhat egy közjogi méltóság elleni merénylet. Ezek a cselekmények „súlyosak és jogellenesek”, de nem tekinthetők „élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztetőnek”, így nem adnak alapot szükségállapot kihirdetésére. Felvethető ugyanakkor, hogy ez utóbbi esetben szükség lehet-e különleges jogrendre egyáltalán. Kétségtelen, hogy egy merénylet vagy egy emberrablás komoly riadalmat kelt a lakosságban, politikai és társadalmi válságot okozhat. De ilyen esetben egyébként az alkotmányos rend, az állam szuverenitása, a lakosság élet- és vagyonbiztonsága (tehát a különleges jogrend céljai) nincsenek veszélyben, így nem is látszik indokoltnak különleges jogrend kihirdetése. Kérdéses továbbá, hogy ilyen esetekben van-e olyan cél, amely a szokásosnál erősebb, rendkívüli intézkedéseket igazolhatja.

Érdekes, a jövőben vélhetően többféle értelmezésnek teret engedő kérdés, hogy kihirdethető-e szükségállapot olyan esetben, amikor a terrortámadás nem valósult meg, de annak közvetlen és jelentős veszélye fennáll. Ez a jelenlegi szabályok szerint alapja lehet terrorveszély-helyzetnek, de a leendő szükségállapot szabály megfogalmazásából úgy tűnik, hogy a súlyos, jogellenes cselekménynek be is kell következnie. Ugyanakkor felhozható az is, hogy már egy terrortámadás előkészülete is súlyos és jogellenes cselekmény, ami az élet- és vagyonbiztonságot veszélyezteti, ami pedig okot szolgáltathat különleges jogrend kihirdetésére.

A hatályos jogszabályi környezetben – leszámítva a váratlan támadást, ami ténykérdés és nem igényel kihirdetést – főszabály szerint rendkívüli intézkedések csak akkor tehetők, ha az adott különleges jogrend formális kihirdetése megtörtént. Ez alól kivétel a terrorveszély-helyzet, az Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdése folytán a Kormány már a kihirdetés kezdeményezését követően (tehát a parlamenti döntést megelőzően) jogosult a rendkívüli intézkedések bevezetésére. Ezt a lehetőséget az új szabályozás nem szünteti meg, sőt általánossá teszi: a leendő 54. cikk (3) bekezdése szerint a Kormány a hadiállapot, illetve szükségállapot kihirdetésének kezdeményezésétől bevezethet rendkívüli intézkedéseket.

⁹¹ Nyitrai Mihály: Az Európai Unió és a terrorizmus elleni küzdelem. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 4. (2016), 5. 72.

Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi különleges jogrendek tartalmilag megmaradnak 2023 után is, csak részben más elnevezéssel és egységesebb szabályozással.⁹²

3.5. Konceptióváltás a kilencedik módosítás következtében

Az előzőkből látható, hogy a kilencedik módosítás egyes különleges jogrendekeket egyesített, összességében egységesebb szabályozást alakított ki. A változás azonban nem csak kodifikációtechnikai, hanem egy mélyebb megfontolás látszik körvonalazódni: egy olyan szabályozás, amely nem az okokra, hanem a következményekre összpontosít.

A jelenlegi COVID-19 járvány példájából kiindulva: a kormányzat abból indult ki, hogy a vírus okozta járvány „elemi csapás”, és így veszélyhelyzet kihirdetésére ad alapot.⁹³ Ha azonban az derülne ki, hogy a vírus egy laborbaleset következtében véletlenül szabadult ki, akkor a világjárvány egy „ipari szerencsétlenség” következménye, ha pedig egy terrorista csoport szándékosan szabadította a világra, akkor „terrorátadás”. Az egészségügy, a gazdaság és a társadalom szempontjából viszont a kérdésnek nincs jelentősége: a vírus megjelenésének oka nincs összefüggésben azzal, hogy milyen károkat okoz, és így nem befolyásolja a vírussal szembeni védekezést sem. Épp ezért nem látszik indokoltnak, ha a szabályozás túlzottan differenciált.

Ha az alkotmányozó csoportosítani kívánja a különleges jogrendi szabályokat, akkor az látszik indokoltnak, ha nem a kiváltó ok, hanem a védett jogi tárgy alapján végzi el a csoportosítást. Elfogadható, hogy az állam szuverenitását, létét fenyegető (fél)katonai támadásra más típusú választ kell adni, mint az életet, egészséget, vagyonbiztonságot fenyegető földrengésre, árvízre vagy épp egy járványra. Annak már a konkrét védekezés szempontjából kisebb a jelentősége, hogy a katonai fenyegetettséget egy másik ország reguláris hadserege vagy egy félkatonai terrorista csoport jelenti. Mint ahogy az is mellékes, hogy egy vírust a természet hívott elő vagy mesterséges kutatómunka eredménye. A csoportosítás alapja inkább az lehetne, hogy a különleges jogrendre okot adó körülmény leküzdéséhez milyen típusú rendkívüli intézkedések szükségesek.

Ha ebből a szempontból vizsgáljuk az Alaptörvény kilencedik módosításával bevezetett szabályozást, a következő megállapításokat tehetjük.

- 1) A szükségállapot és a veszélyhelyzet között az Alaptörvény részben mennyiségi, részben minőségi különbséget teremtett. Mennyiségi a különbség a tekintetben, hogy a veszélyhelyzet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény, a szükségállapot pedig az az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömegesen súlyos esemény.⁹⁴ Ugyanakkor a különbség minőségi is; szükségállapot csak jogellenes esemény hatására hirdethető ki, szemben a veszélyhelyzettel, ahol a jogellenesség nem feltétel, igaz nem is kizáró ok.⁹⁵
- 2) A terrorveszély-helyzetet az alkotmányozó betेरelte a szükségállapot alá, ami abból a megközelítésből helyeselhető, hogy egy támadás esetén nincs nagy jelentősége a

⁹² Könnyen elképzelhető, hogy ezt a kérdést később újra meg kell vizsgálni: az Országgyűlés honlapján 2021. május 11-én megjelent T/16221 törvényjavaslat szerinti „védelmi-biztonsági esemény” és az „összehangolt védelmi tevékenység” jogintézménye azt vetíti előre, hogy egyes, korábban különleges jogrend kihirdetésére okot adó helyzetek normál jogrendben is kezelhetőek lesznek.

⁹³ Bár a jogirodalomban ismert olyan álláspont, amely vitatja, hogy a járvány elemi csapás (Lásd például: Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. 2-3.), a veszélyhelyzet kihirdetésének indokoltsága körül a közéletben gyakorlatilag konszenzus volt.

⁹⁴ Megjegyzendő, hogy 2002 előtt is mennyiségi különbség volt a szükségállapot és a veszélyhelyzet között; elemi csapás és ipari szerencsétlenség esetén is kihirdethető volt szükségállapot, ha a veszély tömeges méretű volt. 2002 után csak veszélyhelyzet volt kihirdethető ilyen esetekben, a veszély mértékétől függetlenül.

⁹⁵ A gyakorlatban aligha képzelhető el valamilyen jogellenes cselekmény hiányában ipari szerencsétlenség; a legtöbb esetben a szerencsétlenséget a biztonsági szabályok megszegése vagy emberi mulasztás okozza. A jogellenesség nem jelent szándékosságot.

védekezés szempontjából annak, hogy azt terroristák követték-e el. Ugyanakkor, ha a terrortámadás nem a klasszikus támadás (robbantás, öngyilkos merénylet stb.), akkor már kevesebb hasonlóságot mutat a szükségállapot egyéb eseteivel.

- 3) A leendő és a jelenlegi szabályozást összevetve nem látszik olyan élethelyzet, amely most különleges jogrendre adna alapot, és a leendő szabályozás értelmében ne lehetne különleges jogrend alapja. A szabályozások közti különbséget nem a lehetséges élethelyzetek bővítése vagy szűkítése jelenti, hanem részben a csoportosítás, részben a szabályozási koncepció változása. Ennek részletes elemzésére azonban csak akkor lehet vállalkozni, ha a kereteket kitöltő törvényi szabályok is ismertté válnak.

3.6. Összegzés

Magyarország szerencsés, hogy a 21. század terrorcselekmény hulláma nem érte el. A sorsot persze nem lehet kísérteni, a jogrendszernek készen kell állnia arra, hogy elvi háttérrel adjon egy terrortámadás megakadályozására vagy következtetéseiének enyhítésére. Önmagában egy különleges jogrendi tényállás természetesen nem ijeszti el a terroristát, és a társadalmat sem védi meg egy esetleges támadástól. A biztonságot nem a különleges jogrendek száma jelenti, hanem ha a rendszer zárt: a felmerülő veszélyeztető helyzetekben biztosítja az állami szervek hatékony működését, továbbá védelmet ad a lehetséges visszaélésekkel szemben.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása egyszerűsítette a szabályozást. Egyetértek azzal a törekvéssel, amely a lehetséges okok helyett a következmények és a szükséges intézkedések alapján csoportosít különleges jogrendeket, azonban úgy vélem, az Alaptörvény csak félfordulatot vett: lehetőség lett volna a szabályozás további egyszerűsítésére.

Mindemellett bízom abban, hogy sem a jelenlegi terrorveszélyhelyzet-jogrendet, sem az ezt elnyelő szükségállapotot nem kell élesben kipróbálni, és a szabályozás körüli vita pusztán elméleti marad.

Felhasznált irodalom

Bartkó Róbert – Farkas Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendje. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020. 115-131.

Békési Nikolett – Sabjanics István: A terrorizmus elleni fellépés magánszférát érintő kérdései. In: Csink Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kibívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 227-260.

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 21-32.

Csink Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 7-16.

Drinóczi Tímea – Csink Lóránt: A magánszféra, a biztonság és a nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése. In: Csink Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kibívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 25-78.

Jakab András – Till Szabolcs: A különleges jogrend. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac, 2020. 437-484.

- Kajtár Gábor: A nem állami szereplőkkel elleni fegyveres fellépés lehetőségei és problémái. In: Farkas Ádám – Végh Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020. 95-109.
- Nyitrai Mihály: Az Európai Unió és a terrorizmus elleni küzdelem. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 4. (2016), 5. 71-83.
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, (2020), 9. Elérhető: <https://jog.tk.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>
- Till Szabolcs: Különleges jogrend. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András), 2019. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend>
- Till Szabolcs: A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei. *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 55-75.

4. A VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁNAK EGYES KÉRDÉSEI AZ ALAPTÖRVÉNYEN TÚL⁹⁶

KÁDÁR PÁL⁹⁷

4.1. Előzmények

Mindazok számára, akik a védelmi igazgatás valamely szegmensében dolgoznak és figyelemmel kísérik a hazai jogalkotás kapcsolódó eseményeit, nem ismeretlen, hogy 2020 végén az Alaptörvény kilencedik módosításával egy olyan nagy jelentőségű változási folyamat első lépéséről döntött az Országgyűlés, amely alapjaiban reformálja meg a hazai jogrendszer védelemre és biztonságra vonatkozó szabályrendszerét. A felületes szemlélő számára csupán annyi látszik, hogy a különleges jogrendi szabályrendszer egyszerűsödik, a különleges jogrendi esetek száma háromra csökken és néhány vonatkozásban a végrehajtó hatalom további felhatalmazásokat kap. Mindeközben a reform nem kizárólag erről szól, az nem önmagáért való, fókuszában egy olyan államszervezési megfontolás és közigazgatási működés megalapozása áll, amely képes a válságmentes békeidőszakon túl is fenntartani az államszervezet folyamatos működését, a válságkezelés és végső esetben a különleges jogrend adta rendkívüli jogalkotás eszközeivel, egyidejűleg rugalmasabb működési kereteket biztosít a rendvédelmi szervezeteknek és a Magyar Honvédségnek az állampolgárok élet és vagyonbiztonsága, az ország védelmének szavatolása érdekében.

A 21. századi kihívások komplexitásáról és azok kezeléséhez rendelkezésre álló eszközrendszer hiányosságairól, a hibrid hadviseléssel szembeni fellépés jogállami követelményeknek is eleget tenni képes állami reakciók kihívásairól számos szerző⁹⁸ értekezett már itthon és külföldön egyaránt, azonban a hazai szabályozás a rendszerváltásig visszatekintve lényegében csak eseményekhez kötött, ad hoc jellegű válaszokat volt képes megfogalmazni az egyes kérdések kapcsán – még ha ezt az alkotmányos rendszerünk legmagasabb vagy alacsonyabb⁹⁹ szintjén tette is. Nem került sor átfogó szabályozási reformra, a gyorsan változó és új típusú kihívásoknak¹⁰⁰ adekvát, kellően komplex és rugalmasan alkalmazható válaszok megfogalmazására sem a szabályozás sem a gyakorlatban alkalmazott műveleti eljárások terén.

⁹⁶ Eredeti megjelenés helye: Kádár Pál: A védelmi-biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 11.

⁹⁷ Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok, a Nemzeti Közszerzői Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhelyének vezetője.

⁹⁸ Charles J. Dunlap Jr.: *Lawfare 101: A Primer*. 97 *Military Review*, (2017). 8-17.; Tawia Ansah: *Lawfare: A Rhetorical Analysis*. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 43 (2010), 1. 87–119.; Rode F. Kittrie: *Lawfare. Law as a Weapon of War*. New York, Oxford University Press, 2016.; Aurel Sari: *Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law*. Helsinki, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018.; Aurel Sari: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. Exeter, University of Exeter Law School, 2017.; 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.; Hoffman – Kádár (2021): i. m.

⁹⁹ A legmagasabb szintű beavatkozásra kétségtelenül az alaptörvényi szintű korrekciók hozhatók fel példaként, különösen Magyarország Alaptörvényének hatodik módosítása (2016. június 14.), amely a terrorveszélyhelyzet jogintézményét vezette be, míg az alacsonyabb szintű reakciókra a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (a 2007. évi LXXX. törvény módosítása a 2015. évi CXLII. törvénnyel), illetve az egészségügyi válsághelyzeti szabályozás (a 1997. évi CLIV. törvény módosítása a 2020. évi LVIII. törvénnyel) hozható példaként, tágabb értelemben azonban ide sorolhatjuk a kormányzati döntéseket is, melyek egy-egy helyzet kezelését szolgálták (pl.: 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).

¹⁰⁰ Lásd erről bővebben: Michel Gueldry – Gigi Gokcek – Lui Hebron (szerk.): *Understanding New Security Threats. 1st Edition*, Routledge, 2019.

Ahhoz, hogy a rendszer átfogó felülvizsgálatát el lehessen végezni, szilárd, magas szinten meghozott politikai döntésre, a központi közigazgatás valamennyi kulcsszereplőjére kiterjedő vizsgálatra továbbá az egyes nemzetközi példák¹⁰¹ elemzésére volt szükség. A vizsgálat kiterjedt a védelmi-biztonsági szabályozás, a különleges jogrend és a válságkezelés jogszabályi szintjére, egyes kapcsolódó minősített dokumentumokra és a rendkívüli intézkedés tervezetekre is, valamint a közelmúlt különféle válsághelyzeteinek kezelése¹⁰² során szerzett tapasztalatok feldolgozására is. A 2019 második felében megkezdett szakmai feladatnak szomorú aktualitást adott a COVID pandémia, amely eddig nem látott terheléses próbának tette ki az államok és szövetségi rendszerek működését, s amely kezelésének hazai tapasztalatai is beépíthetőek voltak a szabályozásba¹⁰³.

Anélkül, hogy a minősített információk biztonságához fűződő érdeket sértenénk, annyi elmondható, hogy bár a hazai szabályozás rendkívül sokrétű és számos rendelkezésében előremutató megoldásokkal operál, a rendszer összetettsége és az új kihívások megjelenése, azok megjelenési formáinak gyors és nehezen prognosztizálható változásai, valamint a kapcsolódó döntéshozatali eljárások időigénye, a tárcaközi együttműködés és az összkormányzati, osztársadalmi megközelítés¹⁰⁴ követelménye felértékelődésének szükségszerű következménye lett egy, a rendszert alapjaitól újraépítő jogalkotási munka. A folyamat végén célként egy olyan államszervezet áll, amely a biztonságot nem csak deklarációk szintjén kezeli komplexen, hanem szabályozásában, igazgatásában, eljárásaiban és a közigazgatás személyzetének felkészültségében, a lakosság biztonságtudatosságának magas fokában is, valamint a szükséges mértékben biztosítja a védelem és biztonság kérdéseibe a társadalom tagjainak tényleges bevonását.

Ez azonban nem megy az egyik napról a másikra, építkezni kell, fokozatosan kell egymásra húzni a szabályozás különböző szintjeit és biztosítani a megvalósítás teljes feltételrendszerét. Ezek mellett biztosítani kell a szabályrendszer tényleges alkalmazásához a megfelelő felkészülési időt is, hiszen a védelmi és biztonsági szabályrendszer működése nem tűri az intermezzot, annak folyamatosnak kell lennie, nem engedhető meg még átmeneti működési zavar sem. Egy ilyen „beesésnek” az ország működésére és a lakosság biztonságára közvetlen negatív visszahatása lenne, amely szélsőséges esetben szuverenitásunk közvetlen sérelméhez is vezethet.

A szabályozás fejlesztése – az építkezés – rendkívül alapos és összetett, legtöbbször a nyilvánosság számára nem megismerhető szakmai előkészítő munka, amely mind időben, mind szakmai tartalmában szükségszerűen fragmentált. A teljes kép ma még nem rajzolódik ki, azonban céljai a már megszületett szabályozásból – különösen a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) rendelkezéseiből – már ma is jól azonosíthatóak.

Ahogy azt a Vbö. indokolása is kiemeli: „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 hármass feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági

¹⁰¹ Lásd erről bővebben: Anna Khakee: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Policy Paper No. 30., Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.; vagy Michael Head: *Emergency Powers in Theory and Practice – The Long Shadow of Carl Schmitt*. Routledge, 2016. munkáit, amelyekben túl hazai kutatóintézetek is nagy mélységben feldolgozták a téma egyes elemeit, pl: Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122-138.

¹⁰² Különösen emlékeztető a vörösiszap-katasztrófa 2010, az ukrán válság, az európai terrorhullám, a migrációs válság vagy legutóbb a COVID-pandémia kezelése.

¹⁰³ Bővebben lásd: Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenálló képesség „tesztje”. *Homvédségi Szemle*, 149. (2021), 2. 3-13.

¹⁰⁴ Mindezek európai uniós megközelítéséről lásd: Mikael Wigell – Harri Mikkola – Tapio Juntunen: *Best Practices in the Whole-of-society Approach in Countering Hybrid Threats*. European Parliament, 2021.

feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását.”¹⁰⁵

4.2. A védelmi-biztonsági szabályozás sarkalatos törvényi szintje

A védelmi és biztonsági szabályrendszer megújításának alaptörvényi szintjét korábbi tanulmányunkban¹⁰⁶ már tárgyaltuk. E helyen a szabályozás következő szintjéről, a sarkalatos törvények megalkotásáról, módosításáról értekezünk.

4.2.1. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény

A szabályozási reform jelentős lépése volt a Vbö. elfogadása, amely korábban példa nélküli szintre emelte a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását. A példa nélküliség nem a sarkalatoságban rejlik, hiszen az erre vonatkozó szabályok jelenleg is sarkalatos törvényekben – jellemzően a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – kaptak helyet, hanem abban, hogy a Vbö. komplexitása és kihívások kezelése kapcsán az összkormányzati szemlélet most jelenik meg először egységes és valamennyi ágazat számára meghatározó keretszabályként, amely zsinórmértékül szolgál a továbbiakban is.¹⁰⁷ A Vbö. mindemellett a 21. századi kihívások sajátosságainak megfelelő rugalmas szabályokat tartalmaz a jogállami garanciarendszer egyidejű biztosításával.

Jelen cikknek nem célja a rendelkezések tételes ismertetése, kizárólag néhány olyan alapkérdésre kívánok rávilágítani, amiben az újszerű megközelítés tetten érhető.

A Vbö. meghatározza a védelem- és biztonságsszavatolás alapelveit,¹⁰⁸ amelyek nem kizárólag a Vbö. belső előírásaként értelmezendők, keretet adnak valamennyi védelmi és biztonsági tevékenység szabályozásának.

A jogszabály a védelmi és biztonsági kötelezettségek teljes rendszerét is felvázolja,¹⁰⁹ a jelenlegi széttagolt szabályozást egységesíti, majd egyes kötelezettségek további részletezését további jogszabályokba utalja. Ez egyrészt biztosítja az ágazati szakmai érdekek érvényesíthetőségét, jól szolgálja a szakmai célszerűség szempontjait, másrészt azonban a keretjelleget köszönhetően garantálja azt is, hogy a kötelezettségek teljesítése ne okozzon aránytalan terhelést és azok ne konkuráljanak egymással. A polgári védelem egységes szabályozása azt hivatott erősíteni, hogy ez a jogintézmény nem kizárólag a honvédelemhez vagy a rendvédelemhez köthető, a kérdést a védelem legszélesebb értelmezésében kell kezelni. A COVID-pandémia kezelésének tapasztalatai is arra mutatnak, hogy ezen képesség és feladat jelentősége egyre növekszik, amely a NATO új Stratégiai Koncepciója kimunkálása során¹¹⁰ sem hagyható figyelmen kívül.

A jogszabály újítása, hogy a védelmi-biztonsági célú tervezésnek a legmagasabb szinten ad kereteket. Annak érdekében, hogy az ország ténylegesen ellenálljon bármely válsághelyzet kihívásainak, a lehető legszervezettebb felkészülés kell. Ennek megalapozását szolgálja a kialakított tervrendszer, amely áthatja az állami irányítás és a közigazgatás egészét, alkalmas a védelmi-

¹⁰⁵ Lásd: T/16221. számú törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. 66. Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf>

¹⁰⁶ Hoffman – Kádár (2021): i. m.

¹⁰⁷ 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.”

¹⁰⁸ A Vbö. 4. § alapján ezek: A szükségesség és arányosság követelménye, a védelmi és biztonsági szükségszerűség követelménye, a fokozatosság követelménye, az átfogó megközelítés elve, a közösségi mértékű biztonság elsőbbségének követelménye.

¹⁰⁹ Lásd Vbö. 6. § (1) bek.

¹¹⁰ Ennek megalapozását szolgálja a NATO: *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Relection Group Appointed by the NATO Secretary General*. Brussels, 2020 november 25.

biztonsági rendszer elveinek deklarálásán túl, a kapcsolódó feladatok és költségek tervezésére és az együttműködés biztosítására. A tervrendszer megfelelő elemeinek kapcsolódnia kell a költségvetés tervezéséhez is, ezzel szavatolva a tervokmányok végrehajthatóságát.

A nemzetgazdaság mozgósítására és a tartalékolásra vonatkozó alapvető rendelkezések törvényi szintű megjelenése szintén kiemelt jelentőségű. Az erre vonatkozó rendelkezések jelentős része egy mára már meghaladott szakmai tartalmú kormányrendeletben¹¹¹ szerepel. A Vbő. megalkotása lehetőséget ad az új elvek mentén egy korszerű végrehajtási szintű szabályrendszer megalkotására, amelynek középpontjában valamennyi védelmi és biztonsági megfontolásra és ágazati sajátosságra is figyelemmel az ország működőképességének fenntarthatósága áll.

A védelmi és biztonsági igazgatás összkormányzati szempontok szerinti fejlesztéséhez tartozik a központi szerv létrehozása¹¹², amely erős igazgatási koordinációs jogkörökkel, és bizonyos esetekben ellenőrzési jogkörrel rendelkezik. Az állandó központi szerv megteremtése meghatározó lépés a korábban jellemző ad hoc munkacsoportoktól a jogilag magas szinten szabályozott, ezáltal valós felkészülési lehetőséget biztosító szervezeti megoldás irányába. Ez a szervezet lesz hivatott a jövőben a felkészülés és a végrehajtás időszakában az együttműködő szervezetek közötti közvetítésre, a védelmi és biztonsági feladatok tervezésére és a végrehajtás összehangolására, a tevékenységek folyamatos monitoringjára és értékelésére, valamint egy összehangolt védelmi és biztonsági célú riasztási rendszer működtetésére, illetve a kormányzati szinten kezelendő válsághelyzet és különleges jogrend időszakában a döntéshozatal közvetlen támogatását végzi majd, bázist teremt az operatív irányításhoz.

A Vbő. által életre hívott új jogintézmény, az összehangolt védelmi tevékenység, azt a célt szolgálja, hogy a súlyos, elhúzódó, kormányzati beavatkozást igénylő válsághelyzetekben az ország védelmét és biztonságát szolgáló erők közös, összehangolt igénybevétele – erre vonatkozó külön törvénymódosítások nélkül is – biztosított legyen. A Vbő. ennek kereteit teremti meg, a Kormány az adott helyzetben rendelettel dönthet arról, hogy összehangolt védelmi tevékenységet rendel el, amivel egyidejűleg meghatározza az irányítása alá tartozó szervek együttműködésének részletes szabályait. Az összehangolt védelmi tevékenység nem különleges jogrend, azonban a válság kezelése érdekében lehetőséget biztosít a Kormány irányítása alá tartozó erőforrások normál időszaktól eltérő igénybevételére és egyes korlátozó intézkedések bevezetésére.

A Vbő. lényeges eleme a különleges jogrendi rész, amely új megközelítésben szabályozza az elrendelhető rendkívüli intézkedéseket. A ma hatályos szabályok gyakorlati alkalmazása során számos esetben bebizonyosodott, hogy a tételesen felsorolt intézkedések túlságosan kötöttek, nem felelnek meg valamennyi szóba jöhető kihívásnak, illetve egyes esetekben előre nem is meghatározható pontosan, mire lehet szükség.¹¹³ Erre figyelemmel a jogszabály témacsoportok szerint határozza meg, hogy a Kormány milyen szabályozási tárgykörökben függesztheti fel egyes törvények alkalmazását, térhet el törvényi rendelkezésektől, illetve hozhat egyéb rendkívüli intézkedéseket.

Szintén a fenti okokra visszavezethető az, hogy a jövőben a különleges jogrend kapcsán eltűnik a bevezethető intézkedések tételesen és egyes helyzetekhez kötötten előre meghatározott fokozatossága, azaz az egyes intézkedések valamennyi különleges jogrendben bevezethetőek. Az egyetlen korlát az az alapelv, hogy az intézkedésnek szükségesnek és arányosnak kell lennie és amennyiben kevésbé súlyos jogkorlátozással is elérhető a kívánt cél, azt a megoldást kell alkalmazni.

¹¹¹ a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet

¹¹² Vbő. 52. §

¹¹³ Ez talán a legszembetűnőbb az azzal támasztható alá, ha megvizsgáljuk a COVID-pandémia kapcsán kihirdetett törvényeket, a rendeleti formában meghozott rendkívüli intézkedéseket és az ezzel összefüggésben felmerülő jogi aggályokat, amelyek a védekezés operatívítására is kihatást gyakoroltak.

Fokozatosságot itt tehát az alapelvi deklaráció biztosít, nem pedig az intézkedések erőssorrendbe állítása.

A fentieket felvillantva is látható, hogy a Vbö. nem pusztán a különféle létező szabályok integrációja, hanem egy új védelmi-biztonsági szemléletmód kifejeződése is. A törvénytervezet jelentőségére és ciklusokon átívelő, rendszeralkotó szabályozási tartalmára figyelemmel, a kormányzati szakmai álláspont kialakítását követően, de még az Országgyűlés elé terjesztést megelőzően hétpárti egyeztetésre is sor került.¹¹⁴

A tervezet az elhangzott javaslatoknak megfelelően korrigálva került betérjesztésre az Országgyűléshez, majd elfogadásra 2021. június 15-én.

4.2.2. A honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvények

A szabályozási reform a Vbö. keretjellegeré és az Alaptörvény determinációira figyelemmel magával vonta a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.), valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) szükségszerű felülvizsgálatát is.

A Hvt2011. vonatkozásában új törvény – amelynek tervezete jelen cikk írásakor még nem nyilvános – megalkotására van szükség arra figyelemmel, hogy nem csupán az alaptörvényi rendelkezések terminológiai változását kell kezelni, hanem azt is, hogy az eddig a Kat. és a Hvt2011. között megosztottan szereplő különleges jogrendi intézkedésekre és a védelmi és biztonsági tevékenységek irányítására, a védelmi igazgatás működésére vonatkozó szabályrendszer a jövőben egy jogszabályban, a Vbö.-ben kap helyt, így a hatályos Hvt2011. címének módosítása lenne szükséges. Mindemelllett a Vbö.-be átemelt és az egyes rendelkezések összkormányzati fókuszba helyezésével újragondolt jogintézmények olyan módon üresítenék ki a Hvt2011.-t, hogy annak érdemi újraalkotása nem elkerülhető.

A Hvt2011. kapcsán a szabályozás különös kihívása a korábban megelőző védelmi helyzethez vagy a váratlan támadás különleges jogrendi helyzethez kötött intézkedések részleges leképezése, a fegyveres védelmi tervre vonatkozó szabályok pontosítása és a honvédelmi veszélyhelyzet intézményének megreformálása.

Az új Hvt2011. megalkotása mindemelllett egyidejűleg lehetőséget biztosít a honvédelmi ágazatban az utóbbi időszakban – akár a COVID, akár más kihívások kapcsán – érzékelt szabályozási hiátusok kezelésére, a mára már kevésbé időszerű rendelkezések újragondolására,¹¹⁵ a működés operativitásának fejlesztésére is.

A Kat. vonatkozásában nem feltétlenül szükséges új jogszabály megalkotása, azonban a Vbö.-vel való összhangot valamennyi rendelkezés esetén biztosítani kell. A jogalkotás jelenlegi fázisában az sem kizárt, hogy egyes válságkezelési szabályok a normál jogrendi működés részeként minden további intézkedés nélkül alkalmazhatóak legyenek, erre figyelemmel minimálisan a katasztrófaveszély jogintézményének felülvizsgálata, valamint a védekezéssel összefüggő koordinációs és döntéshozatali szabályok korszerűsítése is célszerű. Ki kell emelni ismételt, hogy a Vbö. nem lép minden területen az általa érintett ágazati szabályok helyébe, pusztán egységes igazgatási rendszerbe szervezi az egyes működési elemeket és intézményesíti a központi

¹¹⁴ Honvedelem.hu: Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. 2021. május 9. *Kormany.hu*. Elérhető: <https://kormany.hu/hirek/hetparti-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban>

¹¹⁵ A Hvt2011. számos rendelkezése abban az időszakban került a törvénybe és „ragadt ott”, amikor a teljes HM a Magyar Honvédség része volt, a Honvéd Vezérkar szervezete a minisztériumban működött. Ebben az időszakban maga a miniszter látott el jó néhány olyan vezetői/irányítói feladatot, amelyek fenntartása az önálló Magyar Honvédség Parancsnokság megalakításával mára idejét múlt, s mely hatáskörök fenntartása nem feltétlenül szükséges a központi közigazgatási szerv szintjén.

koordináció lehetőségét, erősíti az összkormányzati válságkezelés képességét. Ezek tükrében kell elvégezni a pontosításokat.

4.2.3. További sarkalatos törvények

Szintén sarkalatos körbe tartozik az Alkotmánybíróság működésének szabályozása.

Ennek felülvizsgálatára azért van szükség, mert az Alaptörvény kilencedik módosításából következően megjelenő esetleges döntések kapcsán – annak köszönhetően, hogy a Kormány különleges jogrendi jogalkotóként a korábbinál jóval széles felhatalmazást kapott – a jogorvoslatot és a normakontrollt a szabályozási tárgynak megfelelő kiemelt sürgősséggel tudni kell kezelni. Az Alkotmánybíróság jelenlegi eljárásai kapcsán beazonosítható a megfelelő hatáskör, azonban az eljárási határidők vonatkozásában célszerű lehet valamiféle korlátot felállítani az utólagos normakontroll vagy az alkotmányjogi panasz¹¹⁶ vonatkozásában vagy sajátos eljárási szabályt alkotni kifejezetten a különleges jogrendi jogalkotás és annak következményeként hozott döntések kapcsán.

A szabályozás során lényeges szempont, hogy a Kormány döntései kontrolljának eljárása a lehető leggyorsabb legyen, mert a rendkívüli vagy válságkezelési intézkedések időbenisége alapvetően kihat az ország biztonságára.

A fentiekén túl az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatásokra, valamint a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervekre vonatkozó szabályok kapcsán is felmerülhet a felülvizsgálat szükségessége. Ezek a jogszabályok különösen nagy jelentőséggel bírnak egy válsághelyzetben, hiszen a 21. századi fenyegetések kezelésében előkelő helyet foglalnak el az információs műveletek, melyek kapcsán nem megkerülhető, hogy egyes normál jogrendi szabályokban megismerhető és garanciákkal körülbástyázott módon megjelenjen az ezekhez kapcsolódó operatív intézkedések lehetősége.

Ugyancsak a sarkalatos törvényi körbe tartozik a Vbő. összehangolt védelmi tevékenység (ÖVT) jogintézménye¹¹⁷, amely kapcsán a menedékjog szabályozása és az ehhez kapcsolt tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jogintézményének felülvizsgálata megfontolás tárgyát képezheti. Az ÖVT adta keretek¹¹⁸ gyakorlatilag valamennyi tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben lehetséges intézkedés meghozatalára keretet biztosítanak, erre tekintettel azt kell mérlegelni, indokolt-e a szabályozás nevesített fenntartása lényegében azonos tartalommal.

Ugyancsak megvizsgálandóak a sarkalatos törvények sorában a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó szabályok, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok, mely szervezetek a Vbő. által megalapított rendszerben kiemelt jelentőséggel bírnak. Igaz, a Vbő. hatályba léptető rendelkezései elvégzik néhány pontosítást e területeken is a jogrendszer koherenciája érdekében, mindemellett a Kat. és az új Hvt2011. érintkező újabb szabályaira figyelemmel szükségszerű lesz ezek ismételt áttekintése, rendszerszerű elemzése.

4.3. A védelmi-biztonsági szabályozás további kapcsolódó szabályrendszere

4.3.1. Törvényi szint

A sarkalatos szintű jogszabályokon túl a védelmi és biztonsági szabályozási paradigmaváltáshoz számos további jogszabály korrekciója, de legalábbis érdemi áttekintése szükséges. Ezek a pontosítások nem kizárólag az Alaptörvény új fogalmainak átvezetését jelentik, hanem valamennyi

¹¹⁶ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 24. §, 26. §

¹¹⁷ Vbő. 74. §

¹¹⁸ Vbő. 76. §

esetben érdemi vizsgálatot kell elvégezni a vonatkozásban, hogy az új különleges jogrendi esetkörök tartalmi változásai vagy a Honvédelmi Tanács kivezetése a jogrendszerből vajon mennyiben érintik a szabályozás érdemi tartalmát, mennyiben kell kiegészítő szabályok megalkotása vagy esetleg dereguláció. Ezen alcím alatt a teljesség igénye nélkül néhány olyan jogszabályra kívánok rávilágítani, amelyek megítélésem szerint kiemelt jelentőséggel bírnak, ezek konzekvens és összehangolt korrekciója a védelmi rendszer egészének működőképességét erősíti.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény háborúra, veszélyhelyzetre, szükségállapotra vagy rendkívüli állapotra vonatkozó értelmező rendelkezései¹¹⁹ és az ezekhez fűződő tényállások szankciórendszere egészen biztosan érintettek lesznek a felülvizsgálatban, ahogy a honvédelmi kötelezettségekkel összefüggő tényállások is. Ezek elvégzése nem csupán a terminológia pontosítások miatt szükséges, érdemes azt is megvizsgálni, indokolt-e újabb tényállások megalkotása annak érdekében, hogy a biztonságunk mint védendő érték megfelelően érvényesíthető legyen.

Célszerűnek mutatkozik továbbá egyes eljárási szabályok újragondolása is, hiszen az összehangolt védelmi tevékenység jogintézménye kapcsán praktikusnak tűnhet például néhány különös szabály megalkotása, az eljárások felgyorsítása érdekében, válsághelyzet/különleges jogrend esetére. Igaz, hogy a különleges jogrend lehetőséget ad rendkívüli jogalkotással is ilyenek megalkotására, azonban, ha ezek a szabályok bizonyos feltételekkel már békében is megismerhetők, a végrehajtás valamennyi feltételét meg lehet teremteni már a válságmentes időszakban is, amely az alkalmazhatóságot fokozza és tehermentesíti az államszervezetet a krízis időszakban. A szabályozás előkészítése során érdemes lehet támaszkodni a COVID-pandémiával összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzet alatt megalkotott rendeletek egyes szabályaira,¹²⁰ amelyek a különleges jogrendre figyelemmel jónéhány rendkívüli intézkedést érvényesítettek a gyakorlatban és amely szabályok általánossá tétele bizonyos feltételek mellett szintén segítheti a válságok gördülékeny kezelését.

A Vbö. kapcsán indokolt továbbá áttekinteni a védelmi és biztonsági esemény fogalmához kapcsolódó további jogszabályokat, különösen azokat, amelyek valamiféle válsághelyzeti szabályozást vagy veszélyhelyzeti rendelkezést tartalmaznak. Ezek sorában különös figyelmet érdemelnek a nukleáris veszélyhelyzetre, a földgáz ellátási válsághelyzetre, a villamosenergia-ellátási válsághelyzetre, a kőolaj- és kőolajtermék-ellátási válsághelyzetre és a földgázellátási válsághelyzetre vonatkozó szabályok,¹²¹ melyek összefüggéseit a Vbö.-vel tisztázni szükséges.

Úgy vélem, hogy kifejezetten alapos vizsgálat tárgyát kell képezze az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályozás, hiszen az elmúlt időszak okozta valós kihívás, a pandémia „élesben” tette próbára a szabályozást és viszonylag gyorsan be is igazolódott, hogy a minisztériumi irodákban korábban megalkotott szabályok egy ilyen kézzelfogható és valóságos katasztrófánál nem megfelelőek, azokat módosítani volt szükséges. Mindemellett az is megállapítható, hogy a módosítás ez alkalommal is magának a helyzetnek szólt,¹²² arra reagálva igyekezett gyors megoldást találni, a rendszerszerű jogintézmény-korszerűsítés nem is volt cél. Mindez azt vetíti előre, hogy egyes esetekre vélhetően az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

¹¹⁹ Btk. 433. §; 459. § 10. pont

¹²⁰ Lásd például: a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról szóló 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet vagy a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárási jogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet rendelkezéseit.

¹²¹ 2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről, 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról, 2007. évi LXXXVI. törvény a villamosenergiáról, 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról

¹²² Ezt támasztja alá az a sajátos szabályozási megoldás, amely az Eütv. szövegében több helyen kifejezetten nevesíti a SARS-COV-2 vírust. Ez nyilvánvalóan elégtelen megközelítés, hiszen egyes védekezési szabályok generális alkalmazását nem teszi lehetővé, kizárólag ezen vírus kapcsán szab feladatot. Lásd például 1997. évi CLIV. törvény 244/I. §; 244/J. §; 244/K. §.

vonatkozó szabályai továbbra sem lesznek megfelelően alkalmazhatóak, indokolt lenne az átfogó felülvizsgálat, amelyre a Vbö. hatálybalépése önmagában is kiváló szakmai indokot kínál.

A fentiekén túl a Vbö. számos több rendelkezése kifejezetten kapcsolódik a közlekedéshez: a védelmi és biztonsági feladatok ellátásban részt vesznek a közlekedési szervek, a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú állami tartalékát a közlekedési eszközök is alkotják, a nemzeti ellenálló képesség keretében rugalmas és a kihívásokhoz alkalmazkodó közlekedési rendszert kell működtetni, az összehangolt védelmi tevékenység elrendelése esetén vagy a különleges jogrend idején közlekedési tárgyú intézkedéseket is be lehet vezetni. Mindezekre figyelemmel indokolt áttekinteni a közlekedési tárgyú törvényeket¹²³ annak érdekében, hogy a Vbö. szabályrendszerével való kapcsolódásuk maradéktalanul megvalósuljon, a válságkezelési szabályok és különösen a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervével történő együttműködés biztosított legyen.

A Vbö. és általában a válságkezelés, illetve a különleges jogrendi működés kapcsán indokoltnak látom a postatörvény¹²⁴ felülvizsgálatát is, továbbá annak meghatározását, hogy a védelmi és biztonsági feladatokban mely postai szolgáltatók vesznek részt és mi a feladatuk. A 21. századi technológiai fejlődés ugyan számos hagyományos postai szolgáltatást képes kiváltani, de éppen ez adja a rendszer sérülékenységet is, hiszen például egy átfogó kibertámadás eredményeként számos olyan szolgáltatás lehetetlenülhet el, amelyet rövid távon a klasszikus postai szolgáltatásokkal kell kiváltani. Erősen valószínű, hogy hadiállapotban a behívóparancsokat nem az ügyfélkapun keresztül fogja kiküldeni a katonai igazgatási szerv, az ilyen jellegű tevékenységre nem csak a jogi szabályozás megfelelő kialakításával, hanem a megfelelő végrehajtó állomány biztosításával is fel kell készülni.

4.3.2. Rendeleti szint és a közjogi szervezetszabályozó eszközök, belső szabályozók

A védelmi biztonsági szabályozás reformját nyilvánvalóan a szabályozórendszer teljes mélységében el kell végezni. Ennek hiányában a törvényi szintű szabályokra inkább csak deklarációként tekinthetünk, azok végrehajtása a részletek kimunkálása hiányában elmaradna.

A hatályos jogi környezetben számos olyan idejét múlt rendelkezés van, amely sem szakmai tartalmában sem kapcsolódásaiban nem alkalmazható hatékonyan az új megközelítésben és 2023. július 1-jét követően már tételesen is szembefutna az akkor hatályba lépő, a jogforrási hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő új szabályokkal. Ezek közül talán az egyik legmeghatározóbb a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet, amelynek kidolgozására közel két évtizede került sor, egy olyan alkotmányos-, biztonsági- és gazdasági környezetben, amikor a Honvédségre vonatkozó szabályok egészen más fókuszot mutattak, a hadkötelezettség alapján békében teljesített katonai szolgálat része volt a mindennapjainknak, ennek megfelelően a haderő és a nemzetgazdaság, illetve a polgári lakosság kapcsolata is egészen más szintű volt, mint napjainkban. A Vbö. hatályba lépése önmagában is arra készíti a kidolgozásért felelős szakmai szervezetet – ez esetben a belgazdaságért felelős miniszter apparátusát –, hogy újraértékeljék az ezzel összefüggő célkitűzéseket, megvizsgálják a szükségleteket és megtalálják azt az utat, ahogy a nemzetgazdaság működése folyamatosan képes biztosítani a válsághelyzetekben is a megfelelő háttérrel a haderő és a lakosságellátás számára.

A rendeleti szintű szabályok sorában szintén kiemelt jelentősége lesz a védelmi-biztonsági szegmensben a Hvt2011. végrehajtási rendeletének, hiszen maga az alapjogszabály, a Hvt2011. is újrakodifikálásra kerül, illetve a Kat.-hoz kapcsolódó új szabályoknak is, továbbá valamennyi olyan, akár ágazati rendeletnek, amelyek az összkormányzati válságkezelés eszköztárában vagy a nemzeti

¹²³ Ezek: a közúti közlekedésről szóló törvény 1988. évi I. törvény; a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény; a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény; a víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény

¹²⁴ a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény

ellenálló képesség biztosításában értelmezhetőek. Ezek számossága és mélysége akkor válik behatárolhatóvá, amint megismerjük a fentebbi pontban jelzett törvényi szintű szabályok tartalmát.

Kifejezetten komoly szakmai kodifikációs feladat lesz a Vbö. végrehajtási rendeleteinek kimunkálása, amelyeket egy érvényes, de még nem hatályos szabályozási keretre figyelemmel kell kidolgozni. A ma ismert szöveg szerint¹²⁵ ez a rendeletcsomag minimálisan 18 szakmai területet ölel fel a védelmi és biztonsági kötelezettségekkel összefüggő részletes szabályoktól kezdődően, a védelmi és biztonsági tartalékolással összefüggő részletes szabályokon vagy a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervére, a védelmi és biztonsági igazgatási feladatokat ellátó szervek és személyek feladataira és működési rendjére, valamint a védelmi és biztonsági igazgatás szakmai irányítására vonatkozó szabályokon át, a tervezés és ellenőrzés részletes szabályaiig.

A végrehajtási rendeletek szövegének összehangolását követően kerülhet sor a további belső szabályozók és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítésére. Ez a feladat sem kevésbé összetett, mint a fentiek, azonban láthatóságuk korlátozott, egyes esetekben kifejezetten minősített tartalmú dokumentumokra van szükség. E körbe tartoznak azok a kormányhatározatok, miniszteri utasítások, védekezési-, készletképzési-, felkészítési-, ellátási- stb. tervokmányok, amelyek összessége biztosítja a védelmi-biztonsági rendszer teljes működését, az ezekben foglaltak tehetik teljessé a védelem totális megközelítésének érvényesítését. Ezek az okmányok nem csak a szervezetek belső működését vagy a felkészülést hivatottak ütemezni, koordinálni, hanem egyben olyan közelebbi célmeghatározást és módszereket tartalmazhatnak a védelmi-biztonsági szervezetek számára, amelyek végrehajtásának eredményeképpen a társadalom valamennyi szegmense végül részesévé válik a tágabb értelemben vett biztonságunk szavatolásának.

Szintén ebbe a körbe sorolandók a védelmi és biztonsági tervezés alapidokumentumai: az Országgyűlés által kibocsátott biztonság és védelempolitikai alapelvek,¹²⁶ a Kormány által jóváhagyott nemzeti biztonsági stratégia¹²⁷ továbbá az integrált védelmi és biztonsági iránymutatás, valamint az ágazati törvényekben és a Kormány rendeletében előírt további ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, intézkedési tervek.

Egy gondolat erejéig érdemes azt is kiemelnünk, hogy a válságkezelésre és a különleges jogrendi működésre a lehető legteljesebb mélységben és alaposággal a válságmentes időszakban kell felkészülni. Ez azt jelenti, hogy a különleges jogrend időszakában alkalmazandó rendkívüli intézkedések a tervezeteit szintén ki kell dolgozni és azok összehangoltságát biztosítani szükséges. Az elmúlt időszakban a biztonsági környezetben bekövetkezett gyors változások és a pandémia napi válságkezelési feladatai miatt valószínűsíthetően nem minden esetben került sor ezek pontosítására, napra készre tételére, mindezeket el kell végezni.

Egyértelműen részletszabály, azonban meghatározó jelentőséggel bír a kormányügyeleti rendszer és a védelmi-biztonsági riasztás rendszerének összehangolása is. Ezen rendelkezések megfeleltetése teszi lehetővé a teljes védelmi-biztonsági szervezetrendszer megmozdítását, a döntési mechanizmus beindítását. Ha a válságszituációra vonatkozó alapinformációk nem jutnak el a döntéshozóig, a védelmi-biztonsági rendszerbe épített automatizmusok csak bizonyos szintig képesek fenntartani a működést, a helyzet élesedésével előbb-utóbb nem lesz megkerülhető magas szintű közjogi döntés meghozatala.¹²⁸

¹²⁵ Vbö. 83. §

¹²⁶ Jelenleg a 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
¹²⁷ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

¹²⁸ Ilyen lehet akár a különleges jogrend kihirdetése vagy ennek kezdeményezése a Kormány által, de ebbe a körbe sorolható a Magyar Honvédség készenlétének fokozására vonatkozó döntés meghozatala is.

4.4. Zárógondolatok

Jelen cikk keretei nem teszik lehetővé a védelmi és biztonsági szabályrendszer egészének elemzését és a jövő valamennyi kihívására az adekvát igazgatási válasz megfogalmazását. Írásomban arra szerettem volna felhívni a figyelmet, hogy a jogalkotó 2021-ben olyan rendszer alapjait rakta le az Alaptörvény kilencedik módosításával és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény megalkotásával, amely végre érdemben ad lehetőséget a védelmi-biztonsági rendszerünk tényleges korszerűsítésére, paradigmaváltásra. Mindannyiunk – szakemberek és vezetők – felelőssége, hogy ezzel a lehetőséggel képesek legyünk élni, ne adjunk sablon válaszokat a felmerült kérdésekre, legyen bátorságunk megfogalmazni a kidolgozandó szabályozók és eljárások kapcsán is mindazokat a javaslatokat, amelyek a korábban elképzelhetetlen kihívásokra is megfelelő válaszokat jelenthetnek. Nagyon valószínű, hogy a 20 évvel ezelőtti személyes tapasztalatokra történő visszautalás, az „így szoktuk”, az „eddig is jó volt ez így” megközelítés nem lesz elég. Mindannyiunknak tudomásul kell vennie, felgyorsult, megváltozott a világ. Egy megváltozott környezetben a válaszaink sem lehetnek azonosak a korábbiakkal. Ha azonosak: nagy valószínűség szerint helytelenek. Előre kell gondolkodnunk, a szabályozás eszközével élve meg kell előzünk a válsághelyzetek bekövetkezését, vagy ha már bekövetkeznek, el kell kerülnünk azok kezelhetetlenségét a teljes államszervezetben.

Felhasznált irodalom

Ansah, Tawia: Lawfare: A Rhetorical Analysis. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 43 (2010), 1. 87–119.

Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, (2020), 21.

Dunlap Jr., Charles J.: Lawfare 101: A Primer. *97 Military Review*, (2017). 8-17.

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.

Gueldry, Michel – Gokcek, Gigi – Hebron, Lui (szerk): *Understanding New Security Threats. 1st Edition*. Routledge, 2019.

Head, Michael: *Emergency Powers in Theory and Practice – The Long Shadow of Carl Schmitt*. Routledge, 2016.

Hoffman István – Kádár Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 2. Elérhető: [https://hhk.uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_2_Hoffman%20Istv%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrend%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20k%C3%B6z%C3%A9s%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I.pdf](https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/VBSZK%20M%20C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202021_2_Hoffman%20Istv%C3%A1n-K%C3%A1d%C3%A1r%20P%C3%A1l_A%20k%C3%BCl%C3%B6nleges%20jogrend%20%C3%A9s%20a%20v%C3%A1ls%C3%A1gkezel%C3%A9s%20k%C3%B6z%C3%A9s%20jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sai%20I.pdf)

Hojnyák Dávid – Ungvári Álmos: Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122-138.

- Honvedelem.hu: Hétpárti egyeztetés a Honvédelmi Minisztériumban. 2021. május 9. *Kormany.hu*.
Elérhető: <https://kormany.hu/hirek/hetpart-egyeztetes-a-honvedelmi-miniszteriumban>
- Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenállóképesség „tesztje”. *Honvédségi Szemle*, 149. (2021), 2. 3-13.
- Khakee, Anna: *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*. Policy Paper No. 30., Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.
- Kittrie, Rode F.: *Lanfare. Law as a Weapon of War*. New York, Oxford University Press, 2016.
- NATO: *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Relection Group Appointed by the NATO Secretary General*. Brussels, 2020 november 25. Elérhető: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf
- Sari, Aurel: *Blurred Lines: Hybrid Threats and the Politics of International Law*. Helsinki, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018.
- Sari, Aurel: *Hybrid Warfare, Law and the Fulda Gap*. Exeter, University of Exeter Law School, 2017.
- Wigell, Mikael – Mikkola, Harri – Juntunen, Tapio: *Best Practices in the Whole-of-society Approach in Countering Hybrid Threats*. European Parliament, 2021.

Felhasznált jogforrások

- 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról
- 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról
- 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről
- 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról
1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
1995. évi XCVII. törvény a légi közlekedésről
1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
2000. évi XLII. törvény a vízi közlekedésről
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamosenergiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

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 C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról

2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

2015. évi CXLII. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról

2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

Magyarország Alaptörvénye

T/16221. számú törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.
Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf>

5. A TÖBB SÍKÚ MEGKÖZELÍTÉS JELENTŐSÉGE A VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG SZABÁLYOZÁSÁNAK ÉS SZERVEZÉSÉNEK KOMPLEX KUTATÁSAIBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÁZSIA-GONDOLATRA¹²⁹

FARKAS ÁDÁM¹³⁰

5.1. Bevezetés

A 21. század első két évtizede számos korszakos újítást és változást tárt elénk, de sok szempontból korábban már megtapasztalt jelenségek kiújulását is magával hozta. Új jelenségként az információs technológia robbanásszerű fejlődésének és terjedésének szinte minden területre kiterjedő hatásait, a társadalmi és individuális működés átalakulását,¹³¹ illetve a fizikai értelemben valós és egyben valós idejű globális kapitalizmus kibontakozását is példaként állíthatjuk. A visszatérő jelenségek között a multipoláris hatalmi rend és versengés élenkülését, a biztonságot rendszerszinten is érintő katonai, rendészeti és hírszerzési fenyegetések élenkülését, illetve szélsőséges eszmék terjedését és ezek fegyveres erőszakkal való rendkívül veszélyes kombinációinak lehetőségét hozhatjuk példaként.

Mindezek a kihívások és fenyegetések egy olyan stratégiai környezetben bontakoznak ki és sok esetben kapcsolódnak össze, amelyben Európa és még tágabban a transzatlanti térség elmúlt évszázadokban megszokott dominanciája megkérdőjeleződni látszik. Az Amerikai Egyesült Államok és Európa tengelyével leírható hatalmi fókusz, pedig nemcsak a multipoláris hatalmi rendben és a globális kapitalizmus versenyében feltörekvő új kihívók kérdőjelezik meg, hanem egyre inkább a transzatlanti térségen belüli gondolkodók is. A kérdések, aggodalmak, óvva intő javaslatok pedig számos tudományterületen párhuzamosan jelennek meg: a biztonság- és védelempolitikától, illetve a geopolitikától a gazdaságtudományokon át a politológia, a szociológia és a nemzetközi tanulmányok területéig. Ezeket pedig kiegészítik azok a szaktudományok, amelyek nem kifejezetten a multipoláris világrend kialakulására fókuszálnak, de cserében olyan jelenségeket vizsgálnak, amelyek a hatalmi környezet és azon belül is a védelem és biztonság szempontjából kimagasló jelentőségűek. Ide sorolhatók a digitalizáció és a jóléti társadalmak pszichológiai hatásait vizsgáló kutatások, a *post-truth* jelenség elemzése, de az új társadalmi környezetre és folyamatokra reflektáló szociológiai kutatások sora is.

Látható tehát, hogy a világ átalakulása sokrétű, kölcsönhatásos és ez által számos tudományterület által elemzett és leírható folyamatok halmazaként közelíthető meg. A különféle változási folyamatok részben-egészben történő megértéséhez, átlátásához tehát egyértelműen szükséges, hogy a különféle tudományterületek megállapításaira az elemzők és a döntéshozók nyitottságot mutassanak, függetlenül attól, hogy preferálják-e az adott tudományterületeket vagy

¹²⁹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-4-II-NKE-11 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült. Eredeti megjelenés helye: Farkas Ádám: A több síkú megközelítés jelentősége a védelem és biztonság szabályozásának és szervezésének komplex kutatásaiban, különös tekintettel az Eurázsia-gondolatra. *Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 9.

¹³⁰ Dr. Farkas Ádám PhD, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Honvédelmi Jogi és Igazgatási Tanszékének tudományos munkatársa.

¹³¹ Lásd: 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. 147-170.; Kelemen Roland – Németh Richárd: Vulnerabilities of the Cyberspace Due to Its Social Nature, In: Rastislav Funta (szerk.): *Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy*, Brno, MSD, 2019. 51-66.

sem. Ennél azonban sokkal többre van szükség, a különféle tudományos szemléletmódok és megközelítések, ha úgy tetszik a valóság különféle síkmetszeteinek, illetve az ezekből érkező megállapításoknak a lehetőség szerinti szintetizálására, vagyis a multidiszciplináris megközelítés megerősítésére.

Ennek az igénynek a védelem és biztonság tekintetében kimagasló fontossága van. Ennek okai a biztonság fogalmának kiszélesedésétől és mélyülésétől kezdve a biztonságot érintő kihívási és fenyegetési mátrix sokrétűségén át egészen a biztonságot megelő és igénylő társadalom szemléletmódjának, működésének és igényeinek átalakulásáig, illetve a hibrid fenyegetések megerősödéséig számos ponton megragadhatók. Mindezek mellett azonban két további és különleges súlyú jelenség azonosítható, amelyek a védelem és biztonság terén tovább fokozzák ennek a látásmódnak a szükségességét.

Az egyik ilyen az a tény, hogy a nagyhatalmakat leszámítva a transzatlanti térségben az elmúlt évtizedekben a védelem és biztonság kérdésköre, illetve az állam – mint fő védelmi és biztonsági aktor – ez irányú funkciói periférikus kérdéssé váltak mind a társadalmi és tudományos, mind a politikai és döntéshozatali diskurzusban. Ez pedig egyik oldalról az e funkciókra jellemző sajátos gondolkodásmód és szakértői kapacitások eróziójához, másik oldalról a védelmi és biztonsági képességek csökkenéséhez, harmadrészt pedig a többségi civil társadalom és tudományos közeg védelmi és biztonsági szférára irányuló megértési képességének mérséklődéséhez vezetett. Ahogy Henry Kissinger e körben Európa kapcsán fogalmazott: „Noha Európa alakította ki a hatalmi egyensúlyon alapuló rendet, most, furcsa módon, tudatosan és nagymértékben korlátozza új intézményeiben a hatalmi komponens szerepét. S minthogy leépítette katonai potenciálját is, nem sok mozgásteret maradt, ha valahol semmibe veszik az egyetemes normákat.”¹³²

A világ és a biztonsági környezet változásai azonban nem álltak meg, sőt a komplexitás, az újszerűség és gyorsaság tekintetében komoly és a biztonságunk szempontjából negatív változásokon mentek át. Ez pedig nem ritkán párosul a korábban egyetemesnek tekintett normák semmibe vételével vagy kijátszásával, méghozzá oly módon, hogy az e folyamatokból eredő kockázatok, fenyegetések és károk egyre látványosabban visszahatnak Európa magterületére is. Mindehhez pedig hozzáveendő az is, hogy Európa és Ázsia szétválasztása sokak szerint a két rész kölcsönös egymásra hatási képessége, szükségképpen mélyülő gazdasági és társadalmi szinergiái és ezek mellett mégis fokozódó versengése, valamint konfrontációi miatt idejétmúlttá vált.¹³³ Ez utóbbi megállapítást pedig csak fokozza Halford Mackinder klasszikusnak számító gondolata, amelynek azonosítható egy olyan értelmezése, miszerint a nem Euráziában, hanem Európában és Ázsiában való gondolkodás már lassan száz éve sem volt időszerű megközelítés. Szerinte ugyanis: „Aki uralja Kelet-Európát, parancsol a Szívtájéknak. Aki uralja a Szívtájékot az parancsol a Világszigetnek. Aki uralja a Világszigetet az parancsol a Világnak.”¹³⁴ Ebben a képletben ugyanis a Szívtájék Európa és Ázsia történelmileg is meghatározó találkozási területeit is magában foglalja, míg a Világsziget maga Eurázsia.

¹³² Henry Kissinger: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015. 15.

¹³³ A téma kapcsán példaként lásd: Bruno Maçães: *Eurázsia hajnala. Az új világrend nyomában*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.; Robert D. Kaplan: *Marco Polo világa visszatér*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.; Robert D. Kaplan: *A földrajz bosszúja*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.; Matthew Sussex – Roger E. Kanet: *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy. Confrontation and Consolidation*. New York, Palgrave Macmillan, 2015.; Mark Bassin – Mikhail Suslov: *Eurasia 2.0. Russian Geopolitics in the Age of New Media*. Lanham – Boulder – New York – London, Lexington Books, 2016.; Maria Raquel Friere – Roger E. Kanet: *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the 'Great Game'*. New York, Palgrave Macmillan, 2010.; Daniel S. Markey: *China's Western Horizon. Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*. New York, Oxford University Press, 2020.; Geoffrey F. Gresh: *Eurasia's Maritime Rise and Global Security from the Indian Ocean to Pacific Asia and the Arctic*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.; Farkas Ádám: Az Eurázsia gondolat, mint a nyugati szemléletmód önreflexiójának alapja? Gondolatok Robert D. Kaplan „Marco Polo világa visszatér” című munkája kapcsán. *Szakmai Szemle*, 18. (2020), 2. 178-192.

¹³⁴ Vö.: Halford J. Mackinder: *Democratic Ideals and Reality*. London, Constable Publishers, 1942, (Reprint: Washington, National Defense University Press, 1996. 106.

A multidiszciplináris megközelítés nélkülözhetetlenségét alátámasztó másik különös súlyú körülmény az a felismerés, hogy a védelem és biztonság terén

- a) a komplex biztonság miatt az élesen elhatárolt ágazati/szakmai gondolkodásmód és válaszkialakítás kizárólagossága a stratégia és vele a kormányzás(tan) szintjén már nem tartható fenn,
- b) a technológiai fejlődés és az azzal összekapcsolódó gazdasági és társadalmi változások olyan sokrétű fellépést tesznek szükségessé, hogy a kívánt megoldások egy-egy tudomány- és szakterület megoldásaival nem kezelhetők, valamint, hogy
- c) a napi problémák orvoslására korlátozódó fejlesztési-szabályozási-szervezési lépések önmagukban elégtelenek a korszakos változások kezelésére.

Az a) pont szerinti megállapítást a gyakorlatban az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági törvénye, a transzatlanti térség államainak sokaságában kirajzolódó nemzetbiztonsági koordinatív testületek létesítése, vagy épp az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének és az Európai Uniónak a *resilience* fejlesztése terén mutatott törekvései egyértelművé teszik. A b) pont szerinti gondolatot egyes nemzetközi kutatóintézetek témakör meghatározása, illetve módosítása¹³⁵ épp úgy alátámasztja, mint hazai viszonylatban Szigeti Péternek az a mértékadó és következőkben részletesebben is áttekintésre kerülő megállapítása¹³⁶, amelyet a kétezres évek elején a rendészet viszonylatában a rendszerszerű szemlélet és fejlesztés háttérbeszorítása kapcsán fogalmazott meg, de meglátásunk szerint ez a többi védelmi ágazatra és biztonság kérdésének összkormányzati szintjére is kiterjeszthető¹³⁷.

Mindezek alapján tehát látható, hogy a védelem és biztonság szavatolása, valamint a multidiszciplinaritás kapcsolatával foglalkozni kell a szabályozás és a szervezés tekintetében is. A releváns gondolkodási, elemzési majd fejlesztési irányok azonosításához azonban elégtelen lenne, ha a komplexitáshoz való alkalmazkodást a különféle integrációk, szövetségek témával kapcsolatos – koncepcionális, de nemzetállami szintre nehezen *transzformálható* – iránymutatásainak, kommunikéinek parafrázálásával tennénk meg például a *resilience* kapcsán. Hasonlóan elégtelen önmagában az egyes külföldi minták elemzése és adaptációra javaslása, hiszen minden nemzetállam történetileg, kulturálisan, institucionálisan egyedi, így az újításoknak alkalmazkodni kell a sajátosságokhoz.¹³⁸ Ahhoz tehát, hogy a szükséges multidiszciplináris megközelítés irányait azonosítani tudjuk, elsőként érdemes számot vetni azzal, hogy a nemzetközi térben milyen módon jelent meg párhuzamos tudományterületek esetén a védelem, biztonság, geopolitika kérdésköre, majd pedig azzal is, hogy a szabályozás tekintetében milyen további jelentéssréteg adható a multidiszciplinaritásnak. Jelen tanulmány ezen kérdések áttekintésére törekszik, bízva abban, hogy mind az elemzés, mind a javaslatok terén további hasznosításra alkalmas megállapításokkal segítheti az e körben kibontakozó diskurzust.

¹³⁵ Ezt jól példázza, hogy a 2000-ben alapított Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2019-ben felvette a Geneva Centre for Security Sector Governance elnevezést és kiszélesítette, módosította portfólióját. Hasonló szemléleti irányt tükröz azonban washingtoni székhelyű Center for Strategic and International Studies, az EU 2010/430/CFSP tanácsi döntése alapján Észtsországban felállított International Centre for Defence and Security vagy épp a Stanford Egyetemen működő International Centre for Defence and Security.

¹³⁶ Vö: Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. In: Szigeti Péter (szerk.): *A valóság vonzásában*. Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001. 283–308.

¹³⁷ Vö.: Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

¹³⁸ Lásd példaként: Kelemen Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kbarübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 43-79.

5.2. Kitekintés a biztonsági környezet-változás különféle dimenzióira és ezek védelmi-biztonsági szabályozásra és -kormányzásra gyakorolt hatásaira

A biztonsági környezet változása tekintetében ma már magától értetődő, hogy a biztonság több szektorával, dimenziójával kell számolnunk. Ezek egymással szoros összefüggésben, kölcsönhatásban állnak, de természetesen vannak sajátosságaik, ha úgy tetszik önmozgásaik is. Ez a kettősség, vagyis az elkülönült sajátosság és a kölcsönhatásosság felerősíti az igényt az adott dimenziókra fókuszáló szaktudományok és professziók önálló és egymás eredményeit szintetizáló vizsgálódásaira.

Amikor a biztonsági környezet változásaira fókuszáljuk figyelmünket, alapvető fontosságú a geopolitika – biztonságpolitika – nemzetközi tanulmányok hármában szemlélni, hiszen ezek a szakterületek, tudományterületek a biztonsági környezet globálisan és térségileg zajló folyamataira fókuszálnak, ha úgy tetszik klasszikusan a hatalmi versengés-együttműködés történelmi arénáját elemzik. E fókuszlencsén keresztül szemlélve is egyértelmű, hogy a 21. század első két évtizede dinamikus időszakot hozott magával, melyre az érintett területek is reflektáltak. E körben a vizsgálódások egyrészt a változó hatalmi konstellációkra, az új fajta vagy történelmileg nem, de hatásukban és működésükben újszerű jelenségekre, másrészt a hatalmi szereplők és erőterek változásaira, törekvéseire helyezték a hangsúlyt. Ezen a területen számos mű kiemelhető, melyek egy hatalmi átrendeződést prognosztizálnak, ami erőteljesebben konfliktusos arculatot mutat, de a versengő felek egymás érdekeit csorbító törekvései nyíltan és rejtve egyaránt nagy hatással valósulhatnak meg. Ebben a közegben a puha és kemény hatalmi eszközök, illetve ezek „okos” kombinációja¹³⁹ folyamatos ráhatásként lesz jelen a versenypozíciók erősítése érdekében. Ez a gazdasági, politikai, kulturális, technológiai versengés, befolyásolás mellett egyértelműen számot vet a hírszerzés, a katonai nyomásgyakorlás, de adott esetben a nem állami szereplők alkalmazásával¹⁴⁰ – nem ritkán nemzetközi jogi értelemben jogszerűtlenül vagy a jogi kereteket a lawfare és a befolyásolás stratégiai eszközeként használva és szétfeszítve¹⁴¹ – megvalósuló beavatkozásokkal. Ami e körben kiemelten fontos, hogy bár figyelmünket legtöbbször a transzatlanti térség e témakört érintő elemzéseire fordítjuk, de egyértelműen, sőt sok tekintetben mélyebben és nem ritkán

¹³⁹ Ezek az angolszász terminológiában, igaz nem vitán felül álló és sokszor politikai tartalmaktól, háttértől sem mentes módon, de a soft power, hard power, smart power kifejezésekkel írhatók le. A téma kapcsán lásd: Szörényi András: Smart power, avagy az év „felfedezése”. *Külgügyi Szemle*, 18. (2019), 3. 147-158.; Brígida Rocha Brito: Hard, Soft or Smart Power: Conceptual Discussion or Strategic Definition? *Janus.net E-Journal of International Relations*, 1. (2010), 1. 112-114.; Richard L. Armitage – Joseph S. Nye Jr.: *CSIS Comission On Smart Power. A smarter, more secure America*. Washington, Center for Strategic and International Studies, 2007.; Joseph S. Nye Jr.: *The Powers to Lead*. New York, Oxford University Press, 2008.; Joseph S. Nye Jr.: *The Future of Power*. New York, Public Affairs, 2011.

¹⁴⁰ A téma és a nem állami szereplők fogalmának értelmezése kapcsán lásd: Kajtár Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.; Kajtár Gábor: A nem állami szereplők elleni fegyveres fellépés lehetőségei és 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., 92-114.; Kelemen Roland: A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban, *SmartLaw Research Group Working Paper*, (2021), 2. 1-17.

¹⁴¹ A téma kapcsán lásd: Charles J. Dunlap Jr.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts*. Washington D.C., Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, 2001.; Sascha Dov Bachmann – Andres B. Munoz Mosquera: Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon. *Amicus Curiae, Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, (2015), 102. 25–28.; Tawia Ansah: Lawfare: A Rhetorical Analysis. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 43 (2010), 1. 87–119.; Michael Kearney: Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law. In: Ardi Imseis (szerk.): *The Palestine Yearbook of International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010. 79–129.; Hódos László: A hibrid konfliktusok felvelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai. *Honvédségi Szemle*, 18. (2020), 4. 49-64.; Hódos László: A nemzetbiztonsági szolgálatok közelmúltbeli tevékenységét befolyásoló mérföldkövek, avagy az új típusú biztonsági kihívások jelentette veszélyek és az azokra adott kormányzati, illetve jogalkotói válaszok 2010 és 2020 között. *Szakmai Szemle*, 19. (2021), 1. 134-149.; Farkas Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok. *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 4. 11-23.

kockázatosabban rajzolódik ki ez a felfogás az orosz és a kínai stratégiai döntésekben és cselekvésekben is.

A hatalmi tér átalakulása és annak nyitott kérdései tekintetében a mélyebb szakmai elemzések mellett a legismertebb szerzők, gondolkodók aktivitása egyértelműen tükrözi a folyamatokat és azt is, hogy ezek bizony pont a fenti komplexitásuk miatt akkor is hatással vannak a társadalmak és államaik működésére, szabályozására, szervezésére, ha az érintettek erre kevesebb figyelmet fordítanak. Henry Kissinger a „Világrend”-del,¹⁴² Zbigniew Brzezinski a „Stratégiai vízió”-val,¹⁴³ Robert Kagan a „Made in America”-val¹⁴⁴ vagy Joseph S. Nye Jr. a „Véget ér-e az amerikai évszázad?”-dal¹⁴⁵ ennek talán a legfőbb példáiként is megragadhatók. A sajátos megközelítések azonban jóval szélesebb körre mutatnak és a globális hatalmi játszmák mellett arra is rámutatnak, hogy a geopolitika – biztonságpolitika – nemzetközi tanulmányok hármásában is fokozódó szerepet kell fordítani a változó módszerekre és a technológiai környezet és vele a társadalmak működésének kérdéseire. Ez utóbbit példázhatja mások mellett Abishur Prakash,¹⁴⁶ Jakub J. Grygiel és A. Wess Mitchell,¹⁴⁷ Odd Arne Westad,¹⁴⁸ Amaël Cattaruzza,¹⁴⁹ Ling Chen,¹⁵⁰ vagy Markku Wilenius¹⁵¹ munkáinak terjedése és mindaz a széles körű tématarház és kutatási tematika, amelyekre ezek a munkák közérthető módon rámutatnak a környezet kapcsán, sok esetben jelentős szerepet tulajdonítva egyébként az Ázsia-Európa relációnak és az Eurázsia kérdésnek. E relációhoz, igaz szakmai és tudományos szempontból is inkább önállóan, de a hatalmi versengés eszköztárában betöltött kulcsszerep miatt mégis e helyen tárgyalva fontos hozzávenni a hírszerzés, elhárítás, nemzetbiztonság kérdéseinek reneszánszát is, hiszen az egyik oldalról minden állam számára kivédendő kihívás ha vele szemben gyakorolják, míg másik oldalról fejlesztendő és mélyítendő képesség, hogy érdekeit hatékonyan és a digitalizációval soha nem látott mértékben felgyorsult világban megfelelően védeni érvényesíteni tudja.¹⁵²

Hasonlóan fontos azonban, hogy figyelmünket a biztonság és védelem viszonylatában a hatalmi versengés klasszikus terepeitől és tematikájától az új típusú, elsődlegesen technikai jellegű, de egyénileg és társadalmilag is kimagasló hatású kérdésekre is ráirányítsuk. A technológia fejlődése és ezen belül különösen a digitalizáció ugyanis olyan kimagasló jelentőséggel bír egyéni, társadalmi, állami és szövetségi szintű biztonságunk szempontjából, amire komoly kapacitásokat kell az elemzés, majd a szabályozás és a védelmi-biztonsági működésbe való adaptáció hatékonysága érdekében fordítani. E körben a mesterséges intelligencia, a digitális adatok, a kibertér fogalmi közti versengés, rész-egész viszony tisztázásának szándéka nélkül a kibertér fogalmát használok most ehelyütt gyűjtőfogalomként. E fogalom segítségével a védelem és biztonság szabályozása és szervezése kapcsán kiemelten szeretném felhívni a figyelmet a különféle szakterületek és tudományterületek kooperációjának szükségességére, hiszen a kibertérben rejlő lehetőségek a pozitívumok mellett egyértelműen komoly tárházat biztosítanak az illegitim, társadalmi

¹⁴² Kissinger (2015): i. m.

¹⁴³ Zbigniew Brzezinski: *Stratégiai vízió*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2013.

¹⁴⁴ Robert Kagan: *Made in America*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.

¹⁴⁵ Joseph S. Nye Jr.: *Véget ér-e az amerikai évszázad?* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.

¹⁴⁶ Lásd: Abishur Prakash: *Új geopolitika. A világ jövője. Technológia I-II. kötet*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.; Abishur Prakash: *Go.AI: A mesterséges intelligencia geopolitikája*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2020.

¹⁴⁷ Jakub J. Grygiel – A. Wess Mitchell: *Nyugtalan határvédek*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.

¹⁴⁸ Odd Arne Westad: *Nyugtalan birodalom*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2020.

¹⁴⁹ Amaël Cattaruzza: *A digitális adatok geopolitikája*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2020.

¹⁵⁰ Ling Chen: *A globalizáció manipulálása*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2019.

¹⁵¹ Markku Wilenius: *A jövő nyomában*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2019.

¹⁵² E körben példaként lásd: Carl J. Jensen – David H. McElreath – Melissa Graves: *Bevezetés a hírszerzésbe*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; Mark M. Lowenthal: *Hírszerzés*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; Alfred Rolington: *Hírszerzés a 21. században*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.; Mark M. Lowenthal: *Future of Intelligence*. Cambridge, Polity Press, 2017.

szempontból el nem fogadott, az egyének, csoportjaik,¹⁵³ társadalmak biztonságát sértő, veszélyeztető magatartásformák számára is az egyéni bűnözői magatartások széles skálájától az extrémizmuson, a hírszerzésen, a befolyásoláson át egészen a hadviselésig.

A kibertér ugyanis mint a valóságra közvetlenül visszaható, mégis alternatív és a fizikai távolságoktól és korlátoktól elszakadó, jellegében sokakban az anonimitás érzetét keltő – de kellő tudás hiányában azt csak kevesek számára biztosító – hatása miatt a legszélesebb palettán tud megvalósulást biztosítani mindazon magatartások számára, melyeket a fennálló renddel, a jogérvényesüléssel és a társadalmi biztonsággal ellentétesként foghatunk fel. A kibertérben zajló zaklatások, gyermekek elleni cselekmények, illegális kereskedelmi cselekmények, erőszakos cselekményekre uszítás vagy azok előkészítése, szélsőséges és terrorista toborzás és felkészítés, állami célú vagy ipari kémkedés, illetve az információs rendszerek ellen irányuló támadások, valamint a digitalizációval érintett ellátórendszerek megbénítását is eredményező fellépések olyan valós és mindennapjaink részévé váló fenyegetések, melyeket épp úgy kezelni kell, mint ezek fizikai valóságban megjelenő variánsait. Ez az alternatív tér az egyes ember biztonságát épp úgy súlyosan és mindennaposan érinti, mint a teljes társadalmakét, vállalatokét vagy államokét. Függetlenül azonban attól, hogy a megvalósulás terepe a kibertér, a digitális szféra mint közvetítő közeg jelenik meg, vagyis a kibertérben megvalósuló bűnös cselekmények elleni fellépés hatékonyságához szükséges, de nem elégséges a digitalizációval összefüggő szaktudások alkalmazása és ezek szintetizálása a meglévő fizikai megoldásainkkal.

A kibertér tekintetében a figyelmünknek messze túl kell lépnie azon, hogy a meglévő ismereteink alapján miként minősíthetjük jogilag és ez által az államok cselekvési programjai szempontjából az egyes kihívásokat.¹⁵⁴ Ez a kérdéskör is fontos, de a változás és a valódi korszerűsítés érdekében ezen messze túl kell haladni és a kibertér pszichológiai és kriminológiai,¹⁵⁵ szociológiai,¹⁵⁶ biztonsági¹⁵⁷ vonatkozásaira fokozott figyelmet kell fordítani. A meglévő szabályainknak a kibertérre mint új jelenségre való értelmezése ugyanis szükségszerű, de jelenidejű kihívás, miközben a kibertér komplexitásának megértése és e folyamat eredményeinek adaptálása a szabályozásra, illetve az állami és társadalmi biztonságtudatra és működésre a jövő perspektívája. A kibertér kimagasló jelentőségét ugyanis nem kizárólag az adja, hogy az a fizikai korlátoktól lényegében függetlenül teremt új lehetőségeket pozitív és negatív értelemben is, hanem az, hogy ezzel egyéni és társadalmi szinten is jelentősen átformálja a viselkedést mind a digitális térben létezés sajátosságai, mind pedig az információkhoz való hozzájutás lehetősége, de ez által a hamis, hamisított információkkal való megtéveszthetőség fokozása révén is. Az pedig, hogy mindez kombinálódik a fizikai térben megvalósuló biztonsági eseményekkel egyértelmű és épp úgy magától

¹⁵³ Lásd ezt bővebben: Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége. *Szakmai Szemle*, 17. (2019), 3. 95-118.

¹⁵⁴ Példaként lásd: Michael N. Schmitt (szerk.): *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.; Michael N. Schmitt (szerk.): *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017.; Jens David Ohlin – Kevin Govern – Claire Finkelstein: *Cyber War: Law and Ethics for Virtual Conflicts*. Oxford, Oxford University Press, 2015.

¹⁵⁵ Lásd: Mary Aiken: *Cybercsapda. Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést?* Budapest, Harmat Kiadó, 2020.; Kiss Tibor – Parti Katalin – Prazsák Gergő: *Cyberdeviancia*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.; Alison Attrill-Smith – Chris Fullwood – Melanica Kepp – Daria J. Kuss: *The Oxford Handbook of Cyberpsychology*. New York, Oxford University Press, 2019.; Azy Barak (szerk.): *Psychological Aspects of Cyberspace: Theory, Research, Applications*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

¹⁵⁶ Lásd: Dessewffy Tibor: *Digitális szociológia*. Budapest, Typotex Kiadó, 2019.; Deborah Lupton: *Digital Sociology*. London – New York, Routledge, 2015.; Haim Assa: *Cyberspace and its effect on cultural-political and social processes*. Tel Aviv, Tel Aviv University, 2011.

¹⁵⁷ Lásd: CIGI: *Governing Cyberspace during a Crisis in Trust*. Waterloo, Centre for International Governance Innovation, 2019.; John P. Carlin – Garrett M. Graff: *Dawn of the Code War: America's Battle Against Russia, China, and the Rising Global Cyber Threat*. New York, Public Affairs, 2018.; Aaron Franklin Brantly (szerk.): *The Decision to Attack: Military and Intelligence Cyber Decision-Making*. Athens – Georgia, The University of Georgia Press, 2016.; Jessikka Aro: *Putyin trolljai*. Budapest, Corvina Kiadó, 2021.; William Nester: *Putyin virtuális háborúja*. Budapest, Hajja Book Kft., 2020.

értetődő, mint a történelem korábbi szakaszaiban a különféle találmányok felhasználása a bűnözésben, hadviselésben, hírszerzésben.

Ha tehát a 21. század első két évtizede után elrövedünk szűkebb és tágabb – végső soron globális és immár a kibertér miatt a távolságoktól független – biztonsági környezetében azzal a céllal, hogy számot vessünk egyéni, társadalmi és állami szinten a védelmi és biztonsági szabályaink, tudatunk és képességeink helyzetével és kihívásaival, úgy vélem egyértelmű kell, hogy legyen a transzatlanti térségben, hogy változások közelegnek. Meglátásom szerint ezek így, vagy úgy de beállnak, hiszen az állami és nem állami hatalmi szereplők versengésének éleződése és átalakulása egyértelműen folytatódik ha akarjuk, ha nem, s ugyanígy a technikafejlődés és annak minden gazdasági, társadalmi, egyéni és csoportos pszichológiai hatása is dinamikus kibontakozásban van. A környezet változásaiban már messze nem magától értetődő, hogy a szabályokat és az ütemet a transzatlanti térség diktálja, ami mind a feltörekvő állami szereplők, mind pedig a nem állami szereplők nyugatitól eltérő felfogása, eszköztára miatt szükségessé teszi, hogy revideáljuk a védelemről és biztonságról vallott nézeteinket, majd újragondoljuk szabályainkat és képességeinket, ezen belül pedig különösen az állam és társadalom közti együttműködést e téren. Be kell ugyanis látni, hogy a változó környezetben nyugati értékeinket akkor tudjuk megőrizni, ha azok lényegének megtartása érdekében szabályainkat és működésünket a környezethez alkalmazkodó módon fejlesztjük tovább. Ezt a változást – minden kínos, vitás és értékeket érintő kérdése mellett – nem kataklizmaként, hanem történelmi törvényszerűségként kell megélni, a fejlődés újabb stációjaként, melyben a megfontolt és körültekintő előrehaladás segítheti csak az elért eredmények és értékek, a nyugati kultúra fenntartását, nem pedig az idejétmúlt megoldásokhoz való görcsös ragaszkodás. Ha a védelem és biztonság területéről akarunk példát találni erre a helyzetre, akkor ugyanazt éljük most át, amit a 19-20. század során a totális háború korába való átlépés technológiai forradalmával,¹⁵⁸ csak kiterjedtebb módon és a transzatlanti térségen messze túlmutatva. Ahhoz, hogy ebben a változásban a helyes szemléletmód felé mozduljunk el, nagy segítséget nyújthat az az Eurázsia-gondolat, mely a kölcsönhatásosság és összekapcsoltság tényére építve éppen úgy számol előnyökkel, mint konfliktusokkal, de nem utópizálja az előbbieket és démonizálja az utóbbiakat. Mindezt pedig ki kell egészítenünk egy olyan szemléleti megújulással, mely szintetizálja az egymástól elkülönülő, de egymásra ható diszciplínákat, s nem utolsó sorban újra az egyensúlyra törekszik az elmélet és a gyakorlat között.

5.3. Egy másik multidiszciplináris sík: Elmélet és praxis viszonya, valamint korszerűsége a védelem és biztonság szabályozása és szervezése kapcsán

A védelem és biztonság szabályozása szempontjából egy másik aspektusra is fontos fokozott figyelmet fordítanunk, jelesül arra, hogy a szabályozás tárgyát, vagyis a releváns viszonyokat, elvárt/követendő magatartásformákat, a biztonságra potenciálisan hatással bíró környezeti elemeket, illetve a biztonság fenntartásához szükséges képességeket, intézményeket és eljárásokat milyen gondolkodásmód szerint, vagy milyen gondolkodásmód súlyozásával közelítjük meg az elmélet és gyakorlat két képzelt végpontja között.

E kérdésfeltevésünkben hazai viszonylatban – bár sajnos ez még a védelmi és biztonsági vonatkozások kapcsán jellemzően nem köszön látványosan vissza, de – messze nem állunk alapok nélkül. Szigeti Péter az új évezred elején a közbiztonság fenntartása vagy ha úgy tetszik a rendszet vonatkozásában erre a problémakörre is kitért¹⁵⁹, amely felfogását egyrésztől érdemes kiegészíteni a kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumairól írt későbbi munkája egyes gondolataival¹⁶⁰ és összevetni a tudomány-forradalmak és tudomány-háborúk kérdéskörének egyes

¹⁵⁸ Kelemen Roland: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században. *Vélemények a katonai jog világából*, (2020), 3. 1-9.

¹⁵⁹ Lásd: Szigeti (2001): i. m.

¹⁶⁰ Szigeti Péter: A kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumai. *Jog – Állam – Politika*, 5. (2013), 1. 39-70.

vonulataival, másrészt pedig kiterjeszti a védelem és biztonságsvatolás teljes hazai horizontjára. Ennek oka nem csak abban az egyébként valahol szomorú tényben keresendő, hogy megállapításainak zöme még ma is számos és mély aktualitással bír – pedig első megfogalmazásuk óta két évtized telt el –, hanem abban is, hogy e két évtized alatt a védelmi és biztonsági tevékenységek és szabályozásuk szempontjából releváns körülmények és magatartások olyan dinamikus és komplex változásokon mentek keresztül, amelyek meglátásunk szerint ma már a tudomány rendkívül mély, sokrétű és rendszerező gondolatossága, továbbá a tudományterületeken átívelő együttműködés nélkül helyesen nem is érthetők meg és nem elemezhetők, ennél fogva pedig a gyakorlatban korszerű és hatékony módon nem, vagy sokáig már nem kezelhetők.

Szigeti felütése a téma kapcsán, hogy „hazánkban – különösen, ami a jogtudomány és az úgynevezett rendvédelmi tudományokat illeti – szinte kizárólag a szociáltechnikai szemléletmód uralkodik. Ennek központi kérdésfeltevése, hogy hogyan segíthetnénk elő különböző empirikus kutatásokkal, a létező intézmények működésének hatékonyságát. A fogalmi elméleti konstrukciókat adottságoknak véve, mindig az ágensek tevékenységének optimalizálása jelenik meg követendő célként. A kutatások logikája ehhez a kérdésfeltevéshez igazodik, s az a módszertani apparátus, melyet alkalmaznak, empirikus orientációja folytán már immanensen is ezt a tendenciát erősíti fel.”¹⁶¹ Ezzel tehát a szemléletmód, ami a kutatást áthatja egy meglévő és szisztémájában, fogalmaiban nem, vagy jelentősen nem változó kereten belül tud csak mozogni, amiben a gyakorlati, a mindennapi tapasztalatok és megoldandó problémák a meglévő megoldások célzott tökéletesítésével nyerhetnek csak megválaszolást, de a fogalmi alapok, a környezet és a működési rendszer kapcsolódásai és kölcsönhatásai, a szisztéma történetisége, korszerűsége és struktúrája lényegét és egészét tekintve, azaz rendszerszerű megközelítésben nem is képezi a vizsgálódások tárgyát.

A gyakorlatban ez – különösen a szabályozásra vetítve – azt jelenti, hogy a védelem és biztonság tekintetében szemléletmódunk döntő részben reflexív, hiszen a megtörtént és megtapasztalt jelenségek kezelése indukálhat csak benne változást függetlenül attól, hogy ez a tapasztalás biztonsági eseményt vagy társadalmi-politikai igényt jelent. Ennek fő hátránya a proaktivitás háttérbe szorítása, ami a gyakorlat nyelvére fordítva a megelőzés hatékonyságát csökkenti, hiszen ennek erősítéséhez a közvetlen tapasztalatokból még analógiával sem levezethetően releváns újszerű jelenségek azonosítása, vizsgálata, valamint fogalmi és strukturális kereteinkkel való ütköztetése lenne szükséges. Hasonló hátrányos hatás azonban az is, hogy a szabályozási és intézményi fejlesztések ezzel a domináns szemléletmóddal a mindennapi gyakorlat keretei, nem utolsósorban értelemeszerűen érdekviszonyai közé szorulnak, ami rövid távon – hiszen a megoldandó feladatok jellemzően a jelenben és a rövid távú jövőben képeződnek le – hasznos is lehet, de közép és hosszú távon már az új jelenségekre való felkészülés terén egyértelmű hátrányokat hozhat.

Ha ez a fajta napi gyakorlathoz kötöttség lényegét tekintve dogmatizálódik a fogalmak, rendszerszerű keretek tekintetében, akkor az elmélet és gyakorlat, a proaktivitás és reflexivitás közti egyensúly szélsőséges és az objektivitást is aláásó megbillenését tapasztalhatjuk, hiszen ekkor a tudományos elemzés lényegében alapvető jellemzőit – a valóság feldolgozását szolgáló absztrakciós igényt, a konstruktív kritikai jelleget, az objektivitást és a rendszerszerűséget – veszítheti el, amire sajátos társadalomtudományi kontextusban Max Weber is rávilágított.¹⁶² Ez egyik oldalról azzal fenyeget, hogy az előzőekben leírt korszakos változások időben történő értelmezése és adaptálása elsikkad vagy nem kellő mélységben valósul meg, mivel a napi gyakorlathoz kötődő szemlélet lényegében egyfajta szakmai jellegű hétköznapi tudássá minősül vissza a mélyebb tudományos elemzés helyett. Másik oldalról azonban ez a fajta egyensúlyvesztés az adott szakterületek, tudományterületek viszonylatában a tudomány-forradalmak és tudomány-háborúk érzékeny

¹⁶¹ Szigeti (2001): i. m. 284.

¹⁶² Vö.: Max Weber: A társadalomtudományos és társadalompolitikai megismerés „objektivitása”. In: Max Weber: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 7-69.

szituációjához vezethet el, ha a napi gyakorlathoz kötöttség nem egyszerűen uralkodó és domináns elemmé válik a gondolkodásmódban, hanem az attól való eltérést idegennek, be nem fogadhatónak érzi már az érintett közösség abban a meggyőződésben, hogy meglévő keretek elérése, fenntartása hatékonysági vagy státusz érdekeket veszélyeztet. Ez a fajta „meggyőződéshez” kapcsolódás, melyben az érvek már nem vagy nem csak objektív elemzésre, hanem státuszhoz kötődő tekintélyre és lehetőségekre épülnek, az értéksemlegességet ássa alá, melynek értelmére és jelentőségére – a gyakorlattal is összekapcsolva – Max Weber is felhívta a figyelmet.¹⁶³ Mindezek kapcsán Thomas S. Kuhn tudományos forradalmakról írt nagyívű munkájában találóan világította meg a normál tudomány és a paradigmaváltások, tudományos forradalmak közti viszonyulást és szemléleti eltérést. Ahogy ő írja „a közös paradigmák alapján kutatókat azonos szabályok és minták vezérlik. Ez az elkötelezettség és a belőle fakadó, félreérthetetlen közmegegyezés előfeltétele a normál tudománynak, azaz egy bizonyos kutatási hagyomány létrejöttének és fennmaradásának.”¹⁶⁴ Ezzel tehát a szociotechnika normál tudományi minősége megvilágítható, amihez azonban hozzá kell tenni szintén Kuhn szavaival, hogy „az egyik paradigmáról a másikra történő fokozatos forradalmi átmenet pedig az érett tudomány szokásos fejlődési sémája.”¹⁶⁵ Ez azonban a kutatókra, a gondolkodásra nézve nem feszültségmentes mégis szükséges folyamat. Ezt Kuhn – igaz a természettudományokra fókuszálva, de – úgy foglalja össze, hogy „amikor valamely természettudomány fejlődése során egy személynek vagy csoportnak először sikerült olyan szintézist létrehoznia, mely képes magához vonzani a következő tudósnemzeték zömét, a régebbi iskolák fokozatosan eltűnnek.”¹⁶⁶ Itt pedig szükségképpen belép az emberi tényező is, a haladással járó mindenkori feszültségek, melyek a tudomány terén más-más okokból, de Ziauddin Sardarnak a Kuhnra építkező munkájában a tudomány-háborúk kategóriáját alapozta meg, melynek keretében a tudomány szerepe, objektivitása, paradigmái kapcsán kialakult viták éles egzisztenciaharcá erősödnek,¹⁶⁷ amivel azonban szükségképpen a megújulást fékezik, veszélyeztetik, nem utolsósorban pedig a környezettel párhuzamosan folyamatos megújulásra kényszerített tudományos közeg innovatív utánpótlását aknázhatják alá.

A szakmai jellegű hétköznapi tudássá minősülés kapcsán szintén érdemes Szigeti gondolatait felidézni, aki egyik oldalról a tudományos megismerés követelményeit azonosítva határolta el a tudományos és a hétköznapi tudást, másik oldalról pedig jól azonosította az utóbbi főbb jellemzőit egyben indirekt módon a vizsgált rendszerre a szemléletmód révén gyakorolt főbb hatásait is. A tudományos megismerés fő kritériumaiként Szigeti

- a) az objektivitást,
- b) az immanens jelenségmagyarázatot,
- c) az elméletalkotás belső történetiségének követelményét,
- d) és „a végső kritérium, a praxis ellenőrző szerepének”¹⁶⁸ követelményét

határozza meg. A tudományos megismerés Szigeti által is hangsúlyozott követelményeire azért is fontos tehát kitekinteni, mert azok között a praxis, a gyakorlat, a mindennapi élet realitásában való hatékony érvényesíthetőség a tudományos – szükségképpen elméleti – gondolkodásmód és újítás tűzpróbája, vagyis szemben a szociotechnika elméletet háttérbe szorító túlsúlyával a valós tudományos gondolkodás nem hogy kizárja, degradálja vagy háttérbe szorítja a praxist, hanem működéséhez és továbbfejlődéséhez érvényességi kellékként igényli azt. Ezzel szemben az „emberek hétköznapi tudata érthetően közvetlenül a gyakorlati szükségleteken orientálódik, beágyazódva saját létviszonyaiba, tevékenységi struktúrájába, családi, iskolai, munkahelyi, lakóhelyi,

¹⁶³ Vö.: Max Weber: A szociológiai és közgazdasági tudományok „értékmentességének” értelem. In: Max Weber: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 70-126.

¹⁶⁴ Thomas S. Kuhn: *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 25.

¹⁶⁵ Kuhn (2000): i. m. 26.

¹⁶⁶ Kuhn (2000): i. m. 32.

¹⁶⁷ Vö.: Ziauddin Sardar: *Thomas Kuhn és a tudomány-háborúk*. Pécs, Alexandra Kiadó, 2003.

¹⁶⁸ Szigeti (2013): i. m. 41.

baráti, szerelmi stb. kapcsolataiba. [...] Ezért könnyen alul vagy éppen túláltalánosít. Hiszen a mindennapi életbeli gondolkodásmód reflektálatlan, a közvetlenül adott, változó élethelyzetek megoldásaihoz kötődik. Nem, s főleg nem módszeresen gondolkodik arról, hogy hogyan gondolkodunk. Problémaérzékenysége csak az előtte álló feladatokat fogja át, alkalomhoz kötött, csak kevésbé vagy egyáltalán nem rendszerezett.”¹⁶⁹ Így nézve tehát a szociotechnikai szemléletmód kapcsán annyi korrekciót kell csak tennünk, hogy annak problémaérzékenysége a meglévő fogalmi, strukturális keretek között tud csak megfogalmazódni, rendszerezettsége pedig ebből adódóan korábban kialakult megoldások és fogalmi keretek érvényességi keretei között, a változó környezet napi tapasztalatokon túlmutató újdonságaira érzéketlen módon tud realizálódni. Ezt Szigeti precízen fogalmazta meg 2001-ben, mikor azt írta: „A jelenségek történetileg fellépő funkciói és struktúrája így eleve háttérbe szoruló kérdésfeltevés marad, mert nem a dolgok folyamatszerűségének és másképpen létének modalitásait keresik, hanem tapasztalatilag rögzített állapotok – mindenkor éppígy létük – pozitívizmusának kérdésfeltevése között marad ez az optimalizáció kutatás.”¹⁷⁰ Ezzel tehát a Szigeti absztrakt módon mégis rendkívüli élességgel világított rá a praxis-vezérelt elemzés, fejlesztés, tudományos gondolkodás hátulütőire, hiszen megfogalmazásának egyik fő üzeneteként az is dekódolható, hogy ez a fajta megközelítés ugyan tudományosságában nem vitatható, de egy változó érvényesülési környezet szisztematikus és proaktív feldolgozására és ehhez mérten a működési szisztéma megújítására való képessége megkérdőjelezhető. Másik oldalról azonban ez az üzenet magában hordozza azt is, hogy történetileg és vele az előzőekben leírtakra visszautalva szükségképpen társadalmilag és geopolitikailag is determinált körülmények összességére és ezekből keletkező kihívásokra a szociotechnikai szemlélet egy idő után úgy próbál válaszokat adni, hogy megoldásai és gondolkodási keretének sarokpontjai már eltávolodtak a valós és kezelendő környezettől. A szociotechnikát ugyanis a napi gyakorlat dominanciája mellett az elméletalkotás belső történetiségének szűkebb megvalósulásával vagy hiányával is megközelíthetjük.

„Világos, hogy maga a tudomány is »társadalmi-történeti képződmény, amely viszonylagos önállóságában is alá van vetve a történeti fejlődés összefolyamatának« - írja Szigeti József. Ez a tudomány külső történetisége. Az elméletalkotás belső történetisége ennél speciálisabb és konkrétabb összefüggés, mert túlmutat az önmagukat azonos szinten reprodukáló jelenségek immanens magyarázatán. Mégpedig ott és akkor, amikor egy jelenség lét-okait keletkezésekor és megszűnésekor egyaránt magyarázni tudja. Amikor egy jelenség honnan – hová tart mozgási törvényeit nemcsak változatos formáinak leírására, hanem változásaiban és fejlődési törvényszerűségeiben is meg tudja ragadni a tudomány.”¹⁷¹

Ehhez azonban szükségképpen feltétel, hogy a változásokhoz és fejlődési törvényszerűségek azonosításához szükséges önreflexió is meglegyen, vagyis a tudománynak az a szociotechnikán túlmutató képessége, hogy önmaga bázispontjait, kereteit és ezek részeként változási törvényszerűségeit is azonosítani és előmozdítani tudja. Ez azonban túllép a napi praxison és a proaktivitásra, a napi tapasztalatok által érintett horizonton túli jövőbeli jelenségek fürkészése és kezelése felé mozdul el egybeesve Szigeti azon megfogalmazásával, miszerint a „tudományos anticipációs – és ez a szó szigorúbb, teljesebb, kitüntetett szerepet kapó és a polgári tudományosságban legtöbbször tagadott értelme – »amikor egy jelenség fejlődésének a jövőben felmerülő új, általános vonását előlegezzük« meg. Itt tehát nem pusztán empirikus, induktív, hanem – nevezzük el – nomotetikus-deduktív előrelátásról van szó.”¹⁷²

Az előttünk álló, a védelem és biztonság szabályozását, fenntartását, megerősítését – az egyéni és társadalmi viszonyainkon, illetve technológiai környezetünkön túl, de azokkal szoros

¹⁶⁹ Szigeti (2013): i. m. 41.

¹⁷⁰ Szigeti (2001): i. m. 284.

¹⁷¹ Szigeti (2013): i. m. 49.

¹⁷² Szigeti (2013): i. m. 50.

összefüggésben – korszakosan érintő kihívások vonatkozásában persze fontos mindezt mégis visszakapcsolni a praxishoz, a tapasztalathoz. Ezt 2001-ben Szigeti a következőkkel tette meg:

„A rendőrség munkáját, a közbiztonság alakulását vizsgáló kutatások is állandóan ezt a szemléletet – *ti. a szociotechnikai vagy optimalizáció kutatásit (beszűrés a szerz.)* – termelik újjá. Az előfeltételek előzetes vizsgálata nélkül feltételezik, hogy a közbiztonságot biztosító szervek a helyükön vannak, azok egymáshoz való viszonya, a struktúra elfogadható, s az így adott struktúrán belül akarják a munkát hatékonyabbá tenni. Ezt szolgálja a szociotechnika.”¹⁷³

E gondolatát mind keletkezéskori, mind pedig mai aktualitásában azonban ki lehet, sőt ki kell egészíteni a rendszeten kívül a honvédelem, a nemzetbiztonsági szféra, továbbá a komplex biztonsághoz kapcsolódó összes szakterület és szervezet biztonsági szegmensével, de nem a szervezetekre, hanem a működési elvekre, módszerekre, eszközökre és egymáshoz való viszonyulásra fókuszálva. Egyrésztől azért, mert sajátosságai ellenére is a rendszet is szervesült része az állam rendszerének és azon belül az állam védelmi és biztonsági alrendszerének¹⁷⁴, azaz a praxishoz kötöttség az államon belül a biztonságot szavatoló funkciókra egyformán nehezedő nyomás és az eltérések ellenére sok tekintetben a katonai karakterű szervek¹⁷⁵ jellemzőiben fellelhető működési-irányítási és ezáltal gondolkodásmódbeli hasonlóságok révén egyértelműen kiterjeszhető. Másrésztől azért, mert egészen addig, amíg a kérdésfeltevés fókuszába a szervezeteket helyezük – amire hazánkban van hajlandóság – addig a fogalmi keret, az alkalmazott eszközök és módszerek, a működési elvek és keretek, valamint mindezek viszonyulása a működési környezethez továbbra is csorbát szenved, háttérben marad, hiszen a szervezetek alakítása vagy átalakítása a napi működést az új szervezeti keretek tanulásával terheli meg, a külvilág felé pedig azt a téves képet festheti, hogy a szervezeti változás egyben feltétlenül együtt jár a tartalmi és rendszerszerű változással is, ami nem zárható ki, de nem is adekvát törvényszerűség.

5.4. Zárszó

A védelem és biztonság szabályozása, fenntartása, megerősítése kapcsán tehát egyértelműsíthetjük, hogy a technológiai és ennél fogva egyéni, társadalmi és nem utolsó sorban geopolitikai szempontból is dinamikusan változó környezet, amiben élünk megkerülhetetlenné teszi egyik oldalról a tudomány- és szakterületeken átívelő, azok szinergiáira építő gondolkodás és fejlesztési-működési személet kialakítását, másik oldalról pedig a gyakorlati és elméleti szemléletmód, a napi feladatok praktikuma és a rendszerszerű és proaktívan a jövő felé is forduló elméletisége közti egyensúly kialakítását, megerősítését.

Ez a felismerés és igény nem újszerű. Az újszerű kihívások terén az egyes tudomány- és szakterületek saját értelmezési kereteik között, egy-egy jelenségre nézve ezt a megállapítást már megtették. Csak példalózó jelleggel érdemes itt a terrorizmus elleni harcra, a kiberbűnözés elleni fellépésre, az interneten terjedő káros tartalmak korlátozására, a kiberhírszerzésre vagy épp a kiberhadviselés kérdéseire gondolni, de azzal a kitételrel, hogy ezek elemzése terén az egyes tudomány- és szakterületek még jellemzően saját kereteik között, a tudományterületek közti szinergiák változó mértékével reagáltak. Ennek talán legkézenfekvőbb példája – részint politikai, részint pedig a fogyasztói figyelemért versengő média retorikai okaiból is – az a jelenség, amely számos új kihívást szükségképpen a hadviselés kontextusával párosít, így példaként ragadva meg a *cyber warfare*, a *hybrid warfare* vagy épp a *lawfare* jelenségeit, miközben ezek érvényesülési terepe és gyakorlata is messze

¹⁷³ Szigeti (2001): i. m. 284.

¹⁷⁴ Vö.: Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

¹⁷⁵ Korábbi kutatásaimban a katonai karakterű szervek fogalma alatt az állam legitím kényszer monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított, – fő szabály szerint – katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészéhez általánosságban kapcsolódó fegyveres jellegű működéssel leírható testületeket értem. Vö.: Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegészítést követő polgári evolúciója*. Győr, Széchenyi István Egyetem, doktori (PhD) értekezés, 2018.

túlmutat a hadviselés ez eddig elfogadott keretein és fogalmi körén. A praxis és elmélet közti egyensúly problematikája sem újszerű, erre hazánkban Szigeti Péter már a kétezres évek legelején rávilágított a rendészet kapcsán, tehát egy kifejezetten biztonsági kötődésű témakörben. E tekintetben azonban a változást jellemzően intézményi oldalról közelítettük meg az elmúlt évtizedekben és továbbra is a napi problémák és kihívások megoldási keretének dominanciájával. Ahhoz tehát, hogy korunk újszerűségéhez megfelelően alkalmazkodni tudjunk, szükséges, hogy erősítsük a tudomány- és szakterületek közti szinergiákat, illetve a védelem és biztonság elemzése, szabályozása, fejlesztése terén az elméleti tudományos szemléletmód fontosságát.

A változás kulcsa tehát a szemléletmód megváltoztatásában, a tudományos értelemben vett társadalomtudományi elemzés védelem és biztonság viszonylatában való meghonosításában, megerősítésében rejlik, de nem a szociotechnika kizárásával, hanem a kettő közti helyes egyensúly megtalálásával. „A társadalomtudományi elemzés viszont teoretikus orientációjú és meghaladja a társadalom technikai ismertek, operacionális tudás dimenzióit. Kétség kívül utóbbira is szükség van és szükség lehet, de nem azon az áron, hogy kibontatlanul hagyja azokat a nézőpontokat és összefüggéseket, melyeket a kritikai elméletek (Sozialwissenschaft) vizsgálnak. Ezek már nem csak azt nézik, hogy ami van, a fennálló az hogyan módosítható, a növelhetőség vagy a csökkenthetőség értelmében, hanem a létezők terjedelmi nézőpontjával szemben a minőségnek, struktúráik és funkcióik kibontására is kíváncsi. Ami van, az jó-e, értékes-e vagy éppen káros, és ami van, az hogyan lehetne egészen másképp, mint ahogy van.”¹⁷⁶ – foglalta össze Szigeti a megoldást húsz évvel ezelőtt, mely alapján még számos feladat áll előttünk, melyek további elodázása már egyértelműen a biztonságunk eróziójával képzelhető csak el a környezetünk már lezajlott és folyamatban lévő nagy ívű és dinamikus változásai és különösen az Eurázsia hatástér kontextusa miatt.

Felhasznált irodalom

- Aiken, Mary: *Cybersapda. Hogyan változtatja meg az online tér az emberi viselkedést?* Budapest, Harmat Kiadó, 2020.
- Ansah, Tawia: Lawfare: A Rhetorical Analysis. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 43 (2010), 1. 87–119.
- Armitage, Richard L. –Nye Jr., Joseph S.: *CSIS Comission On Smart Power. A smarter, more secure America*. Washington, Center for Strategic and International Studies, 2007.
- Aro, Jessikka: *Putyin trolljai*. Budapest, Corvina Kiadó, 2021.
- Assa, Haim: *Cyberspace and its effect on cultural-political and social processes*. Tel Aviv, Tel Aviv University, 2011.
- Attrill-Smith, Alison – Fullwood, Chris – Kepp, Melanica – Kuss, Daria J.: *The Oxford Handbook of Cyberpsychology*. New York, Oxford University Press, 2019.
- Bachmann, Sascha Dov –Munoz Mosquera, Andres B.: Lawfare and hybrid warfare – how Russia is using the law as a weapon. *Amicus Curiae, Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, (2015), 102. 2525–28.
- Barak, Azy (szerk.): *Psychological Aspects of Cyberspace: Theory, Research, Applications*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

¹⁷⁶ Szigeti (2001): i. m. 285.

- Bassin, Mark –Suslov, Mikhail: *Eurasia 2.0. Russian Geopolitics in the Age of New Media*. Lanham – Boulder – New York – London, Lexington Books, 2016.
- Brantly, Aaron Franklin (szerk.): *The Decision to Attack: Military and Intelligence Cyber Decision-Making*. Athens – Georgia, The University of Georgia Press, 2016.
- Brito Brígida Rocha: Hard, Soft or Smart Power: Conceptual Discussion or Strategic Definition? *Janus.net E-Journal of International Relations*, 1. (2010), 1. 112-114.
- Brzezinski, Zbigniew: *Stratégiai vízió*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2013.
- Carlin, John P. – Graff, Garrett M.: *Dawn of the Code War: America's Battle Against Russia, China, and the Rising Global Cyber Threat*. New York, Public Affairs, 2018.
- Cattaruzza, Amaël: *A digitális adatok geopolitikája*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2020.
- Chen, Ling: *A globalizáció manipulálása*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2019.
- CIGI: *Governing Cyberspace during a Crisis in Trust*. Waterloo, Centre for International Governance Innovation, 2019.
- Dessewffy Tibor: *Digitális szociológia*. Budapest, Typotex Kiadó, 2019.
- Dunlap Jr., Charles J.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts*. Washington D.C., Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, 2001. Elérhető: <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>
- Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegészítést követő polgári evolúciója*. Győr, Széchenyi István Egyetem, doktori (PhD) értekezés, 2018.
- Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.
- Farkas Ádám: Az Eurázsia gondolat, mint a nyugati szemléletmód önreflexiójának alapja? Gondolatok Robert D. Kaplan „Marco Polo világa visszatér” című munkája kapcsán. *Szakmai Szemle*, 18. (2020), 2. 178-192.
- Farkas Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok. *Honvédségi Szemle*, 148. (2020), 4. 11-23.
- Friere, Maria Raquel – Kanet, Roger E.: *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia. The Return of the 'Great Game'*. New York, Palgrave Macmillan, 2010.
- Gresh, Geoffrey F.: *Eurasia's Maritime Rise and Global Security from the Indian Ocean to Pacific Asia and the Arctic*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.
- Grygiel, Jakub J. – Mitchell, A. Wess: *Nyugtalan határvidék*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.
- Hódos László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai. *Honvédségi Szemle*, 18. (2020), 4. 49-64.

- Hódos László: A nemzetbiztonsági szolgálatok közelmúltbeli tevékenységét befolyásoló mérföldkövek, avagy az új típusú biztonsági kihívások jelentette veszélyek és az azokra adott kormányzati, illetve jogalkotói válaszok 2010 és 2020 között. *Szakmai Szemle*, 19. (2021), 1. 134-149.
- Jensen, Carl J. – McElreath, David H. – Graves, Melissa: *Bevezetés a hírszerzésbe*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.
- Kagan, Robert: *Made in America*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
- Kajtár Gábor: A nem állami szereplők elleni fegyveres fellépés lehetőségei és 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., 92-114.
- Kajtár Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.
- Kaplan, Robert D.: *A földrajz bosszúja*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2019.
- Kaplan, Robert D.: *Marco Polo világa visszatér*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2018.
- Kearney, Michael: Lawfare, Legitimacy and Resistance: The Weak and the Law. In: Imseis, Ardi (szerk.): *The Palestine Yearbook of International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010. 79–129.
- Kelemen Roland – Németh Richárd: A kibertér alanyai és sebezhetősége. *Szakmai Szemle*, 17. (2019), 3. 95-118.
- 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, 147-170.
- Kelemen Roland – Németh Richárd: Vulnerabilities of the Cyberspace Due to Its Social Nature, In: Rastislav Funta (szerk.): *Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy*, Brno, MSD, 2019. 51-66.
- Kelemen Roland: A biztonsági környezet átalakulása a hosszú 19. században, *Vélemények a katonai jog világából*, (2020), 3. 1-9.
- Kelemen Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig, In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kbarübdisz közzött – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 43-79.
- Kelemen Roland: A nem állami kibertéri műveletek egyes szereplőinek jelentősége a hibrid konfliktusokban. *SmartLaw Research Group Working Paper*, (2021), 2. 1-17.
- Kiss Tibor – Parti Katalin – Prazsák Gergő: *Cyberdeviancia*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Kissinger, Henry: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
- Kuhn, Thomas S.: *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000.

- Lowenthal, Mark M.: *Future of Intelligence*. Cambridge, Polity Press, 2017.
- Lowenthal, Mark M.: *Hírszerzés*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.
- Lupton, Deborah: *Digital Sociology*. London – New York, Routledge, 2015.
- Maçães, Bruno: *Eurázsia hajnala. Az új világtrend nyomában*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.
- Mackinder, Halford J.: *Democratic Ideals and Reality*. London, Constable Publishers, 1942, (Reprint: Washington, National Defense University Press, 1996. Elérhető: https://www.files.ethz.ch/isn/139619/1942_democratic_ideals_reality.pdf)
- Markey, Daniel S.: *China's Western Horizon. Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*. New York, Oxford University Press, 2020.
- Nester, William: *Putyin virtuális háborúja*. Budapest, Hajja Book Kft., 2020.
- Nye Jr., Joseph S.: *The Future of Power*. New York, Public Affairs, 2011.
- Nye Jr., Joseph S.: *The Powers to Lead*. New York, Oxford University Press, 2008.
- Nye Jr., Joseph S.: *Véget ér-e az amerikai évszázad?* Budapest, Antall József Tudásközpont, 2018.
- Ohlin, Jens David – Govern, Kevin – Finkelstein, Claire: *Cyber War: Law and Ethics for Virtual Conflicts*. Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Prakash, Abishur: *Go.AI: A mesterséges intelligencia geopolitikája*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2020.
- Prakash, Abishur: *Új geopolitika. A világ jövője. Technológia I-II. kötet*. Budapest, Pallas Athéné Books, 2018.
- Rolington, Alfred: *Hírszerzés a 21. században*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.
- Sardar, Ziauddin: *Thomas Kuhn és a tudomány-háborúk*. Pécs, Alexandra Kiadó, 2003.
- Schmitt, Michael N. (szerk.): *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- Schmitt, Michael N. (szerk.): *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Sussex, Matthew – Kanet, Roger E.: *Russia, Eurasia and the New Geopolitics of Energy. Confrontation and Consolidation*. New York, Palgrave Macmillan, 2015.
- Szigeti Péter: A kritikai társadalomtudományi megismerés specifikumai. *Jog – Állam – Politika*, 5. (2013), 1. 39-70.
- Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világtrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. In: Szigeti Péter (szerk.): *A valóság vonzásában*. Győr, Széchenyi István Főiskola, 2001. 283–306.
- Szörényi András: Smart power, avagy az év „felfedezése”. *Külgügyi Szemle*, 18. (2019), 3. 147-158.

- Weber, Max: A szociológiai és közgazdasági tudományok „értékmentességének” értelme. In: Weber, Max: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 70-126.
- Weber, Max: A társadalomtudományos és társadalompolitikai megismerés „objektivitása”. In: Weber, Max: *Tanulmányok*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 7-69.
- Westad, Odd Arne: *Nyughatatlan birodalom*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2020.
- Wilenius, Markku: *A jövő nyomában*. Budapest, Pallas Athéné Könyvkiadó, 2019.

6. A VÁLSÁGKEZELÉS JOGI KÉRDÉSEI A KOMPLEX BIZTONSÁG KORÁBAN¹⁷⁷

VARGA ATTILA FERENC¹⁷⁸

„A válságkezelés titka nem a jó és a rossz közötti különbségtétel, hanem annak megakadályozása, hogy a rossz még rosszabbra forduljon.”¹⁷⁹

6.1. A biztonság összetettsége

Az emberi természetben alapvetően kódolva van a biztonságra irányuló állandó igény, a veszélyek és fenyegetések, vagy akár konkrét támadások hatékony elhárítására való törekvés. A velünk született, természetes (ön)védelem egyik kifejező megnyilvánulása az, hogy védekezünk olyan fenyegető, vagy veszélyeztető cselekmények, események, jelenségek ellen, amelyek – saját megítélésünk szerint – káros hatással lehetnek állapotunkra, helyzetünkre, körülményeinkre. Védekező tevékenységünkkel tehát a nemkívánatos következményeket igyekszünk megelőzni, bekövetkezésüket megakadályozni, illetve negatív hatásukat lehetőség szerint csökkenteni, vagyis a minket körülvevő biztonság szintjét kívánjuk az általunk elvárt színvonalra emelni.

Ugyanakkor a biztonságot, mint állapotot meglehetősen nehéz értelmezni, hiszen másként jelenik meg az egyén, valamely társadalmi csoport vagy közösség, egy ország vagy régió, egy nemzetközi szervezet vagy többnemzeti szövetség (főleg, ha az kifejezetten biztonsági és/vagy védelmi kérdésekkel foglalkozik), vagy akár egy egész kontinens vonatkozásában. A biztonság értékelése tehát sok szempontból szubjektív, az éppen érintett személyi kör szempontjából viszonylagos. A vélt vagy valós biztonság emellett számtalan összetevőtől is függ (ld. aktuális kül- és belpolitikai helyzet, pénzügyi/gazdasági stabilitás, egészségügyi és járványhelyzet, környezeti változások, foglalkoztatás, társadalmi és szociális helyzet, közbiztonság állapota stb.), amelyek egymással állandó kölcsönhatásban vannak.

Hazánk földrajzi elhelyezkedéséből, napjainkban aktuális biztonságpolitikai környezetéből, politikai–katonai–gazdasági szövetségi státuszából kiindulva könnyen arra a következtetésre juthatunk, hogy biztonságunk garantált, nincs szükség védelmi struktúrák és mechanizmusok kiépítésére, költséges fenntartására. Mélyebben megvizsgálva azonban a jelenlegi helyzetet megállapítható, hogy az ország biztonságát, az állampolgárok személyét és anyagi javait fenyegető veszélyhelyzetek nem zárhatók ki teljes bizonyossággal. E körben – értelemszerűen – nem világháborúk kitörésére kell gondolnunk, de továbbra is fennáll olyan, politikai, vallási, vagy gazdasági okok miatt kialakuló, elsősorban nem európai helyi vagy regionális konfliktusok kialakulásának veszélye, amelyek negatívan érinthetik hazánk stabilnak tekintett politikai, katonai, gazdasági etc. biztonsági helyzetét.

Magyarország közelmúltban elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiája (a továbbiakban: NBS2020) az ország biztonságát befolyásoló tényezők közül a következőket tartja kiemelt kockázatnak: hatalmi centrumok közötti növekvő versengés, a globális közjavak újraosztásának szándéka, Magyarország szűkebb régiójának geostratégiai kihívásai, a befagyott konfliktusok, a nemzetközi jog csökkenő kikényszeríthetősége, a migrációt kiváltó okok és a következményei, a túlnépesedés, az egyre szűkebb globális erőforrásokért folyó verseny, a fundamentalista vallási irányzatok és a terrorizmus, a válságok átalakuló jellege, a technológiai forradalom, a növekvő

¹⁷⁷ Eredeti megjelenés helye: Varga Attila Ferenc: *A válságkezelés kérdései a komplex biztonság korában. Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, (2021), 5.

¹⁷⁸ Dr. Varga Attila Ferenc PhD ezredes, HM védelmi igazgatási főosztályvezető.

¹⁷⁹ „The secret of crisis management is not good vs. bad, it's preventing the bad from getting worse.” (Andy Gilman)

digitális és pénzügyi sérülékenység, a világban zajló nagyléptékű gazdasági, társadalmi, demográfiai és környezeti változások (pl. klímaváltozás).¹⁸⁰

E komponensekben bekövetkező – sok esetben rendkívül gyors, vagy akár teljesen váratlan – változás szükségszerűen kihat a biztonság egyéb összetevőire is, ezáltal befolyásolva a biztonság általános, többdimenziós állapotát, illetve a komplex biztonságérzetet. Ezt a – folyamatosan mozgásban lévő – interdependenciát az NBS2020 az ország biztonsága szempontjából komoly kockázatként értékeli:

„A kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást vetítenek előre, amelynek fő elemei: a váratlanság, a változékonyság, az összetettség [...] Biztonsági környezetünk változásai olyan gyorsak, mélyrehatóak és alapvetőek, hogy egy új világrend kialakulásáról beszélhetünk. [...] A változások elsődleges jellemzője, hogy azok sokszor összeolvadnak, felgyorsulnak és komplex kihívásokat generálnak.”¹⁸¹

A súlyos következményekkel fenyegető konfliktusok kialakulása legtöbb esetben viszonylag jól érzékelhető folyamatok eredménye, amelyekről a kommunikációs eszközöknek köszönhetően a világ bármely részén szinte valós idejű információkat szerezhetünk, és amelyek figyelemmel kíséréseivel, a megfelelő számban és képességekkel fenntartott erők és eszközök készenlétbe helyezésével és szükség szerinti alkalmazásával a negatív hatások lényegesen csökkenthetők, vagy akár ki is küszöbölhetők.

Az elmúlt évek ugyanakkor arra is rávilágítottak, hogy előre nem – vagy csak nagyon nehezen – prognosztizálható események alapjaiban rengethetik meg egy (vagy akár több) ország biztonságát¹⁸². Elég, ha csak a 2001. szeptember 11-i amerikai, majd a 2004., illetve a 2005. évi madridi és londoni terrortámadásokra, a globális gazdasági válság 2008. évi kirobbanására és 2009-es megállíthatatlan továbbgyűrűzésére, a Japán északi tartományait 2011 márciusában romba döntő földrengésre és az azt követő cunami pusztítására, a 2015-ben Európa nagy részén átvonuló tömeges, illegális migrációs hullámra¹⁸³, vagy a 2019-ben kirobbant, és jelen tanulmány megírásakor éppen harmadik hullámának – szakértők szerint – lecsengő stádiumában lévő koronavírus okozta pandémiás helyzetre gondolunk.

Mindezekon túl, a csernobili katasztrófa, a 2000 tavaszán történt tiszai ciánszennyezés, vagy a tíz évvel későbbi, 2010. október 4-i devecesteri és kolontári vörösiszap katasztrófa arra is megtanított bennünket, hogy – sajátos rizikófaktoroként – számon kell tartanunk az emberi mulasztást is, amely nem csupán jóvátehetetlen ökológiai károsodásokat okozhat, de a természeti értékek elpusztítása mellett tömeges mértékben veszélyeztetheti az emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, vagy a lakosság alapvető ellátását is.

Az a sajnálatos tény azonban, hogy az ilyen jellegű események bekövetkezésének, cselekmények végrehajtásának helyét és idejét nem látjuk előre, nem kell, hogy azt jelentse, hogy teljesen váratlanul érnek bennünket. A feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek és személyek előre történő kijelölésével, a veszélyek elhárításához szükséges képességek kialakításával és fenntartásával, megfelelő eljárásrendek (pl. gyorsított döntéshozatal) kidolgozásával és működtetésével, megbízhatóan funkcionáló kommunikációs csatornák alkalmazásával, a biztonság garantálásához

¹⁸⁰ Ld. a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 1. melléklet 44. és 45. pontjait.

¹⁸¹ Uo.

¹⁸² Mike Mansfield, egykori amerikai szenátor szerint „attól a válságtól kell leginkább tartanunk, amelyet nem látunk előre”. („The crisis you have to worry about most is the one you don't see coming”)

¹⁸³ A – különleges jogrendnek nem minősülő – tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet szabályai 2015-ben kerültek a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvénybe (ld. IX/A. fejezet). A balkáni útvonalon Nyugat-Európába vonuló embertömeg megállítása érdekében a Kormány 2015 júniusában műszaki határázár megépítéséről döntött az ország déli határszakaszán, és tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetet hirdetett ki először Bács-Kiskun és Csongrád megyére, majd Baranya, Somogy, Zala és Vas megyére vonatkozóan, végül kiterjesztette azt az ország egész területére (Ld. 269/2015. (IX. 15.) Korm. rendelet, 270/2015. (IX. 18.) Korm. rendelet, 41/2016. (III. 9.) Korm. rendelet.

szükséges adminisztratív intézkedések bevezetésével, jól működő ellenőrzési mechanizmusokkal, együttműködési formák begyakorlásával, szükség esetén pedig jogi eszközökkel hatékonyan léphetünk fel a nem kívánatos következményekkel szemben. Az említett védelmi eszközök és megoldások révén biztosítható a gyors reagálás és az operatív, hatékony feladat-végrehajtás, amelynek köszönhetően a kockázatok csökkenthetők, az esetleg bekövetkezett káros következmények pedig lényegesen enyhíthetők, illetve mielőbb megszüntethetők.

6.2. A védekezés lehetősége (felelőssége)

Az állampolgárok biztonságának garantálása alapvetően az állam feladata. Nem lehet kérdés az sem, hogy a felkészülés és a védekezés egységes irányítása szintén állami feladat, amelyben az állami szervezeteknek egymást segíteniük kell. Keserű tapasztalatok támasztják ugyanis alá azt a – ma már széles körben elfogadott – nézetet, hogy az említett veszélyekkel, fenyegetésekkel szemben egy szakterület vagy ágazat nem tudja eredményesen felvenni a küzdelmet. A biztonság garantálásához kapcsolódó feladatok ugyanis számos kormányzati és nem-kormányzati szerv feladat- és hatáskörét érintik, és ezen feladatokat az érintett intézményrendszer összehangolt munkájával, a rendelkezésre álló eszközrendszer legszélesebb körű igénybevételével kell végrehajtani.

A komplex biztonsági kihívásokkal, fenyegetésekkel szembeni hatékony fellépés tehát átfogó, összkormányzati megközelítést igényel, amelynek keretében erősíteni kell a védelmi (honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, katasztrófavédelmi, polgári védelmi, egészségügyi és igazságszolgáltatási) intézmények együttműködését, és meg kell teremteni az erőforrások koordinált és koncentrált alkalmazását. Minden kormányzati intézménynek feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a nemzeti és nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására.

Ugyanakkor, a biztonság fenntartásához (ideértve a biztonságot fenyegető veszélyek elhárítását, megelőzését), illetve a megromlott biztonsági helyzet mielőbbi helyreállításához fűződő összetársadalmi érdek azt diktálja, hogy bizonyos védekező tevékenységekben ne csupán az állami és nem állami intézmények széles köre, a gazdasági élet szereplői, hanem maguk az állampolgárok, vagy akár az ország területén tartózkodó minden ember részt vegyen. Ez fejeződik ki például a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt2011.) 1. § (1) bekezdésének, vagy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 1. § (1) bekezdésének szóhasználatában, amely a honvédelmet, illetve a katasztrófavédelmet „nemzeti ügy”-nek minősíti. Nyilvánvaló tehát, hogy az ilyen, az emberek életét, testi épségét, egészségét, javait, sőt akár magának az államnak a működését fenyegető, veszélyeztető események elleni védelemből mindenkinek ki kell vennie a részét.

6.3. A válság definiálatlansága

Közkeletű felfogás szerint *válság* alatt az egyébként megszokott, egyensúlyi helyzetben, állapotban vagy viszonyokban bekövetkezett súlyos, és időbelileg elhúzódó (tartós) zavart értünk, amelynek jelentős mértékű, káros következményei vannak vagy lehetnek¹⁸⁴. Érezhető, hogy amikor egy kialakult helyzetet, állapotot válságnak minősítünk, akkor az már tartalmilag és minőségileg olyan stádiumot jelent, amelyben nem csupán akut veszélyhelyzetek megjelenéséről, vagy nem kívánatos hatások rövid idejű érvényesüléséről van szó, hanem olyan körülmények kialakulásáról és huzamosabb időn át való fennmaradásáról beszélünk, amelyek megszüntetése, normalizálása erőteljesebb, szélesebb körű beavatkozást igényel.

¹⁸⁴ Az 1962-es kubai rakétaválságot a hidegháború legforróbb napjaként emlegetik, amely szerencsére fatális következmények (ld. háború az USA és Szovjetunió között) nélkül ért véget.

Napjainkban különösen sok vita van arról, hogy mit is kell valójában válságnak tekintenünk. A diskurzus eredője – hasonlóan a biztonság fogalmi meghatározásánál – a szubjektív megítélés lehetőségében keresendő. Kiindulva a fenti, generális megfogalmazásból, elmondható, hogy rendkívül sokféleképpen értelmezhető az, hogy mi tekintendő „normális” helyzetnek, annak negatív változása mikor éri el a súlyos szintet, mennyi időnek kell eltelnie ahhoz, hogy átmeneti zavar helyett már válságról (krízis) beszélhessünk, a hátrányos következmények (vagy azok lehetősége) mikor érik el a jelentős mértéket etc.

Éppen ebből következik az, hogy – jóllehet számtalan „válságdefiníció”-val találkozhatunk a szakirodalomban¹⁸⁵ – sokan a válság fogalmi rögzítésének lehetetlensége mellett érvelnek. Ezen álláspont képviselői egyrésztől megemlítik azt, hogy egy definíció szükségszerűen behatárolja az értelmezés mozgásterét, és – különösen gyorsan változó viszonyok esetében – elkerülhetetlen az, hogy a meghatározás nem fed le valamely helyzetet, ezáltal a fogalom és az abból következtetett szabályok egész sora nem lesz alkalmazható. Ehhez kapcsolódóan az is sokszor elhangzik, hogy az egyén szintjét meghaladó, és válságként értelmezhető helyzetek minősítése gyakran erőteljesen átpolitizált, parttalan vitákat eredményezve ezzel a szituáció megítélésében és az eredményes problémakezelésben.¹⁸⁶

Jelen tanulmány szerzője megértően közelít az e tárgykörben történő definícióalkotással szembeni szkeptikus álláspontokhoz, mindazonáltal úgy véli, hogy – különös tekintettel az összkormányzati/össztársadalmi fellépés, reakálás szükségességére – jogalkalmazási kérdésekben nagy segítség lenne egyfajta egységes értelmezés. Ennek lenne egyik jelentős vívmánya a – legalább keretszabályozás szintjén megjelenő – *válság/válsághelyzet definíció* megalkotása, amely megkönnyítené a feladat- és hatáskörök, valamint az irányító/irányított, illetve a támogatói/támogatotti viszonyok tisztázását, lehetővé tenné az eredményes felkészülést, a megfelelő jogszabályi környezet kialakítását, az összehangolt tervezést, a szükséges képességek megteremtését, az elengedhetetlen védelmi folyamatok haladéktalan beindítását, és a végrehajtás során a hatékony együttműködést.

Nyilvánvaló az, hogy a jogszabályban rögzített definíciók valamilyen szinten tökéletlenek, és éppen emiatt támadhatók, kritizálhatók. Ez nem csupán abból adódik, mert a kodifikációs eljárás során felmerülő, nem ritkán egymástól teljesen eltérő szakmai álláspontok között kell kényszerű kompromisszumokat kötni, hanem abból is következik, hogy bizonyos élethelyzetek gyorsabban változnak, mint ahogyan azt a szabályozás le tudná követni, emiatt ezen szituációk a hatályos definíció részéről lefedetlenek maradhatnak. Mindez különösen igaz a biztonság és védelem témakörére, amelyben – amint az fentebb részletesen kifejtésre került – rendkívül színes és igen gyorsan változik a kihívások, kockázatok, veszélyek, fenyegetések vagy konkrét támadások palettája.

Minden jogszabályi rendelkezés – így a definíciókat rögzítők is – azonban megfelelő eljárás keretében módosítható, és a változó viszonyokhoz szükség szerint igazítható. Úgy vélem, érdemes lenne elindulni, és megtenni az első lépéseket a mindenki által egységesen értelmezett *válság* fogalmának megalkotásához vezető – vélhetően igen rögzös – úton, és megteremteni annak lehetőségét, hogy idővel kialakulhasson egyfajta szakmai és társadalmi konszenzus az e körbe tartozó helyzetek megítélésében.

¹⁸⁵ Csak példaként, Rosenthal szerint valamely állam vonatkozásában válságnak tekinthető az alap társadalmi értékekkel szembeni sürgős fenyegetés, amely a politikai szereplők részéről haladéktalan intézkedést tesz szükségessé (*crisis is commonly defined as an urgent threat to core societal values that necessitates immediate action by political actors*). Lásd: Magnus Ekengren – Martijn Groenleer: European Union crisis management: Challenges for research and practice. *International Journal of Emergency Management*, 3. (2006), 1. 83-90.

¹⁸⁶ E témakörben lásd: Hajer Al-Dahash – Menaha Thayaparan – Udayangani Kulatunga: Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. In: Paul W. Chan – Christopher J. Neilson (szerk.): *Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference*. Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, (2016), 2. 1191-1200.; Ali Farazmand.: *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice*. Second Edition, Routledge 2017.; Bertrand Robert – Chris Lajtha: A New Approach to Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10. (2002), 4. 181-191.

Az általános érvényű válságdefiníció hiánya ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy egyes ágazatok a saját működésük terén meghatározzák, hogy mit tekintenek olyan mértékű negatív eltérésnek, amely szakterületük vonatkozásában már válságként értelmezhető és ennek megfelelően kezelendő.¹⁸⁷ Nem könnyíti meg ugyanakkor a kérdéses helyzetek egységes megközelítését az a fogalmi változatosság sem, amely nemzeti jogunkban ágazati veszélyhelyzet¹⁸⁸ vagy szükséghelyzet¹⁸⁹ formájában van jelen, nem is említve az Alaptörvény szerint különleges jogrendnek minősülő rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, illetve veszélyhelyzet kategóriákat.¹⁹⁰

6.4. Válságkezelés

A fentiekben vázolthoz hasonló definíciós problémával találkozunk a *válságkezelés* kérdéskörét illetően is. Itt szintén utalhatunk a konvencionális megközelítésre, amely szerint a válságkezelés a válság okainak vagy következményeinek megszüntetésére törekvő, célirányos tevékenység. A dilemmát azonban e tárgyban is a sokféle megközelítés okozza, hiszen – az éppen fennálló helyzet és a veszélyeztetett értékek tükrében – tisztázandó, hogy kik (mely szervek) által, mikortól és meddig, milyen tevékenység révén, milyen eszközökkel, milyen felhatalmazás alapján történik valamely válság kezelése.

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a válságkezelés témakörében sincs reális lehetőségünk minden élethelyzetre érvényes, generális szabály megalkotására, úgy számolnunk kell azzal is, hogy egymástól eltérő eljárásokkal, adott esetben *ad hoc* jelleggel érvényesülő döntéshozatali folyamatokkal, netán egymással szemben ható végrehajtási módozatokkal találkozunk. A válságok sikeres leküzdésének komoly akadályát jelentheti az, ha a feladat- és hatáskörök nem tisztázottak, ha indokolatlan átfedés mutatkozik, vagy éppen ellenkezőleg, ha valamely feladatcsoportnak nincs gazdája.

Ennek hathatós ellenszere lehet egy olyan központi koordinációs mechanizmus működtetése, amely biztosítja a szükséges iránymutatásokat, elősegíti a gyors és koherens döntéshozatalt, az érintett szervek közötti együttműködést, elérhetővé teszi a nélkülözhetetlen információkat, gondoskodik a rendelkezésre álló erőforrások összehangolásáról, az eredményes végrehajtáshoz szükséges feltételek biztosításáról.

Ebben az irányban tesz konkrét lépéseket a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló – jelen tanulmány írásakor még az Országgyűlés által tárgyalt – törvényjavaslat¹⁹¹, amely a védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének létrehozásával kívánja elősegíteni a válságkezelés terén érvényesülő, kormányzati szintű koordinációt.

Sokan – köztük jelen tanulmány szerzője is – azt várják a törvényjavaslat elfogadásától, valamint az annak ernyője alatt újonnan kidolgozásra kerülő szatellit jogszabályok sorától, hogy előmozdítja a válságok és a válságkezelés összkormányzati megközelítését, koherens rendszert alakít ki az

¹⁸⁷ Erre bőven találunk példát a hatályos magyar jogrendszerben. Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvényt, a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről szóló 2013. évi XXIII. törvényt, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvényt, vagy a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvényt.

¹⁸⁸ Lásd a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti honvédelmi veszélyhelyzetet, vagy az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény szerinti nukleáris veszélyhelyzetet, esetleg a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szerinti katasztrófaveszély kategóriáját.

¹⁸⁹ Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerinti járványügyi szükséghelyzetet, vagy a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény szerinti biztosítási szükséghelyzetet.

¹⁹⁰ Az Alaptörvénynek az Országgyűlés által már elfogadott, de csak 2023. július 1-jén hatályba lépő szövege ebben a fogalmi sokszínűségben hoz némi egyszerűsítést annyiban, hogy a különleges jogrendnek minősülő esetkörök számát 6-ról 3-ra csökkenti (rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzet).

¹⁹¹ Lásd a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló T/16221. számú törvényjavaslatot.

egymás mellett létező, ágazati válságkezelési szabályok és eljárások között, és megteremti a duplikációmentes képességkialakítás és -felhasználás lehetőségét.

A válságkezelés általános érvényű nemzeti szabályainak megalkotásáig is azonban bizonyos alapvetéseket már most hangsúlyoznunk kell, és – legalább a gyakorlat szintjén – érvényre kell juttatnunk.

Ezek közé tartozik az, hogy a válságkezelési folyamatoknak nem a konkrét krízishelyzet bekövetkezésekor kell beindulniuk, hanem már jóval ezt megelőzően el kell kezdődniük, és a helyzetek megoldását, normalizálását – vagyis a reagálást és a közvetlen veszélyelhárítást – követő helyreállítási időszakra is ki kell terjedniük.

Jó példa lehet a válságkezelést egyik fő feladatának tekintő NATO által követett válságkezelési ciklus hazai meghonosítása és megerősítése, amely szerint a válságok kezelése (*management*) magában foglalja a megelőzésre tett erőfeszítéseket (*prevention*), a reagálást (*response*), valamint a helyreállítási eljárásokat (*recovery procedures*).

Emellett, meglátásom szerint, van még lehetőség a válságkezeléssel kapcsolatos döntéselőkészítési és döntéshozatali folyamatok hazai finomhangolására is. Ugyancsak kiindulva a NATO válságkezeléssel kapcsolatos döntéshozatali eljárásából, nagyobb hangsúlyt kellene kapnia a veszélyek időben történő előre jelzésének, a bekövetkezés lehetőségére való korai figyelmeztetésnek (*early warning*), az észlelést követő összehangolt helyzetértékelésnek (*assessment*), a illetékes szervek közötti információmegosztásnak (*information sharing*), a lehetséges válaszreakciókra vonatkozó tervek koordinált kidolgozásának (*coordinated planning*), a meghozott döntések alapján végrehajtandó feladatok nyomon követésének, ellenőrzésének (*control*), a tapasztalatok összegyűjtésének, elemzésének (*lessons identification*), a következtetések levonásának, és – a tapasztalatok figyelembe vételével – a javító folyamatok életbe léptetésének, vagyis a tapasztalatok beillesztésének a felkészülésbe, a tervezésbe és a gyakorlásba.

Fentiek fenntartása mellett bizonyos mértékig azt is el kell fogadnunk, hogy válságkezelés során – különösen a váratlanul bekövetkező helyzetek (pl. természeti vagy emberi mulasztásból adódó katasztrófák, váratlan fegyveres támadás) esetében – az észlelés-döntés-végrehajtás lineáris láncot időben a lehető legrövidebbre kell csökkenteni a negatív hatások minimalizálása, valamint az eszkalálódás és a további veszélyek elkerülése érdekében. E körben elsősorban az általánostól eltérő, gyorsított döntéselőkészítési és döntéshozatali folyamatoknak lehet különös jelentősége, amelyek – annak ellenére, hogy nem nélkülözik a feltétlenül indokolt szakmai egyeztetést – biztosítják a megfelelő időben történő, hatékony reagálást. A cél érdekében talán nem ördögtől való a döntéselőkészítésben általában résztvevő (véleményező) szervek számának csökkentése, az egyébként irányadó határidők rövidítése, bizonyos döntéselőkészítési mozzanatok elhagyása, a megszokott egyeztetési módszerek és eszközök helyett operatívabb megoldások alkalmazása, vagy esetleg döntési kompetenciák részleges átstrukturálása. Mindez egyrészt szabályozási, illetve ügyrendi kérdés, másrészt viszont szervezési, tervezési és – nem utolsósorban – technikai-anyagi erőforrások biztosításának függvénye.

6.5. Jogi dilemmák a válságkezelési intézkedések körül

A válságkezelés kardinális kérdései közé tartozik a feladat- és hatáskörök kijelölése, a reagálás módja és mértéke, a lehetséges intézkedések tárgyköre és tartalma, a rendelkezések személyi és időbeli hatálya, vagy a meghozott döntések végre nem hajtásának esetleges következményei. A dilemmát elsősorban a szabályozhatóság kérdése jelenti, vagyis konkrétan az, hogy – a fentiekben kifejtett – komplex és gyorsan változó biztonsági környezetben van-e lehetőség a válságkezelés részletes szabályainak a rögzítésére, vagy be kell érniük általános felhatalmazásokkal, példalózó – és a tágabb értelmezésnek is teret engedő – felsorolásokkal, szükség esetén további szabályozás lehetőségére történő utalásokkal?

Jogállami keretek között evidencia, hogy a jogok és szabadságok korlátozásának, illetve a kötelezéseknek jogszabályi fundamentumot kell biztosítani. A részletesebb szabályozási törekvéseknek azonban komoly gátját jelenti a jövőben bekövetkező helyzetek körüli bizonytalanság (előre nem látható kiterjedése, súlyossága), következésképpen nem (vagy csak rendkívül korlátozott mértékben) lehet megmondani azt, hogy milyen konkrét intézkedések meghozatalára lesz szükség adott körülmények között.

Ez a dilemma jól tetten érhető nemzeti jogrendszerünk különleges jogrendi szabályozásában. Azon túl ugyanis, hogy valamely helyzetet, állapotot a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező valamely döntési centrum különleges jogrendnek minősít, a válság kezelését célzó intézkedések meghozatalát és a részletes tartalom kidolgozását a vonatkozó jogszabály a felhatalmazással rendelkező szerv későbbi döntésére bízta.¹⁹²

Látható tehát, hogy a válság kezelése érdekében meghozható döntések jogszabályi felsorolása többnyire csak tárgykörökre fókuszál, az intézkedések részletes tartalma azonban a válságot megelőzően általában nem ismert.

Érdemes megemlíteni, hogy hasonló felfogást tükröz a NATO válságreakálási intézkedéseinek (*crisis response measures*) rendszere is, amelynek nemzeti alkalmazásáról még 2011-ben született döntés.¹⁹³ A NATO által tipikusnak tekintett biztonsági veszélyforrások alapján, előre kidolgozott, és a hazai szervek által a hatályos jogszabályok figyelembe vételével átvett rendelkezések a főbb intézkedési tárgyköröket, és azokban a tagországokkal szembeni legfontosabb szövetségi elvárásokat tartalmazzák. Az intézkedések részletes tartalmi kitöltése, vagyis a NATO által elvárt eredmény megvalósítása ugyanakkor már jelentős mértékben a tagállamokon múlik. Jóllehet az egyes intézkedéseket összefoglaló dokumentum (kézikönyv) jogilag értelmezhető kötelező erővel nem bír, arra mindenképpen alkalmas eszköz, hogy ráirányítsa a figyelmet az egyes veszélytípusokra, a legalapvetőbb reakálási módozatokra, az érintett együttműködői körre, és az esetleges további döntések meghozatalának szükségességére.

Mindez rögtön felvet egy fontos kérdést: kell-e már a válságot megelőzően foglalkoznunk a válságkezelő intézkedések részletes kidolgozásával, a később bevezetendő jogszabálytervezetek előkészítésével?

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a válságkezelés sok esetben nem más, mint versenyfutás az idővel, és a szükséges döntések késedelem nélküli meghozatala, valamint a lehető leghamarabb történő reagálás életeket és értékeket menthet, úgy a válaszuk egyértelműen igen.

Mindez persze nem jelenti feltétlenül azt, hogy a jövőben alkalmazandó rendelkezéseket már most rögzítenünk kellene, hiszen ez vélhetően a majdani, és jellegében, terjedelmében, súlyosságában egyelőre nem ismert válságok eredményes kezelése ellen hatna. Az azonban mindenképpen indokolt, hogy a válságkezelésben érintett szerveknek legyen már most elképzelése a potenciálisan bekövetkező válsághelyzetek kezelésére, legyenek terveik (ideértve az indokolt esetben bevezetendő jogszabálytervezeteket is), és álljanak mindenkor készen arra, hogy a döntéshozó számára szükséges döntési javaslatokat mielőbb előterjeszthessék.

¹⁹² Jóllehet az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése szerint a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, a Hvt2011. rendkívüli intézkedéseket tartalmazó IX. fejezete már „csak” megengedő, felhatalmazó stílusban rendelkezik az *alkalmazható* szabályokról és *bevezethető* rendkívüli intézkedésekről, és hasonló stílusban fogalmaz a Kat. 45. § (1) bekezdése, valamint az azt követő 47-50. §-ok is.

¹⁹³ Lásd a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről szóló 278/2011. (XII. 20.) Korm. rendeletet.

6.6. Konklúzió

Az eredményes válságkezelés terén az egyik legnagyobb kihívás az alapinformációk hiánya (mi?, mikor?, hol?). Ezt a komoly hiátust a múltbeli tapasztalatokkal igyekszünk valamelyest ellensúlyozni, és arra törekszünk, hogy a lehető legkevésbé érjen bennünket váratlanul, felkészületlenül egy esetleges válsághelyzet.

Komplex biztonsági kihívásokkal és kockázatokkal terhelt világunkban a gyors és hatékony reagálás képessége elengedhetetlen a megfelelő válaszlépések megtételéhez. Emberek élete és testi épsége, anyagi javak sokasága, családok egzisztenciája kerül még nagyobb veszélybe akkor, ha a kifejezetten védekezés céljából létrehozott, vagy ilyen feladatok ellátására kijelölt szervek a szükséges képességgel, felhatalmazással, tervekkel nem rendelkeznek.

A veszélyek elhárítására irányuló felkészülés (felkészültség) a társadalom valamennyi szereplőjével szemben jogos elvárás. Ennek alapvető kereteit már a válság bekövetkezését megelőzően biztosítani kell, de valószínűsíthető, hogy csak kellően rugalmas, keretjellegű szabályozással, a fő felelősségi körök, az alapeljárások, az együttműködési formák és kommunikációs csatornák meghatározásával, a tervezés és végrehajtás összehangolásával lehet eredményt elérni a potenciálisan előforduló, előre nem is prognosztizálható, sőt, esetleg ma még precedens nélküli helyzetekben.

Felhasznált irodalom

Al-Dahash, Hajer – Thayaparan, Menaha – Kulatunga, Udayangani: Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. In: Chan, Paul W. – Neilson, Christopher J. (szerk.): *Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference*. Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, (2016), 2. 1191-1200.

Farazmand, Ali: *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice*. Second Edition, Routledge, 2017.

Ekeningren, Magnus – Groenleer, Martijn: European Union crisis management: Challenges for research and practice. *International Journal of Emergency Management*, 3. (2006), 1. 83-90. Elérhető: <https://doi.org/10.1504/IJEM.2006.010284>

Robert, Bertrand – Lajtha, Chris (2002): A New Approach to Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10. (2002), 4. 181-191. Elérhető: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.00195>

Felhasznált jogforrások

1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2013. évi XXIII. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről

278/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló Nemzeti Intézkedési Rendszer rendeltetéséről, feladatairól, eljárási rendjéről, a közreműködők kötelezettségeiről

T/16221. számú törvényjavaslat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról.
Elérhető: <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221.pdf>